

IJOLS

International Journal of Legal Studies

№ 1 (3) 2018

„Digitalizacja publikacji naukowych czasopisma prawniczego IJOLS
w celu zapewnienia otwartego dostępu do nich przez Internet
- zadanie finansowane w ramach umowy 700/P-DUN/2018 ze środków
Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego
przeznaczonych na działalność upowszechniającą naukę”



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

*Czasopismo poświęcone pamięci
prof. zw. dr. hab. Stanisława Pikulskiego*

Wydanie drukowane / Printed edition: 30/06/2018

Warszawa 2018

Redakcja Naukowa / Editorial Team:

PhD Sylwia Gwoździewicz - Redaktor Naczelna / Chief Editor

legal sciences, (Assistant Professor, Faculty of Administration and National Security

The Jacob of Paradies University in Gorzów Wielkopolski / Poland).

ID SCOPUS ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3034-2880>

PhD Mariusz Ciarka - Zastępca Redaktora Naczelnego / Associate Editor

legal sciences, (The Press Officer of The General Police Headquarters in Warsaw / Poland).

PhD Katarzyna Samulska - Zastępca Redaktora Naczelnego / Associate Editor

legal sciences, (Assistant Professor, Deputy Dean Faculty of Administration and National Security

The Jacob of Paradies University in Gorzów Wielkopolski / Poland).

Prof. Dr.h.c. Pavel Nečas - Redaktor tematyczny / Subject Editor

legal sciences, (Professor at the University of Security Management in Kosice / Slovakia)

PhD Krzysztof Milek - Redaktor tematyczny / Subject Editor

legal sciences, (Faculty of Management, Rzeszów University of Technology / Poland).

PhD Wacław Brzęk - Redaktor tematyczny / Subject Editor

legal sciences, (Institute of Social Sciences, University of Entrepreneurship in Warsaw / Poland).

ID SCOPUS ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4133-3333>

PhD Piotr Wąchal - Redaktor tematyczny / Subject Editor

legal sciences, (Warsaw Management University / Poland).

PhD Oleksandr Shamara - Redaktor tematyczny / Subject Editor

legal sciences, (Deputy head of scientific - research Institute National Academy of The Public Prosecutor's Office)

Dominik Bralczyk - Redaktor tematyczny / Subject Editor

legal sciences, (Court Expert in the Area of the Intellectual Property and Copyright Protection).

PhD Kateryna Novikova - Redaktor językowy / Language Editor

social sciences, (Assistant Professor, Alcide De Gasperi University of Euroregional Economy in Józefów / Poland).

ID SCOPUS ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4905-243X>

PhD eng. Daniel Szybowski - Redaktor statystyczny / Statistical Editor

economic sciences, (International Institute of Innovation Science-Education-Development in Warsaw/Poland).

ID SCOPUS ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7537-5788>

Rada Naukowa / Scientific Committee:

Prof. nadzw. Dr hab. Paweł Cichoń, legal sciences,

(Professor at the Department Law and Administration, Jagiellonian University in Kraków / Poland)

Prof. nadzw. Dr hab. Mieczysław Goc, legal sciences,

(Professor at the WSB University in Gdańsk / Poland).

Prof. nadzw. Dr hab. Ryszard Kozłowski, humanities sciences,

(Professor at the Pomeranian University Poland).

Prof. nadzw. Dr hab. Tomasz Wolowiec,

(Professor at the University of Economy and Innovation in Lublin / Poland).

Prof. Dr hab. Petar Hristov, legal sciences,

(Faculty of Law, Varna Free University / Bulgaria).

Prof. Dr hab. Jozef Čentěš, legal sciences,

(Professor at the Faculty of Law, Comenius University in Bratislava/ Slovakia).

Prof. Dr hab. Ramaz Abesadze,

(Professor, Principal Researcher, Director of Paata Gugushvili Institute of Economics of Ivane Javakhishvili Tbilisi State University / Georgia).

Dr hab. Cagdas Hakan Aladag, intelligence systems sciences,

(Professor at the Department of Mechanical and Industrial Engineering University of Toronto / Kanada).

Dr hab. Oleksii Hliebov,

(Professor - Medicine American University of Integrative Sciences in Sint Maarten / United States).

Dr hab. Anatoliy Kostruba, legal sciences,

(Professor of the Civil Law at the Vasyl Stefanyk Precarpathian National University /Ukraine).

ID SCOPUS ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9542-0929>

Dr hab. Ella Derkach, legal sciences,

(Associate Professor Constitutional, International and Criminal Law

at the Donetsk National University, Vinnytsia / Ukraine). ID SCOPUS ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6673-589X>

Dr hab. Olena Taranenko,

(Professor at the Donetsk National University, Vinnytsia / Ukraine).

ID SCOPUS ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6313-3722>

Dr hab. Mariia Zubarieva,

(Professor at The National University of Ostroh Academy / Ukraine).

ID SCOPUS ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7178-7849>

Dr hab. Sergiy Stankevych,

(Professor at the Dokuchayev Kharkiv National Agrarian University / Ukraine).

ID SCOPUS ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8300-2591>

Dr hab. Liudmyla Pavlyshyn,

(Professor at the Ternopil Volodymyr Hnatyuk Pedagogical University/ Ukraine).

ID SCOPUS ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5040-4538>

Dr hab. Oksana Bakun,

(Associate Professor at the Bukovinian State Medical University / Ukraine).

PhD Giovanni Bianco, legal sciences,

(Professor at Università Degli Studi di Bari / Italia). ID SCOPUS ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7275-6438>

PhD Miroslav Gejdoš, legal sciences,

(Catholic University of Ruzomberok / Slovakia)

PhD Daria Bićkowska, legal sciences,

(Pomeranian University Poland / Poland)

PhD Anna Chabasińska,

(Assistant Professor, Deputy Dean Faculty of Administration and National Security

The Jacob of Paradies University in Gorzow Wielkopolski / Poland).

ID SCOPUS ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8980-6737>

PhD Dariusz Prokopowicz,

(Assistant Professor at the Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw / Poland).

ID SCOPUS ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6383-916X>

PhD eng. Krzysztof Tomaszewski,

(Faculty of Law, University of Białystok; Police Headquarters in Warsaw / Poland).

ID SCOPUS ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2979-0275>

PhD Marcin Mielnik

(Polish Society for the History of Technology in Warsaw).ID SCOPUS ORCID:<https://orcid.org/0000-0002-4245-986X>

PhD Inna Suray, public administration,

(Associate Professor at the Department of Parliamentary and Political Management, National Academy

of Public Administration under the President of Ukraine / Ukraine).

PhD Roman Kaydashev, legal sciences,

(Associate Professor at the Department of Administrative Law, Interregional Academy of Personnel Management,

Advisor of the Chairman of the Supreme Administrative Court of Ukraine / Ukraine).

ID SCOPUS ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6153-3466>

PhD Oksana Parhomenko-Kutsevil, public administration,

(National Academy of Public Administration under the President of Ukraine).

ID SCOPUS ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0758-346X>

PhD Yevhen Romanenko, public administration,

(Associate Professor at the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management,

Honored Lawyer of Ukraine).

PhD Iryna Chaplay, public administration,

(Associate Professor at the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management / Ukraine).

PhD Mariana Ryznychuk,

(Bukovinian State Medical University/Ukraine). ID SCOPUS ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3632-2138>

PhD Nataliia Abramova,

(Bukovinian State Medical University / Ukraine). ID SCOPUS ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-5621-1294>

PhD Oksana Mandrazhy,

(Doctor at the Dokuchayev Kharkiv National Agrarian University / Ukraine).



Wydawca / Publisher:

Międzynarodowy Instytut Innowacji «Nauka – Edukacja – Rozwój» w Warszawie
International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw

<https://instytutinnowacji.edu.pl>

kontakt@instytutinnowacji.edu.pl

<https://instytutinnowacji.edu.pl/ijols-prawo-2/>

<http://ijols.com/>

portal in preparation


Kontakt redakcji czasopisma / Contact editorial office:

kontakt@instytutinnowacji.edu.pl

+48600152494

© 2018 Copyright by

International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw

*IJOLS to jest czasopismo **Open Access** , wszystkie opublikowane artykuły są rozpowszechniane na warunkach licencji Creative Commons Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Na tych samych warunkach 4.0 (CC BY-NC 4.0) <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>, dzięki czemu osoby trzecie, mogą kopiować i rozpowszechniać materiał na dowolnym nośniku lub w formacie oraz czerpać z materiału - pod warunkiem, że oryginalne dzieło jest prawidłowo cytowane i zachowane są warunki licencji.*



Bazy indeksacyjne IJOLS:



Central and Eastern European Online Library



ARIANTA

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

Projekt okładki: Sylwia Gwoździewicz / Agencja Arte-Biała Podlaska / Arebours.pl

Druk / Skład DTP artykułów: Arebours.pl / Otwock

Spis treści / Contents

Monika Augustyniak	9
STRUKTURA ORGANIZACYJNA ORGANÓW STANOWIĄCYCH W POLSKIM I FRANCUSKIM SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM - W STRONĘ DEMOKRACJI KONSULTACYJNEJ <i>THE ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF LEGISLATIVE BODIES IN THE POLISH AND FRENCH TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT – TOWARDS A CONSULTATIVE DEMOCRACY</i>	
Roman Stec, Marcin Roliński, Łukasz Ciolek	29
REFORMA ADMINISTRACJI LOKALNEJ W POLSCE - UWARUNKOWANIA PRAWNE I SOCJOLOGICZNE <i>THE REFORM OF LOCAL ADMINISTRATION IN POLAND - LEGAL AND SOCIOLOGICAL CONDITIONS AND EXPECTATIONS</i>	
Jarosław Czerw	47
REKRUTACJA JAKO SPOSÓB ZATRUDNIANIA PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH NA STANOWISKACH URZĘDNICZYCH W POLSCE <i>RECRUITMENT AS A WAY OF EMPLOYING SELF-GOVERNMENT EMPLOYEES IN CLERICAL POSITIONS IN POLAND</i>	
Klavdiya Vasylivna Dubych	61
NORMATYWNE I PRAWNE CZYNNIKI RYNKU PRACY I ZATRUDNIENIA NA UKRAINIE <i>NORMATIVE AND LEGAL FACTORS OF THE LABOR MARKET AND EMPLOYMENT IN UKRAINE</i>	
Małgorzata Maria Żolna	79
KILKA UWAG O WŁĄCZANIU SIĘ DO RUCHU. STUDIUM PRZYPADKU <i>A FEW COMMENTS ABOUT JOINING TRAFFIC. CASE STUDY</i>	
Miroslav Gejdoš	113
KARA PIENIĘŻNA JAKO ALTERNATYWNA KONCEPCJA KARY W SYSTEMIE PRAWA KARNEGO NA SŁOWACJI <i>PECUNIARY PENALTY AS AN ALTERNATIVE CONCEPT OF PUNISHMENT IN THE CRIMINAL LAW SYSTEM IN SLOVAKIA</i>	
Jakub Jerzy Czarkowski	123
ONTOLOGICZNE I EPISTEMOLOGICZNE UWAGI O PENITENCIARYSTYCE I JEJ AU- TONOMIZACJI <i>ONTOLOGICAL AND EPISTEMOLOGICAL REMARKS ON PENITENTIARY AND ITS AUTO- NOMY</i>	
Alina Brendak	141
PRAWNE ASPEKTY ZARZĄDZANIA RYZYKIEM CELNYM NA UKRAINIE <i>LEGAL ASPECTS OF CUSTOMS RISK MANAGEMENT IN UKRAINE</i>	
Dariusz Prokopowicz	155
DETERMINANTY NORMATYWNEGO DOSKONALENIA INSTRUMENTÓW OSTROŻ- NOŚCIOWYCH SYSTEMU FINANSOWEGO W POLSCE <i>DETERMINANTS OF THE NORMATIVE IMPROVEMENT OF PRUDENTIAL INSTRUMENTS OF THE FINANCIAL SYSTEM IN POLAND</i>	

Daniel Szybowski	179
DŁUG PUBLICZNY I DEFICYT BUDŻETOWY W UJĘCIU EKONOMICZNYM I PRAWNYM <i>PUBLIC DEBT AND BUDGET DEFICIT IN ECONOMIC AND LEGAL TERMS</i>	
Dariusz Prokopowicz, Sylwia Gwoździewicz	215
REGULOWANA NORMATYWNIE ANTICYKLICZNA ANTYKRYZYSOWA KRAJOWA POLITYKA MONETARNA BANKOWOŚCI CENTRALNEJ W POLSCE <i>REGULATED NORMATIVELY ANTI-CYCLICAL ANTI-CRISIS DOMESTIC MONETARY PO- LICY OF CENTRAL BANKING IN POLAND</i>	
Tomasz Wołowicz	233
PRAWNE I EKONOMICZNE ASPEKTY OPODATKOWANIA NIERUCHOMOŚCI W UNII EUROPEJSKIEJ <i>LEGAL AND ECONOMIC ASPECTS OF PROPERTY TAXATION IN THE EUROPEAN UN- ION</i>	
Oksana Mandrazhy, Alona Lemekhova, Tetiana Likhnovska	281
ZALEŻNOŚĆ JAKOŚCI POWIETRZA ATMOSFERYCZNEGO UKRAINY OD LICZBY TERENÓW ZIELONYCH. ROZWIĄZANIA PRAWNE I EKOLOGICZNE <i>THE DEPENDENCE OF QUALITY THE ATMOSPHERIC AIR OF UKRAINE ON THE NUM- BER OF GREEN SPACES. LEGAL AND ECOLOGICAL SOLUTIONS</i>	
Dariusz Prokopowicz, Mirosław Matosek	291
PROGRAM MIESZKANIE PLUS JAKO ISTOTNY CZYNNIK POLITYKI SPOŁECZNO- GOSPODARCZEJ ORAZ POPRAWY SYTUACJI MIESZKANIOWEJ W POLSCE <i>PLUS APARTMENT PROGRAM AS AN IMPORTANT FACTOR OF SOCIO-ECONOMIC POLICY AND IMPROVEMENT OF THE HOUSING SITUATION IN POLAND</i>	
Sławomir Łotysz	319
PATENT NA NIEPODLEGŁOŚĆ. PRACE NAD PRAWEM O OCHRONIE WŁASNOŚCI PRZEMYSŁOWEJ DLA PRZYSZŁEJ POLSKI W KOŃCU PIERWSZEJ WOJNY ŚWIATO- WEJ <i>INVENTING INDEPENDENCE. NEGOTIATING THE INDUSTRIAL PROPERTY LAW FOR FUTURE POLAND AT THE END OF THE FIRST WORLD WAR</i>	
Paweł Cichoń	337
OCHRONA PORZĄDKU I BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO W USTAWODAW- STWIE WOLNEGO MIASTA KRAKOWA 1815-1846 <i>PROTECTION OF PUBLIC ORDER AND SAFETY IN THE LEGISLATION OF THE FREE CITY OF CRACOW 1815-1846</i>	
Marcin Mielnik	359
DONIESIENIA Z WOJNY – GAZETA WARSZAWSKA O DZIAŁANIACH ZBROJNYCH W CZASIE WOJNY CESARSTWA FRANCJI Z CZWARTĄ KOALICJĄ 1806 – 1807 <i>REPORTS FROM THE WAR - GAZETA WARSZAWSKA ON ARMED OPERATIONS DUR- ING THE WAR OF THE FRENCH EMPIRE WITH THE FOURTH COALITION 1806 – 1807</i>	



Received: 23 April 2018
Revised: 30 April 2018
Accepted: 15 May 2018
Published: 30 June 2018

STRUKTURA ORGANIZACYJNA ORGANÓW STANOWIĄCYCH W POLSKIM I FRANCUSKIM SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM - W STRONĘ DEMOKRACJI KONSULTACYJNEJ

THE ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF LEGISLATIVE BODIES IN THE POLISH AND FRENCH TERRITORIAL SELF- GOVERNMENT – TOWARDS A CONSULTATIVE DEMOCRACY

Monika Augustyniak

dr hab.; Associate Professor, Faculty of Law, Administration and International Relationships

Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University, Poland

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6196-1989>

* *Corresponding author: e-mail:* maugust111@poczta.onet.pl

Research project carried out at the Faculty of Law, Administration and International Relations at Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University financed from funds for statutory activities on the basis of the decision no. WPAiSM/DS/3/2016-KON.

Streszczenie

Struktura wewnętrzna organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego/wspólnot terytorialnych oraz konstrukcje normatywne komisji i ciał konsultacyjnych (zwłaszcza te we francuskim porządku prawnym) umożliwiają aktywne wyrażanie opinii i stanowisk mieszkańców wspólnot samorządowych. Multiplikacja francuskich komisji i komitetów, uregulowanych na mocy ustawy, wzbogajających dialog konsultacyjny we wspólnocie terytorialnej, stanowić może dobry wzorzec nowych i pożądaných rozwiązań w tym zakresie w polskim porządku prawnym. Wypowiadanie się mieszkańców danej wspólnoty przez szeroką gamę ciał konsultacyjnych uznać należy za właściwy kierunek demokracji pośredniej, która w sposób jednoznaczny przybliżyła się do demokracji uczestniczącej, pozwalając współuczestniczyć mieszkańcom w podejmowaniu decyzji w ich własnych sprawach.

Słowa kluczowe: dialog konsultacyjny, struktura wewnętrzna organu stanowiącego w samorządzie terytorialnym, komisje tematyczne, ciała konsultacyjne we wspólnotach samorządowych, partycypacja, partycypacja społeczna

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Augustyniak, M. (2018). The Organizational Structure of Legislative Bodies in The Polish And French Territorial Self-Government – Towards a Consultative Democracy. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 9-28

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2127](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2127)

Abstract

The internal structure of legislative bodies of territorial self-government units/territorial communities and normative constructions of commissions and consultative bodies (especially those in the French legal order) enable active expression of opinions and positions of residents of self-government communities. Multiplication of French commissions and committees, regulated by the Act, enriching the consultative dialogue in the territorial community, may constitute a good model of new and desirable solutions in this area in the Polish legal order. Expressing opinions by residents of a given community through a wide range of consultative bodies should be considered the right direction of indirect democracy, which unambiguously approaches participatory democracy, allowing residents to participate in making decisions on their own matters.

Keywords: consultative dialogue, internal structure of the legislative body in territorial self-government, thematic commissions, consultative bodies in self-government communities, participation, social participation

Introduction

The existence of the territorial self-government of the Republic of Poland, in addition to the legislation introducing the three-tier territorial division, is reflected in the most important normative act of the Republic of Poland - of the Constitution of 2 April 1997 (Chapter VII of the Basic Law "Local self-government"). If it results from the justified needs of the state, the Act may delegate to other local government units other public tasks - commissioned tasks (Gwoździiewicz S., p.9). In the Polish and French right order the territorial self-government participates in the exercise of public authority. It performs an important part of public tasks assigned to it under the Acts, on its own behalf and on its own responsibility. Pursuant to Article 169 par. 1 of the Constitution of the Republic of Poland (Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997, Journal of Laws, item 483, as amended – hereinafter referred to as the Constitution of the RP): "Units of local government shall perform their duties through constitutive and executive organs." According to Article 72 par. 3 of the French Constitution (Constitution of the French Republic of 4 October 1958), the French legislator has determined that under the conditions provided for in the Act the territorial communities may freely exercise their power through elected councils and have the right to issue legal acts in order to exercise their powers. Provisions of the

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Augustyniak, M. (2018). The Organizational Structure of Legislative Bodies in The Polish And French Territorial Self-Government – Towards a Consultative Democracy. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 9-28

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2127](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2127)

General Code of Territorial Communities (CGCT- General Code of Territorial Communities) specify in detail the catalogue of authorities, their organization and rules of operation. Participatory democracy (Participatory democracy is focused on the forms and values of active participation of a citizen in "self-governing" or co-management of the territorial community. This process should cover the widest possible range of matters in various forms, including the most modern methods, e.g. e-democracy. D. Megard, B. Deljarrie, p. 86) is one of the types of democracy that has key significance for the proper functioning of territorial self-government in the Polish and French legal order. Therefore, the issues concerning participatory democracy, based on a wide range of commissions and consultative bodies, are a desirable element in the contemporary territorial division of the state. Instruments of participative democracy, skilfully, normatively connected with the authorities in the self-government community, guarantee the proper exercise of power, understood as co-management by residents of territorial self-government units of matters in the municipality (Polish "gmina"), district (Polish "powiat") /department and voivodeship/region. The subject of this article is the analysis of issues regarding the organizational structure of legislative (i.e. constitutive) bodies in the Polish and French territorial self-government in the light of consultative regulations as those which guarantee active participation of residents in the life of the self-government community, constituting foundations of a democratic state based on the rule of law.

Internal structure of the legislative body – selected systemic and legal elements

In accordance with the provisions of Code général des collectivités territoriales each municipality, department and region has been equipped by the legislator with legislative (or constitutive) bodies – councils established by elections (see Article L1111-1 CGCT). CGCT regulations define the principles and mode of operation of individual territorial communities. Similarly, in the Polish legal order, the legislator has equipped all territorial self-government units, pursuant to the provisions of the Constitution of the Republic of Poland and systemic self-government acts, with bodies, including legislative bodies, i.e. the municipal council, district council and sejmik of voivodeship.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Augustyniak, M. (2018). The Organizational Structure of Legislative Bodies in The Polish And French Territorial Self-Government – Towards a Consultative Democracy. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 9-28

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2127](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2127)

In Poland and in France the organizational structure of legislative bodies (the legislative function is a function of programming the activities of the self-government, creating a general self-government policy, which is to lead to deciding by the legislative body on fundamental matters, which are then settled through the creation of general and abstract norms – J. Bucińska, D. Struc, R. Stec, Warsaw 2009, p. 69) is based on the bodies indicated *expressis verbis* by the legislator in systemic self-government acts (systemic self-government acts should be understood to mean: the Act of 8 March 1990 on municipal self-government (consolidated text Journal of Laws of 2017 item 1875 as amended) – hereinafter referred to as AMSG; the Act of 5 June 1998 on district self-government (consolidated text Journal of Laws of 2017 item 1868 as amended) – hereinafter referred to as AD SG; and the Act of 5 June 1998 on voivodeship self-government (consolidated text Journal of Laws item 2096 as amended) – hereinafter referred to as AV SG) and regulations of the General Code of Territorial Communities. This catalogue is closed and its extension can only take place at the level of the statutory norm. In addition to the structure clearly indicating the role and significance of resolutions-passing bodies in territorial self-government units/territorial communities, the legislator and the local resolution-passing body provide for a large range of various commissions and consultative bodies operating within the municipality, district/department and voivodeship/region. The aim of these consultative and advisory as well as often initiative bodies is to strengthen the efficiency of activities of the authorities of indirect democracy and to facilitate their efficient performance of tasks which gain through the consultative democracy acceptance of residents of the self-government community and thus strengthen the legitimacy of the authorities' activities. It serves not only good governance of the self-government community, but also strengthens the information policy, creates a solid guarantee of openness in the field of activities of representatives of the authorities, elected in democratic self-government elections.

Municipal council

In the French legal order the municipal council decides on local matters (French municipalities have the presumption of competence in matters of local sig-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Augustyniak, M. (2018). The Organizational Structure of Legislative Bodies in The Polish And French Territorial Self-Government – Towards a Consultative Democracy. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 9-28

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2127](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2127)

nificance. This competence covers all local matters not reserved for the department and region or government administration – See S. Creusot, Une nouvelle organisation décentralisée de la République, Paris 2012, p. 54. In the Polish legal order, as T. Moll emphasizes, for determination of the scope of activity of the municipality the legislator used the general clause constituting guidelines the boundaries of which should include tasks transferred to the municipality – see T. Moll, (in:) B. Dolnicki (ed.), Act on the municipal self-government. Commentary, Warsaw 2016) at meetings of the council (Conseil municipal), which is a legislative body elected in general and direct elections for the term of 6 years (J. Waline, Paris 2016, p. 132). The number of councillors depends on the number of residents and amounts to 7 councillors in municipalities with less than 100 inhabitants, and in municipalities with at least 300,000 residents the maximum number of councillors is 69 (see Article L. 2121-2 CGCT) (Three cities constitute some exception: Lyon (73 councillors), Marseille (101 councillors) and Paris (163 councillors). These cities have been divided into districts called arrondissements). In France the municipal council meets at sessions and adopts resolutions. At the first meeting of *conseil municipal* the council elects a chairperson, who at the same time becomes the mayor of the municipality – the executive body in the municipality (J. Waline, Paris 2016, p. 143). Then the council determines the number of deputies of the mayor and elects them in a secret ballot. The number of deputies may be freely defined by the municipal council (without formal vote in the event of an obvious consensus), but it can not exceed 30% of the council members (This border is strictly controlled by the court in the event of a case being recognized as a result of the so-called *déférépréfectoral*- that is a prefect's appeal against a legal act of a territorial community before an administrative court, and not at the request of citizens). It is possible to create one or more additional positions of special deputies, however, only in the case of joining municipalities (article L. 2113-6 CGCT) or in a situation where communication between the capital of the municipality and part of this municipality is difficult (article L. 2122-3 CGCT). It is worth emphasizing that in cities with at least 80,000 inhabitants, it is possible to create positions of deputies responsible for one or several neighbourhoods. These deputies deal with all matters related to the activities of neighbourhoods functioning

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Augustyniak, M. (2018). The Organizational Structure of Legislative Bodies in The Polish And French Territorial Self-Government – Towards a Consultative Democracy. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 9-28

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2127](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2127)

in the municipality. Their tasks include informing residents and undertaking activities aimed at facilitating their participation in the life of the neighbourhood, in various consultative and opinion-giving processes (article L. 2122-18-1 CGCT).

Meetings of the council are convened by the mayor at least once a quarter and in the event the mayor deems it necessary (see article L. 2121-7 CGCT i art. L. 2121-9 CGCT). The mayor is obliged to convene the session on a justified request of the prefect or at the request of 1/3 of the council members in municipalities with at least 3,500 residents, and in municipalities with less than 3,500 residents a request supported by the majority of councillors is required within 30 days. This term may be shortened in emergency situations (Ph. Lacaïe, L'élú municipal. Statut de l'élú et fonctionnement du conseil municipal, Paris 2014, p. 168). The competence in this respect belongs to the prefect as a representative of the state in the department. Mayor informs all councillors about the meeting of the council (Failure to notify or notifying incorrectly even one councillor invalidates the proceedings of the meeting – see CAA Nancy, 2 févr. 2006, Commune d'Amnéville, no 03NC0090, AJDA, 2006, p. 948.). In accordance with article L. 2121-10 CGCT convocation of the meeting should include the agenda which is indicated in the agenda of the session and announced on the board of announcements of the town council and made public. At the first meeting of the council (immediately after the election of the mayor and his/her deputies), the mayor reads the Councillor's Charter (*la Charte de l'élú local*) in accordance with article L. 1111-1-1 CGCT (In accordance with the Councillor's Charter the councillor undertakes to perform his/her duties in an impartial, eager, honest and dignified manner – see) and provides a copy thereof to councillors. In accordance with article L. 2121-18 CGCT meetings of the council are public. At the request of three councillors or the mayor the council may decide, with the absolute majority of councillors present at the session, to debate in camera (J. Morand-Deville, Paris 2015, p. 163). Sessions can also be broadcast using audiovisual means.

In the Polish legal order, the municipal council is a legislative body, elected by universal and direct election for the term of office indicated in article 16 AMSG (According to this provision the term of the council is 5 years from the date of election (article 16 AMSG was amended by article 1 point 3 of the Act of 11 January

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Augustyniak, M. (2018). The Organizational Structure of Legislative Bodies in The Polish And French Territorial Self-Government – Towards a Consultative Democracy. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 9-28

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2127](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2127)

2018 - Journal of Laws 2018.130 amending this Act on 31 January 2018. The introduced amendments apply to terms of territorial self-government units falling after the term during which the said Act came into force.). The council is composed of councilors in the number specified in article 17 AMSG. The municipal council meets at sessions convened as needed but at least once a quarter. Competencies of the chairperson of the council include organizing its work and conducting meetings. The chairperson is elected by an absolute majority of votes in the presence of at least half of the statutory composition of the council, by secret ballot. The same procedure applies in the event of dismissal of the chairperson. The municipal council may appoint from one to three deputies in a secret ballot with an absolute majority of votes (the notion of an absolute majority of votes should be understood as obtaining at least one vote more than the sum of all validly cast votes, i.e. votes against and abstaining – see judgement of the Voivodeship Administrative Court in Poznań of 11.05.2011, II SA/Po 188/11, LEX no. 795690), in the presence of at least half of the statutory composition of the council. The chairperson of the council, *a contrario* to the French legal order, is not the body of the municipality (legislative body) (the chairperson of the council is an internal body of the municipal council – see J. Zimmermann, Administrative law, Warsaw 2014, p. 236) as this body is not included in the scope of entities listed in article 11a AMSG, whose catalogue is closed (A. Szewc, 2010, p. 157 et seq). Tasks of the chairperson include only organizing the work of the council and conducting the council's meetings (judgement of the Supreme Administrative Court in Warsaw of 10 March 2009- II OSK 344/09, LEX no. 532198: "In a situation where the municipal council adopts a resolution on appealing against supervisory decision to an administrative court and authorizes the council chairperson to lodge a complaint to the court, this entity becomes *sui generis* plenipotentiary of the council. In such a situation, it can not be effectively argued that the complaint lodged by the chairperson of the municipal council is therefore unacceptable. The municipal council itself can effectively file a complaint to the administrative court, in particular when the complaint is to concern the municipal executive body, i.e. the head of the municipality). The chairperson may designate a deputy chairperson to perform his/her duties. If the chairperson is absent and no deputy chairperson has been ap-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Augustyniak, M. (2018). The Organizational Structure of Legislative Bodies in The Polish And French Territorial Self-Government – Towards a Consultative Democracy. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 9-28

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2127](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2127)

pointed, the tasks of the chairperson are performed by the eldest deputy chairperson. The chairperson convenes the council's meetings. Convocation of the session consists of two elements: formal and material (the formal element includes appointment of: the place, date and time of convening the session, while the material element includes the agenda along with draft resolutions to be delivered to the councillors in the form indicated in the statutes - M. Augustyniak, 2012, p. 203 et seq.). Minutes are drawn up of meetings of the council which are included in the public information bulletin. In accordance with article 20 par. 2b AMSG meetings of the municipal council are broadcast and recorded using video and audio recording devices. Whereas recordings of the meetings are made available in the Public Information Bulletin and on the municipal website and in another way customarily accepted (this provision shall apply as from the new term of the municipal authorities). It is worth noting that convening the extraordinary session takes place at the request of the head of the municipality or at least 1/4 of the statutory composition of the municipal council. Then, the chairperson of the council is obliged to convene the session on a day falling within 7 days (in judgement of the Supreme Administrative Court in Warsaw of 13 March 2012- I OSK 2296/11, LEX no. 1136675 it was indicated that the 7-day period referred to in article 20 AMSG is indicative, the Act on municipal self-government does not provide for any legal consequences in the event of a session being convened at a later date) from the date of submitting the request, which should contain the above mentioned formal and material element of the convocation.

Both in the Polish and French legal order councillors have the obligation to participate in meetings of **thematic commissions: permanent and ad hoc** (P. Nicolle, J.P. Muret, 2014, p. 170; see article 24 AMSG and article L. 2121-22 CGCT). The municipal council/conseil municipal may decide to set up a commission at any of its meetings, specifying its composition and scope of activity. In both legal orders, the thematic commissions have not been equipped with decision-making competencies but with auxiliary competencies. They function as internal bodies of the municipal council. They constitute a place for discussion of councillors who, analysing the problems presented at commission meetings and expressing opinions on matters falling within their competence, prepare draft resolutions that are then

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Augustyniak, M. (2018). The Organizational Structure of Legislative Bodies in The Polish And French Territorial Self-Government – Towards a Consultative Democracy. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 9-28

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2127](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2127)

subject to the council's deliberations. The list of permanent commissions is either the regulation of statutes/internal regulations of a given council or is specified in the resolution of the council regarding the appointment of a specific commission. The rules and mode of operation of commissions are defined in the statutes of the municipality/internal regulations of *conseil municipal*, respectively. In the French municipal council municipal commissions (*les commissions municipales*) are appointed composed of: the mayor, mayor's deputies and councillors. The commission is chaired by the mayor. Commissions meet within 8 days from the decision on their appointment. At the first meeting of the commission its members elect a deputy chairperson (*vice-président*) who is entitled to convene next meetings and chair them in the absence of the mayor or inability to perform these duties by the mayor (P. Nicolle, J.P. Muret, 2014, p. 22 i 23). In the Polish legal order, the permanent and ad hoc commissions consist exclusively of municipal councillors. At the first meeting of the commission, convened by the chairperson of the council, the commission elects candidates for the chairperson of the commission and his/her deputies. These candidatures are then voted at a meeting of the municipal council, by a simple majority, in the presence of at least half of the statutory composition of the council in an open vote, unless the Act provides otherwise. In accordance with article 14 par. 2–4 AMSG open voting at council sessions is held with the help of devices enabling to draw up and record a list of councillors' voting by name. If it is not possible to vote in the above-mentioned manner, roll-call voting takes place. List of councillors' voting by name are public and made available in the Public Information Bulletin and on the municipal website and in another way customarily accepted within the municipality (article 14 AMSG was amended by article 1 point 2 of the Act of 11 January 2018 on amending certain acts to increase the participation of citizens in the process of electing, operating and controlling certain public bodies - Journal of Laws 2018.130) amending this Act on 31 January 2018. In accordance with article 15 of the said amending Act the introduced changes apply to territorial *self-government* units after the term during which the said Act entered into force). Tasks of the chairperson of the commission include conducting and chairing meetings of the commission and representing these bodies in relations with municipal bodies.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Augustyniak, M. (2018). The Organizational Structure of Legislative Bodies in The Polish And French Territorial Self-Government – Towards a Consultative Democracy. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 9-28

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2127](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2127)

Legislative body in the district/department and in the voivodeship/region.

In the French legal order, the resolution-passing body, with legislative competencies in the department is the departmental council and in the region – the regional council (in accordance with article L. 4111-1 CGCT regions are territorial communities). The councils adopt resolutions on matters falling within the competence of a given community, indicated by the act. The departmental/regional council meets at least once every quarter (see article L. 3121-9 CGCT). It is convened by the chairperson of the council. It may also be convened at the request of a permanent commission or 1/3 of the departmental/regional council members. At the first meeting of the council, immediately after the election of the chairperson, deputy chairpersons and other members of the permanent commission, the chairperson reads the Councillors' Charter (see article L. 1111-1-1 CGCT) and then submits a copy of this document to the councillors. The chairperson of the council is an executive body of the department/region (on the subject of the legal position and tasks of the executive body in the department and region, see M. Lombard, G. Dumont, J. Sirinelli, Paris 2015, p.184-188). In the French department and region a permanent commission (*commission permanente*) functions, whose structure and subjective scope are specified in the provisions of CGCT. This commission is composed of the chairperson of the council, deputy chairpersons (4 to 15) and other members, with reservation that the number of members does not exceed 1/3 of the composition of the department/region council. Members of the permanent commission (in addition to its chairperson) are elected by vote from lists of candidates (of both sexes) presented by councillors of the department/region for a period of 6 years (J. Ferstenbert, F. Priet, P. Quilichini, 2016, p. 265). Supplementing the composition of the permanent commission is governed by the provisions of CGCT. The election of commission members may be challenged in terms of the rules, forms and dates of its performance as part of the election of the department councillors (article L. 3122-6-1 CGCT). The powers of the permanent commission expire with the commencement of the first meeting of the elected council. Meetings of this commission are held if the absolute majority of councillors or their representatives is present at the meeting. If this quorum condition can not be met, the commission meeting will be rescheduled three days later, no longer subject

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Augustyniak, M. (2018). The Organizational Structure of Legislative Bodies in The Polish And French Territorial Self-Government – Towards a Consultative Democracy. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 9-28

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2127](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2127)

to the quorum requirement (relevant provisions of par. 2 article L. 3121-14 CGCT - shall apply here). This commission plays a fundamental role in the French territorial self-government, because it is a body in functional terms. The departmental/regional council has the competence to entrust a permanent commission with a part of its powers in accordance with the provisions of article L. 3211-2 CGCT and article L. 4133-4 CGCT. This does not apply to matters related to, among others, budget and discharge. This commission replaces the council and deliberates between its meetings. In the French administrative law doctrine it is indicated that this commission is not the controlling body of the chairperson of the council as the executive body of the department/region. It is a collegial plane, being an emanation of legislative competencies of the resolution-passing body, although it is headed by the executive body of the department/region (J.B. Auby, J.F. Auby, R. Noguellou, p. 164; it is worth emphasizing that this commission analyses reports submitted to it by the executive body of the department/region – see J. Girardon, 2014, p. 64 p. 75). The powers entrusted to the permanent commission can not be subdelegated. The permanent commission (*commission permanente*) has been equipped *ex lege* with the right to convene a session of the council, after submitting a request in this matter (article L. 3121-9 CGCT). This commission is not a regular thematic commission. Other thematic commissions appointed as internal bodies of the departmental council and the region do not differ in their structure and tasks from thematic commissions appointed in the French municipality.

In the Polish legal order, the election of the chairperson of the council/sejmik is the first action carried out immediately after the newly elected councillors took their oath. The act of election alone does not trigger the exercise of the mandate. Only after making the oath, the councillor can effectively make decisions in the form of an act of voting at sessions and commissions of the council (judgement of the Voivodeship Administrative Court in Białystok of 12 April 2010 - II SA/Bk 160/07, LEX no. 661870). At the first session of the council/sejmik, immediately after the councillors took their oath, the body elects a chairperson from among its members and no more than three deputy chairpersons of the council of the district/voivodeship sejmik. It does so by way of a resolution adopted by secret ballot,

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Augustyniak, M. (2018). The Organizational Structure of Legislative Bodies in The Polish And French Territorial Self-Government – Towards a Consultative Democracy. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 9-28

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2127](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2127)

by an absolute majority of votes, in the presence of at least half of the statutory composition of the council/sejmik. There is a statutory prohibition on joining the functions of a board member with the function of the chairperson of the council and his/her deputies (judgement of the Voivodeship Administrative Court in Wrocław of 29.01.2016, III SA/Wr 694/15, LEX no. 2034824).

The task of the chairperson of the council/sejmik is to organize the work of the legislative body and conduct the deliberations of this body. The chairperson convenes the meeting of the council/sejmik as needed (but not less frequently than once a quarter). The agenda and draft resolutions are attached to the notice on convocation of the session. The chairperson of the council/sejmik convenes a session also on request submitted by at least 1/4 of the statutory composition of the legislative body or at the request of the board. Such a session is convened on a day falling within 7 days from the date of submitting the request (see article 15 par. 7 and 9 AD SG and article 21 par. 7 and 9 AV SG). From the next term of office, the right to convene an extraordinary session will additionally be vested in councillors' clubs, whereas the legislator stipulates that the chairperson of the council/sejmik is obliged to put on the agenda of the next session of the district council draft resolution submitted by the councillors' club, if it has entered the legislative body at least 7 days before the beginning of the session of the council/sejmik. In the above-mentioned procedure, each club of councillors may submit no more than one draft resolution for each subsequent session of the council of the district/voivodeship sejmik (these regulations were added pursuant to the Act of 11 January 2018 on amending certain acts to increase the participation of citizens in the process of electing, operating and controlling certain public bodies - Journal of Laws 2018.130). In the Polish legal system, the council of the district/voivodeship sejmik are entitled to establish permanent and ad hoc commissions. The commissions have a function consisting in giving opinions and submitting requests, subject to the control functions of the audit committee. A certain novelty in the territorial self-government is the establishment of an obligatory permanent commission for complaints, requests and petitions (these provisions apply to the next term of the bodies of territorial *self-government* units - see article 18b AMSG, article 16a AD SG and article 30a AV SG), whose competences (granted *ex lege*) include

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Augustyniak, M. (2018). The Organizational Structure of Legislative Bodies in The Polish And French Territorial Self-Government – Towards a Consultative Democracy. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 9-28

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2127](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2127)

handling complaints about the activities of the legislative body of the district/voivodship and their organizational units, requests and petitions submitted by citizens. Membership in the commission for complaints, requests and petitions can not be combined with the functions of the voivodeship marshal, chairperson and deputy chairpersons of the council of the district/voivodeship sejmik and councillors who are members of the board. Rules and mode of operation of the commission for complaints, requests and petitions are specified in the statutes of the district/voivodeship. The district council also appoints an obligatory committee for public safety and order, which performs functions in the area of public order and security of citizens. However, it is not an internal commission of the district council (pursuant to art. 38a of the AD SG. See W. Kisiel, 2014, p. 110 et seq. Czapska points out, this commission "is neither a district body nor a commission within the meaning of Article 17 of the AD SG, therefore it is not an internal body of the district council. Its creation is obligatory, whereas the president of the city with district rights and governor of the district bordering on such a city, may establish, by agreement, a joint commission for the city with district rights and a district bordering on that city (article 38a par. 3)" – Cz. Martys, 2007 Lex/el). This commission is not *sensu stricto* a commission of the district council due to the subject of its operation and its composition.

Selected consultative bodies in self-government communities – systemic and legal elements – towards social participation

In the French legal system, in order to continuously improve public services in the territorial community and ensure transparency of management of these services (M. Thoumelou, 2016. p. 131 et seq). Consultative Commission on Local Public Services (Commission consultative des services publics locaux) is appointed which functions as obligatory consultative bodies in municipalities with more than 10 000 residents. This commission gives opinions on the quality of services, price or other aspects pertaining to the comfort and price of transport services on the territory of the municipality. The commission allows for participation of residents or users of services through local associations (e.g. tenant associations), (J. Ferstenbert, F. Priet, P.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Augustyniak, M. (2018). The Organizational Structure of Legislative Bodies in The Polish And French Territorial Self-Government – Towards a Consultative Democracy. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 9-28

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2127](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2127)

Quilichini, 2016, p. 279). It provides a forum for exchanging views on issues relevant to the proper management of public services and allows for the submission of requests and proposals for solutions to issues requiring improvement of public activities. It is a body directed towards participatory and consultative democracy, guaranteed by the French legislator with the statutory norm (see article L. 1413-1 CGCT). This commission is chaired by the mayor and is composed of members of the legislative body – councillors on the basis of proportional representation, representatives of local associations appointed by the council of the municipality (M. Verpeaux, Ch. Rimbault, F. Waserman, 2016, p. 85). Due to the subject matter of the debates, the commission may invite all persons whose presence it deems necessary to participate in its work. Therefore, this commission constitutes a certain consultative and advisory overture between residents and authorities in the territorial community. The commission's tasks include annual analysis of reports submitted by entities implementing public service obligations in a given community. The municipal council submits to the commission for opinions all projects whose subject matter concerns the transfer of public service obligations and partnership projects (J. Ferstenbert, F. Priet, P. Quilichini, 2016, p. 279). The commission, when it is requested by the majority of its members, has the right to ask to put on the agenda of the municipal council suggestions on improving local public services (B. Faure, 2014, p. 208). Thus, the French legislator provided it with the right of a resolution initiative, but subjectively limited only to the scope of the commission's activities. It should be noted that in the Polish legal order such commission has not been provided by the legislator. Whereas statutory regulations may stipulate that in a given legislative body a permanent or ad hoc commission is appointed (which depends on the local needs of residents and *de facto* decision of the municipal council) whose subject matter corresponds to the scope of the French commission, thus the commission will deal widely understood issues of public services in a given municipality. According to art. 21 AMSG internal commissions only include councillors, thus the personal scope will be limited only to members of the legislative body of a given territorial self-government unit. This does not mean, however, that the residents will not have access to commission's meetings and the results of its work, for example, the minutes of the meeting, draft resolutions,

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Augustyniak, M. (2018). The Organizational Structure of Legislative Bodies in The Polish And French Territorial Self-Government – Towards a Consultative Democracy. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 9-28

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2127](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2127)

proposals addressed to the authorities or commission's correspondence. These commissions have the nature of internal bodies of the municipal council and are regulated by virtue of the statutes of the municipality or by means of separate resolutions (in the scope of indicating the composition of a given commission and the scope of subjects). This does not exclude the possibility of appointing by the monocratic executive body of the municipality teams, commissions or consultative committees in the scope of the presented issues, which will function as advisory bodies of an optional nature. Another consultative structure in France is the **Municipal Commission for Accessibility** (Commission communale pour l'accessibilité), appointed pursuant to article L. 2143-3 CGCT. It is obligatory in municipalities with at least 5000 residents. Below this number of residents councillors of the municipality decide about possible optional appointment of this commission in the structure of a given municipality. This commission in the municipality is chaired by the mayor. Since entry into force of the Act no. 2014-1090 of 26 September 2014 the commission deals not only with the matters regarding people with disabilities (regardless of the type of disability) but also elderly people. Hence, its subject scope has been broadened (this also applies to the change of the name of the commission, which until now included only people with disabilities). The commission is composed of representatives of a community as well as representatives of associations, bodies, economic entities and interested users. The commission meets at meetings, scheduled several times a year, depending on local needs. This commission does not have the status of municipal council commission but it constitutes a platform for cooperation between councillors and residents in terms of meeting the needs of local residents. The commission task is to give opinions on and submit proposals for projects or other documents in matters concerning the accessibility of the architectural environment, public space, transport. These commissions deal with projects and documents regarding the accessibility of spatial infrastructure and prepare an annual report on its activities, presented to the municipal council and other entities indicated by the legislator and the local resolution-passing body (P. J. Quillien, 2017, p. 116).

Polish legislator has not provided for a municipal commission on the model of the French **commission for accessibility**. However, it is possible to appoint a

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Augustyniak, M. (2018). The Organizational Structure of Legislative Bodies in The Polish And French Territorial Self-Government – Towards a Consultative Democracy. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 9-28

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2127](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2127)

commission as a commission for dealing with the issues of spatial development and the elimination of architectural barriers for the disabled, taking also into account the problems of elderly people. This commission can also function as a permanent commission, appointed for the term of office or ad hoc (e.g. for the preparation of a specific development plan that takes into account the infrastructural needs of the aforementioned groups of residents of a given municipality). In the Polish legal order, it is possible to set up social councils for the disabled (see article 44b of the Act of 27 August 1997 on vocational and social rehabilitation and employment of people with disabilities (i.e. Journal of Laws of 2016, item 2046, as amended), hereinafter referred to as the AVSR) at district governor's offices, which were also equipped with consultative and advisory competences. The scope of activities of these councils includes giving opinions on draft resolutions and programmes adopted by the district council in terms of their effects on the disabled, inspiring ventures aimed at professional and social integration of disabled persons and the implementation of their rights. These councils also give their opinion on the draft district programmes for disabled people. District councils consist of 5 people, appointed from among representatives of non-governmental organizations operating in a given district, foundations and representatives of territorial self-government units (districts and municipalities) (see article 44c par. 2 AVSR). Members of district councils are appointed and dismissed by the district governor (Polish "starosta"), from candidates proposed by the organizations and bodies referred to above. These bodies constitute a broad forum for debate on the problems of people with disabilities also in the area of a given territorial self-government community. In each neighbourhood (arrondissement) of Paris, Lyon and Marseille the **Neighbourhood Initiative and Consultation Committee** (Comité d'initiative et de consultation d'arrondissement) are appointed on the basis of article L. 2511-24 CGCT), (**hereinafter referred to as CICA**) is appointed. It is composed of representatives of local associations and members of national federations active in the area of a given neighbourhood who express willingness to join this body. The Neighbourhood Council makes available to this committee all information needed to prepare debates organized at least quarterly as part of the neighbourhood council together with representatives of associations represented in CICA (J. Fer-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Augustyniak, M. (2018). The Organizational Structure of Legislative Bodies in The Polish And French Territorial Self-Government – Towards a Consultative Democracy. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 9-28

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2127](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2127)

stenbert, F. Priet, P. Quilichini, 2016, p. 284). This committee has exclusively opinion-giving competencies. It brings the resident closer, through a consultative and advisory process, to co-management of the local community. This structure does not exist in Polish auxiliary units, even in the Warsaw neighbourhoods, whose internal organization and competences assigned to them by the legislator are similar to neighbourhoods (arrondissement) created in large urban agglomerations, i.e. in Paris or Lyon. In the Polish legal order, internal commissions of a consultative nature are created in the municipal council regarding matters concerning the activities of auxiliary units of the municipality. These commissions may take the form of a public dialogue commission, a commission for participatory budget, a commission dealing with the issue of auxiliary units in a given municipality. There is also a possibility to appoint in the municipal structure by order of the executive body other opinion-giving and consultative bodies dealing with the issues of auxiliary units of the municipality. However, it should be stated that in the Polish legal order it is not possible to appoint, on the basis of statutory provisions and statutes, a commission for consultations and requests regarding matters covered by the activity of auxiliary units of a municipality in a given municipality or a city with rights of a district whose members would be residents of a given local community (M. Augustyniak, 2017, p. 315), though it is certainly a certain desirable direction of changes.

Conclusions

The internal structure of legislative bodies of territorial self-government units/territorial communities and normative constructions of commissions and consultative bodies (especially those in the French legal order) enable active expression of opinions and positions of residents of self-government communities. Multiplication of French commissions and committees, regulated by the Act, enriching the consultative dialogue in the territorial community, may constitute a good model for new and desirable solutions in this area in the Polish legal order.

Regardless of legal character of thematic commissions in both legal orders they are subject to legislative bodies. This means that commissions are subject to councils/sejmiks, performing a part of their tasks entrusted to them by way of an act or

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Augustyniak, M. (2018). The Organizational Structure of Legislative Bodies in The Polish And French Territorial Self-Government – Towards a Consultative Democracy. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 9-28

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2127](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2127)

resolution. They do not constitute internal bodies of councils/sejmiks with inherent competencies (E. Ura, 2012, p. 209). They are of auxiliary nature and are a certain form of the implementation of the principle of deconcentration and subsidiarity in legislative bodies of territorial self government/territorial communities. Certain exception is the permanent commission, appearing in the French department and region, with legislative competences entrusted to it under the CGCT provisions, with the exception of certain categories of cases belonging exclusively to the departmental and regional councils. I think that it is worth following in this normative direction and establishing similar structures within the district and voivodeship in order to effectively implement the tasks by these units. The commissions of the council/sejmik are equipped with the right of a resolution initiative, but they are not entitled to convene the council/sejmik meeting, as in the case of the rights in this respect of the permanent commission in the French legal order. Regardless of the legal nature of the commissions (obligatory or optional, permanent or ad hoc), in both legal orders they are subject to the legislative body, which means that the commission, as a group of councillors, supports the council/sejmik, performing some of the tasks entrusted by the legislative body. In the Polish legal system, the council /voivodeship sejmik are entitled to establish permanent and ad hoc commissions. The commissions have a function consisting in giving opinions and submitting requests, subject to the control functions of the audit committee. A certain novelty in legislative bodies of territorial self-government units is appointment of a permanent commission for complaints and petitions. This commission is obligatory. Activities of internal commissions of the council/sejmik include passing of resolutions, but they do not legislate, contrary to the permanent commission (*commission permanente*) functioning in the department and region in France. In the French territorial self-government, the legislator and the local resolution-passing body decided to establish a wide range of commissions and other consultative bodies functioning within the structure of territorial communities (however not having the nature of internal bodies of councils), which should become a reliable indication for the Polish legislator in the field of constructing regulations regarding forms and the scope of operation of the broadly understood consultative dialogue. Analysing the activities of the authorities

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Augustyniak, M. (2018). The Organizational Structure of Legislative Bodies in The Polish And French Territorial Self-Government – Towards a Consultative Democracy. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 9-28

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2127](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2127)

and expressing opinions and positions in this regard by a wide range of consultative bodies should be considered the right direction of indirect democracy, which unambiguously approaches participatory democracy, allowing residents to participate in the management of the territorial self-government community.

References:

1. AUBY J.B., AUBY J.F., NOGUELLOU R., (2015), *Droit des collectivités locales*, Paris.
2. AUGUSTYNIAK M., (2017), *Partycypacja społeczna w samorządzi terytorialnym w Polsce, Studium administracyjno-prawne na tle porównawczym [Social participation in territorial self-government in Poland, Administrative and legal study on the comparative background]*, Warsaw.
3. AUGUSTYNIAK M., (2012), *Organizacja i funkcjonowanie rady gminy [Organization and functioning of the municipal council]*, Warsaw.
4. CREUSOT S., (2012), *Une nouvelle organisation décentralisée de la République*, Paris.
5. FAURE B., (2014), *Droit des collectivités territoriales*, Paris.
6. FERSTENBERT J., PRIET F., QUILICHINI P., (2016), *Droit des collectivités territoriales*, Paris.
7. GIRARDON J., (2014), *Les collectivités territoriales*, Paris.
8. GWOŹDZIEWICZ S., MYDŁOWSKA B., (ed.), (2015), *Prawne i społeczne problemy samorządu terytorialnego (Legal and social problems of local government)*. Warsaw.
9. KISIEL W., (2014), *Powiatowa komisja bezpieczeństwa i porządku: uwagi administratywisty (District security and order commission: comments of an administration professional)* [in:] *Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa (Coordination of local activities for security)*, ed. J. Czapska, Kraków.
10. PH. LACAÏLE (2014), *L'écu municipal. Statut de l'écu et fonctionnement du conseil municipal*, Paris.
11. LOMBARD M., DUMONT G., SIRINELLI J., (2015), *Droit administratif*, Paris.
12. MARTYSZ CZ., (in:) DOLNICKI B., (ed.), (2017), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz (Act on district self-government. Commentary)*, Lex/el, Warsaw.
13. Megard D., Deljarrie B., (2009), *La communication des collectivités locales*, Paris.
14. MOLL T., (in:) Dolnicki B., (ed.), (2016), *Ustawa o samorządzie gminnym. Act on the municipal self-government. Commentary*, Warsaw.
15. MORAND-DEVILLER J., (2015), *Droit administratif*, Paris.
16. NICOLLE P., MURET J.P. (ed.) (2014), *Comprendre la vie municipale. Communes et intercommunalités*, Paris.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Augustyniak, M. (2018). The Organizational Structure of Legislative Bodies in The Polish And French Territorial Self-Government – Towards a Consultative Democracy. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 9-28

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2127](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2127)

17. STRUS D., (2009), *Organizacja administracji samorządowej w Polsce (Organization of self-government administration in Poland)* [in:] Samorząd terytorialny w Polsce (Territorial self-government in Poland), ed. J. Bucińska, D. Struc, R. Stec, Warsaw.
18. SZEWC A., (2010), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz (Act on municipal self-government. Commentary)*, Warsaw.
19. WALINE J., (2016), *Droit administratif*, Paris.
20. WLAŻŁAK K., (in:) CHMIELNICKI P. (ed.), (2013), *Ustawa o samorządzie gminnym (Act on municipal self-government)*, Warsaw.
21. ZIMMERMANN J. (2014), *Administrative law*, Warsaw.

Sources of law:

22. ACT OF 8 MARCH 1990 on municipal self-government (consolidated text Journal of Laws of 2017 item 1875 as amended)
23. ACT OF 5 JUNE 1998 on district self-government (consolidated text Journal of Laws of 2017 item 1868 as amended)
24. ACT OF 5 JUNE 1998 on voivodeship self-government (consolidated text Journal of Laws item 2096 as amended)
25. ACT OF 11 JANUARY 2018 on amending certain acts to increase the participation of citizens in the process of electing, operating and controlling certain public bodies (Journal of Laws 2018.130)
26. ACT OF 27 AUGUST 1997 on vocational and social rehabilitation and employment of people with disabilities (i.e. Journal of Laws of 2016, item 2046, as amended)
27. CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND of 2 April 1997 (Journal of Laws, item 483, as amended) – hereinafter referred to as the Constitution of the RP.
28. CONSTITUTION OF THE FRENCH REPUBLIC of 4 October 1958 (Constitution du 4 octobre 1958, JORF - <https://www.legifrance.gouv.fr>, access: 01.01.2018 r.).
29. CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (General Code of Territorial Communities) – source: <https://www.legifrance.gouv.fr>.
30. JUDGEMENT of the Voivodeship Administrative Court in Poznań of 11.05.2011 (II SA/Po 188/11, LEX no. 795690)
31. JUDGEMENT of the Supreme Administrative Court in Warsaw of 10 March 2009 (II OSK 344/09, LEX no. 532198)
32. JUDGEMENT of the Supreme Administrative Court in Warsaw of 13 March 2012 (I OSK 2296/11, LEX no. 1136675)
33. JUDGEMENT of the Voivodeship Administrative Court in Białystok of 12 April 2010 (II SA/Bk 160/07, LEX no. 661870).
34. JUDGEMENT of the Voivodeship Administrative Court in Wrocław of 29.01.2016 (III SA/Wr 694/15, LEX no. 2034824).

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Augustyniak, M. (2018). The Organizational Structure of Legislative Bodies in The Polish And French Territorial Self-Government – Towards a Consultative Democracy. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 9-28

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2127](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2127)



Received: 30 May 2018
Revised: 15 June 2018
Accepted: 15 June 2018
Published: 30 June 2018

REFORMA ADMINISTRACJI LOKALNEJ W POLSCE - UWARUNKOWANIA PRAWNE I SOCJOLOGICZNE

THE REFORM OF LOCAL ADMINISTRATION IN POLAND - LEGAL AND SOCIOLOGICAL CONDITIONS AND EXPECTATIONS

Roman Stec

PhD, University of Entrepreneurship in Warsaw, Poland

* *Corresponding author:* e-mail: roman.stec@onet.pl

Marcin Roliński

PhD, Faculty of Law and Administration, Maria Curie Skłodowska University in Lublin, Poland

* *Corresponding author:* e-mail: mrolin@op.pl

Łukasz Ciolek

MA (PhD student), Siedlce University of Natural Sciences and Humanities, Poland

* *Corresponding author:* e-mail: lukasz_ciolek89@wp.pl

Streszczenie

Samorząd lokalny jest podmiotem władzy publicznej, który uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej ze względu na swój interes prawny. Zadania samorządu terytorialnego wykonywane są we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Konstytucja RP nie określa struktury samorządu terytorialnego w Polsce. Celem artykułu zatytułowanego "Reforma administracji lokalnej w Polsce - uwarunkowania prawne i socjologiczne" jest ocena prawna funkcjonowania samorządu powiatowego w Polsce oraz ocena ustawy o samorządzie okręgowym.

Słowa kluczowe: reforma, administracja lokalna, Polska

Abstract

The local self-government is the entity of public authority which participates in exercising public authority because of its legal interest. The tasks of local self-government are exercised in its own name and under its own responsibility. The Constitution of the Republic of Poland

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Stec R., Roliński M., Ciolek Ł., (2018). The Reform of Local Administration in Poland - Legal and Sociological Conditions and Expectations. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 29-45

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2130](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2130)

does not specify the structure of local self-government in Poland. The aim of the article titled "The reform of local administration in Poland - legal and sociological conditions and expectations" is the legal assessment of the functioning of district self-government in Poland and the assessment of the District Self-government Act.

Keywords: reform, local administration, Poland

Introduction

Research on local communities is conducted within the framework of the sociology of urban and rural settlements. There is any other social research. Therefore, in the science of sociology there are following elements which constitute local communities: space and territory; the human community inhabiting this territory; social interactions between inhabitants of the territory; mutual bonds between persons and institutions which provide internal integrity of the community and enable to undertake joint activities for the solution of local problems. The entities which have a large influence over realization of common interests of local communities, especially in urban communities, are associations, non-government organizations and social groups functioning on their territory as representatives of such interests. In traditional societies, local communities have greater autonomy, their activities are regulated by their own social norms, while in modern societies the macro-social normative system becomes dominant. Under such a system, borders of local communities are established administratively and their cultural borders are less significant. The factor which transforms territorial communities into social communities is the participation of inhabitants of given territories in social activities, however, such participation is more probable in case of persons with higher social status. In the conflict perspective, local community is defined as the stage of conflicts between inhabitants, representatives of local authorities and local entrepreneurs. For that reason, the sociological approach to the notion of self-government occurs among legal notions. It refers to legally separated social groups such as a municipality, a district or a voivodeship, participation in which is constituted under the law. Such approach to the notion of self-government is accepted by the doctrine of administrative law. It is reflected in provisions of the Polish Constitution and statutes defining the structure of Polish self-government which are: the Municipality Self-government Act, the District Self-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Stec R., Roliński M., Ciolek Ł., (2018). The Reform of Local Administration in Poland - Legal and Sociological Conditions and Expectations. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 29-45

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2130](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2130)

government Act and the Voivodeship Self-government Act. Methodological framework of discussed problems is presented through the prism of legal and sociological analysis. The main method used in the study is the dogmatic legal method which involves exegesis and interpretation of legal provisions of administrative law, views of doctrine and opinions of judicature. The authors make use of the comparative law method as well. Research analyses are in most cases conducted from administrative legal and sociological point of view.

Local self-government - systematic and comparative legal aspects

The organization of modern countries and the idea of self-government are based on the principle of subsidiarity. It means that the authority is constructed vertically. Tasks fulfilled by organizational entities of a lower level cannot be delegated to higher level organizational entities unless their character exceeds the competences and possibilities for their fulfilment by lower level entities. Systematic changes in Poland were aimed at the conversion of the centralized state into the democratic, civic state which organizational basis was supposed to be self-government. In such a context, municipality self-government is perceived as the permanent organizational institution which is not subject of any doctrinal reflections. Article 164(1) of the Polish Constitution establishes the existence of a municipality as the basic entity of self-government. The power to create districts was granted to the common legislator under Article 164(2) of the Constitution. In relation to that, it is worth to ask a question whether it was justified to create districts despite such a discrepancy and whether were that legal, historical, political or economic conditions that influenced it. Even today there are opponents of districts. It seems that the discussion about the functioning of state structures and its territorial division should lead to postulates concerning the abolition of districts, the enlargement of territories of municipalities and granting municipalities with powers, tasks and competences of districts. In contrast to municipalities, districts are facultative elements of the constitutional structure of self-government. In the doctrine there is a view which claims that the Polish Constitution excludes the possibility of existence of only municipality self-government. However, the District Self-government Act is not the supreme act and can be amended by an

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Stec R., Roliński M., Ciolek L., (2018). The Reform of Local Administration in Poland - Legal and Sociological Conditions and Expectations. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 29-45

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2130](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2130)

other statute. The problem of the incongruence of legal system in Poland is permanent and addresses municipalities, however in relation to municipalities it can be limited due to constitutional guarantees included in Article 164(1) of the Constitution. District self-government is in a worse situation since it is more vulnerable for the results of the low standard of Polish legislation. Today, it is hard to expect the significant rise of position and durability of provisions concerning district self-government since there is not the answer for the question asked above - is district self-government needed? Such a situation does not change *de lege lata* absolute character of district self-government which makes it similar to municipality self-government and voivodeship self-government. Therefore, it is the Polish legislator who has the power to make choices whether to create districts, to reduce their number or to remove them. The corporative nature of a district can be the instrument supporting the formation of the civic society, if it provides the guarantee for the members of the district community to participate in decision-making within the competences of district self-government (Stec R., 2014). For the reasons mentioned above, it is important to interpret the provisions of the District Self-government Act as provisions regulating relations between members of the district self-governing community and district authorities.

The District Self-government Act understood in this manner leads to a number of doubts since there is the lack of provisions concerning relations between district authorities and the members of the district self-governing community. The doctrine enables to interpret such cases as the creation of democratic structure, differing from the model of self-government understood as a corporative entity, in which the subjects of law are the self-governing community and its territory (Stec R., 2014). After the ratification of the European Charter of Local Self-Government (The European Charter of Local Self-Government was ratified by Poland in 1993) and entry into the force of the Polish Constitution of 1997, it could be reasonably expected that the reform of public administration, which entered into force at 1 January 1999, would be, first and foremost through the creation of districts, the radical step towards decentralisation. However, it did not happen and the introduction of decentralization in the Polish self-government administration is not as simple as it seems. There are

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Stec R., Roliński M., Ciołek Ł., (2018). The Reform of Local Administration in Poland - Legal and Sociological Conditions and Expectations. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 29-45

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2130](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2130)

many problems with it as well as with the functioning of the civic society at the level of local and regional government.

Article 15(1) of the Polish Constitution states that the territorial system of the Republic of Poland shall ensure the decentralization of public power. Article 15 (2) indicates that basic territorial division of the state into local government units is determined by statute, allowing for social, economic and cultural ties. It ensures the territorial units' capacity to perform their public duties. In the scope of the regulation of the structure of local self-government, the Polish Constitution is moderate in legal and systematic arguments, even though it contains the principle of decentralization of public authority which is of utmost importance for these matters. The Constitution does not specify the scope and the degree of such decentralization. It was caused by different views presented during the work of the Constitutional Commission of the National Assembly by the members of contemporary government coalition and the members of the Commission preparing the draft of the Constitution. As the result of substantial and legal differences, the provision of the Constitution introducing districts has not been included into its final text (Skrzydło W., 2015a, Lex Omega).

In relation to different views on the structure of local self-government, the Constitutional Commission has decided to omit in the constitutional provisions referring to succeeding tiers of local self-government. These matters were left to be regulated by the Sejm in the common statute. The solution in which matters concerning the structure of local self-government, which are of utmost importance, were delegated to the common statute has been the political and legal mistake. It weakened the structural position of district and voivodeship self-government, even though it was justified by the views claiming that such solution is aimed at more detailed specification of matters which are not of constitutional character and which were not agreed during the elaboration of the draft of the Polish Constitution (Skrzydło W., 2015a, Lex Omega).

Analyzing the District Self-government Act, it is worth to present the example of Croatia where self-government structure is two-tier. The first tier are municipalities and cities, while the second are countries. Each of municipalities and cities, which are local self-government units, as well as each of countries, which are region-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Stec R., Roliński M., Ciolek L., (2018). The Reform of Local Administration in Poland - Legal and Sociological Conditions and Expectations. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 29-45

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2130](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2130)

al self-government units, has the legal personality granted by a statute. Two types of units are considered as cities in Croatia: those which are the seat of country authorities as well as those which have more than 10.000 inhabitants and constitute spatial, historical, natural, economic and social unity. A city, as a local self-government unit, can encompass also the suburban areas inhabited by the local community, which together with the city constitute economic and social unity connected by every-day, local needs of their residents. A country is the entity of regional self-government which territory constitutes natural, historical, economic, communicative, social and self-governing unity organized in order to exercise regional tasks. Since 2003, the territorial structure of Croatian administration consists of 429 municipalities, 126 cities and 21 countries, including the capital city of Zagreb (Matei L., Flogaitis S., 2011, p.48-49).

Another example of two-tier administrative division of the state is the Czech Republic. The Czech Constitution divides the territory of the state into municipalities and regions. The Czech Republic is the example indicating for the rationality of two-tier division of the state since till 2002 there was also the third tier - intermediate between those existing currently. It was a district which was the counterpart of a Polish district. Czech districts had marginal self-governing powers and were removed as the result of administrative reform. Currently, in Czech Republic there are 6249 municipalities and 14 regions. Prague is simultaneously the region and the municipality. Municipalities are units of non-uniform character and can be divided into several types: common municipalities, cities, market cities, statutory cities and the capital city of Prague. It is worth to indicate that while the division into cities and market cities has exclusively formal character and does not lead to the differences in the status of such municipalities, statutory towns can be additionally subdivided into smaller units – quarters (Moreno Á. M., 2012, p.113-114).

In Poland, the matter of principles which form the basis for territorial division of the state is limited in the constitutional provisions, only indicating that the territorial division of the state should take into account ties of social, economic or cultural character and provide the capacity to exercise its own public tasks and delegated tasks as well as to ensure the functioning of the civic society. Therefore, de-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Stec R., Roliński M., Ciołek Ł., (2018). The Reform of Local Administration in Poland - Legal and Sociological Conditions and Expectations. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 29-45

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2130](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2130)

spite numerous legal and political endeavors, the differences existing at the level of the work of the Constitutional Commission prejudged that general provisions defining the structure of local self-government have not been introduced in the draft of the Constitution. It was the result of the lack of consensus between members of Constitutional Commission and the lack of political decision concerning the specification of the structure, tasks and powers of self-government in the Constitution. The solution that has been agreed to is not complete since the issues concerning the functioning of municipality self-government have been regulated in the Constitution and the matters of functioning of district and voivodeship self-government were delegated to the common legislator. As a result of such directives concerning the introduction of new units of the territorial division of the state and the development of structures of territorial self-government, in 1998 the Sejm adopted self-government acts [Aside of the Act of 8 March 1990 on Municipality Self-Government (Consolidated text: Journal of Laws from 2001 No 142 item 1591 as amended), the Act of 5 June 1998 on District Self-Government (Consolidated text: Journal of Laws from 2001 No 142 item 1592 as amended), the Act of 5 June 1998 on Voivodship Self-Government (Consolidated text: Journal of Laws from 2001 No 142 item 1590 as amended), the Act of 5 June 1998 on government administration in Voivodship (Consolidated text: Journal of Laws from 2001 No 80 item 872 as amended) - this Act has been repealed and replaced by currently binding Act of 23 January 2009 on the Voivode and government administration in the Voivodeship (Journal of Laws No. 31, item. 206, as amended)].

Article 16 of the Polish Constitution states that the self-governing community is formed by all inhabitants of the units of basic territorial division. Therefore, it encompasses not only Polish citizens, but also foreigners. Self-government units exercise public powers in its own name and under its own responsibility, has the legal personality and its independence is the subject of legal protection. Under current regulations, the local community consists of all inhabitants of a certain unit – a municipality, a district or a voivodeship. It is the community formed in accordance with the law and participation in it is obligatory. Therefore, a natural person cannot refuse to be a part of such community and the body of local self-government unit

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Stec R., Roliński M., Ciolek L., (2018). The Reform of Local Administration in Poland - Legal and Sociological Conditions and Expectations. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 29-45

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2130](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2130)

cannot exclude any person from it (Article 16 of the Constitution of the Republic of Poland: 1. The inhabitants of the units of basic territorial division shall form a self-governing community in accordance with law. 2. Local government shall participate in the exercise of public power. The substantial part of public duties which local government is empowered to discharge by statute shall be done in its own name and under its own responsibility).

Local self-government is the entity of public authority which participates in exercising public authority because of its legal interest. Tasks designated to it are executed in its own name, except for tasks reserved for the bodies of governmental administration. The tasks of local self-government units are exercised in their own name and under their own responsibility. They can also exercise certain delegated tasks from the scope of governmental administration on the basis of agreements with bodies of governmental administration and those delegated by a statute (Skrzydło W., 2015b, Lex Omega).

The Constitution of the Republic of Poland does not specify the matter of the structure of local self-government in Poland. Such a problem was the object of disputes during the work of the Constitutional Commission which were connected with the specification of the territorial division of the state and the introduction of a new tier of administrative division – a district. Originally, the draft of the Constitution did bring districts back, but at the final level of works, in order to find a compromising solution enabling to adopt the draft, the constitutional regulation was abandoned. However, it did not mean that the issue of the territorial division of the state was prejudged. It may provoke the question whether such a solution is reasonable. Due to the lively disputes which took place at the time, the Constitutional Commission decided to sweep such problems under the carpet. It was assumed that the matter of territorial division of the state can be regulated in the Constitution, but it is not the only solution since such a matter can also be delegated to regulation in a statute (Stec R., 2014).

Therefore, under the current law, the Constitution states that only a municipality is the basic unit of local self-government, but there are also other units. The prospective regulations are directed by the content of Article 164(2) of the Constitution

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Stec R., Roliński M., Ciołek Ł., (2018). The Reform of Local Administration in Poland - Legal and Sociological Conditions and Expectations. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 29-45

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2130](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2130)

which contains a reference to a statute defining other units of regional and local self-government. The fact that a municipality is defined as the basic unit of local self-government is the basis for legal principle stating that a municipality fulfills essential tasks of local self-government. It means that all basic matters are reserved for a municipality and tasks of all other units should be clearly specified by the law. A municipality is the legal entity separate from the state which acts in its own name and under its own responsibility. A municipality exercises its own tasks as well as delegated tasks from the scope of governmental administration indicated in statutes or delegated on the basis of agreements with governmental administration bodies. The matter of the structure of local self-government was prejudged in the Constitution, but in statutes adopted in 1998: the District Self-government Act, the Voivodeship Self-government Act and, mainly, the Act on the Introduction of Basic Three-Tier Division of the State (Article 164 (2) of the Constitution of the Republic of Poland: Other units of regional and/or local government shall be specified by statute¹). District self-government is therefore a separated local community functioning within the structure of public administration which has been designated to independently exercise tasks of public administration and provided with substantive tools enabling it to execute its statutorily specified tasks. District local self-government constitutes the second tier of territorial self-government in Poland, beside municipality self-government and voivodeship self-government. It has the legal personality and the capacity to shape its own internal organization through first and foremost the election of local government bodies (the district council and the district management board) and adopting local law by these bodies. It is headed by the district governor who together with the district management board is the executive body of the district.

In the Czech Republic, municipalities are mainly responsible for: the management of municipality budget, local development, the municipal guard, water distribution, the restoration of buildings, agriculture, elementary education, housing, social care and urban planning. The unique role has been granted in Czech local government system to cities with special status (statutory cities) – currently there are 23 of them. They have been granted with extended powers designated to them in relation to their size, as well as their economic, cultural and social importance for

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Stec R., Roliński M., Ciolek L., (2018). The Reform of Local Administration in Poland - Legal and Sociological Conditions and Expectations. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 29-45

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2130](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2130)

regions in which they are located. Regional self-government is responsible for secondary education, roads, social care, public transport, development and health care in a region. The legislative bodies in 13 regions are councils which aside of powers applied in their own territory have also the right to initiate legislation in the Parliament. The internal structure of the region council is not extensively bound, but the Self-government Act obliges to establish the financial committee, the committee for education and employment as well as the committee for national minority, if there are more than 5% of foreigners in the community. The executive power is exercised by the hetman along with the region management board (Marek D., Baun M., 2010, p.68-69).

The differentiation of municipalities leads to gradation of their powers. Average municipality has 1653 citizens, but there are also units which have several dozen persons. All municipalities in Czech Republic deal with health care, education, culture, housing and public order. Larger municipalities, in which municipality offices so called delegated offices are located, are granted additional powers mainly from the scope of construction. The third group of municipalities (so called small districts) execute the tasks of removed districts in the area of such municipality and the nearest municipalities. The legislative power in a municipality is exercised by the municipality council, which is elected for four years. The members of the municipality council work in committees, which number and scope of activity is previously set. The Czech self-government Act establishes the obligation to create financial committee, controlling committee and the committee for national minorities, if at least 10% of inhabitants are foreigners. The council can also designate the committee of a settlement, which has the right to initiate legislation. It is the case, if such a settlement was a separate village in the past. The executive body of larger municipalities (those which have more than 15 members of the council) is the management board headed by the mayor elected from its members. In smaller municipalities, executive tasks are divided between the mayor and the council. The legislation enables to conduct the local referendum, but it is rarely used. The supervision over municipality administration is exercised by the regional office (municipality's own tasks) and the Ministry of internal affairs (delegated tasks) (Panara C., Varney M. R., 2013, p.57-60).

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Stec R., Roliński M., Ciolek Ł., (2018). The Reform of Local Administration in Poland - Legal and Sociological Conditions and Expectations. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 29-45

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2130](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2130)

In Croatia, the units of local self-government are responsible for the execution of tasks from the scope of solving local issues. These are first and foremost: the spatial planning, municipal activities, social problems, healthcare, primary education, culture, sport, customers' protection, environment protection and fire protection. Regional self-government is responsible for first and foremost: spatial planning, economic development, cultural, educational and social activity. It is also possible to transfer powers between different tiers of territorial division, what is made by agreements. A municipality has the right to delegate individual obligations to a country, if the country agrees to it. Regional authorities can also demand to delegate them some tasks of local government on condition that there are certain funds secured for such purpose. The council of a municipality, a city or a country is the legislative body which adopts annual budget and approves its execution. It is elected once each four years. It can also establish regular or temporary commissions or other subsidiary bodies. The activity of local self-government units is supervised by state bodies taking into account only the legality of their actions. The important element of democratic mechanisms in various tiers of local self-government is the citizens' capacity to directly express their opinion. It can be done by participation in the referendum, the submission of a petition to proper bodies of local self-government and the participation in meetings with municipality, city or country authorities (Matei L., Flogaitis S., 2011, p.47-49).

It is worth to ask another question concerning the functioning of Polish district self-Government. Such a question was asked by P. Chmielnicki in his commentary to the District Self-government Act: why the District Self-government Act does not indicate the proceeding in which a local community can challenge individual decisions in an administrative court without reference to effective legal institutions such as the local referendum. If there are no provisions regulating it in the Act, it means that such a right does not exist (Chmielnicki P., 2005, p.23). In the literature and in the doctrine, it is possible to interpret such cases as the creation of democratic structure differing from the model of local self-government understood as corporative entity in which the subject of law is the local community and the territory inhabited by such a community. The District Self-government Act indicates for the territo-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Stec R., Roliński M., Ciolek L., (2018). The Reform of Local Administration in Poland - Legal and Sociological Conditions and Expectations. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 29-45

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2130](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2130)

ry and the local community of inhabitants, but in the face of such lacks in regulation, the inconsistency of the legislator in the specification of rights of this community may lead to conclusion that district self-government is the district council and the district management board. It is unclearly regulated in the Act. Such doubts does not exclude the self-governing character of districts and their legal nature. District self-government is the legal entity which acts through its bodies. Its corporative nature is limited by a few basic forms of direct democracy. It should be politically assessed whether the existing mechanisms of direct democracy are enough or should they be increased in order to guarantee a higher participation of the inhabitants in decision making processes of district bodies (Chmielnicki P., 2005, p.23-24). The District Self-government Act was enacted after the Polish Constitution came into force. In the Act the direct application of constitutional provisions clause has been adopted. It creates the right of each entity to refer to the provisions of the Constitution without the necessity to wait for a common statute incorporating such provisions to the internal legislation (Rudnicki S., 1998, p.986). The repetition of constitutional provisions in the District Self-government Act is extensively used which has a negative influence over the content of the Act. The constitutional provisions prejudged the independence of self-government units. This is the reason why at the level of preparing the draft of the District Self-government Act, the approach to it should have been changed and the regulation of district's political position should have been radically limited and left to regulation in each district's charter. After the ratification of European Charter of Local Self-Government and entry into force of the Polish Constitution of 1997, it could be reasonably expected that after the reform of public administration, which enter into force at 1 January 1999, it will be, first and foremost through the creation of districts, the radical step towards decentralisation (Chmielnicki P., 2005, p.25). It is a wrong assessment since the narrow scope of the district's activity, low financial resources and the practical lack of inhabitant's participation in decision making processes lead to conclusion that district self-government is the weakest link of territorial self-government in Poland and seems to be redundant. In the discussions concerning the functioning of the civic society, there is a view that "district self-government has been created in order to store politicians who

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Stec R., Roliński M., Ciolek Ł., (2018). The Reform of Local Administration in Poland - Legal and Sociological Conditions and Expectations. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 29-45

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2130](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2130)

are not elected to other authorities”. It is a vulgar argument, but after careful analysis of the District Self-government Act concerning the tasks and powers of district self-government, it is hard to question its rationality (Zimmermann J., 2006, p.201 and next). Despite extensive criticism towards the functioning of districts, the democratic character of its structure cannot be questioned. It is proven by democratic election rules to the district council, the possibility to recall it before the end of its term with the use of the district referendum, the transparency of district bodies' activity, the democratic nature of relations between the district council and the district management board (Zieliński E., 2004, p.51 and next). Another argument proving this is the shape of external control and supervision over district self-government by the Prime Minister, voivodes, regional chambers of auditors, self-government appeals boards and administrative courts (Czarnow S., 2003, p.28 and next).

A district should be understood as a local self-governing community and the territory inhabited by it, which is territorially unified in terms of spatial and settlement pattern and because of social and economic ties. It should be the local self-governing community granting the support for local initiatives as well as for local culture and identity. The district council is the legislative and controlling body in all matters concerning a district, except for those which are reserved exclusively for the district referendum. Resolutions of the district council are binding for all entities on the district's territory or only for district bodies. The council works during sessions. The members of the district council are elected every four years. There are from 21 to 31 members of the council. The second body of a district is the district management board consisting of the district governor, the vice district governor and other members. It is the executive body of a district. Its task is to prepare drafts of resolutions, to execute the council's resolutions, to implement the budget and to manage district's property. Its work is organized by the district governor. The district has the legal personality separate from the state. It is the administrative entity providing public services on its own which means that it is done using its own resources, in its own name and under its own responsibility.

The exclusive powers of the district council includes organizational, planning, financial, personal, controlling issues and other matters (Cieślak Z., Lipowicz

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Stec R., Roliński M., Ciolek L., (2018). The Reform of Local Administration in Poland - Legal and Sociological Conditions and Expectations. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 29-45

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2130](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2130)

I., Niewiadomski Z 2002, p.139 and next). An organizational regulation is established by the district council upon an application of the district management board. It specifies the structure and tasks of the district office. According to the District Self-government Act, a district executes public tasks in its own name and under its own responsibility, in accordance with the principles set out in statutes and using the independence protected by courts. The state has no power to influence the activity of a district, except for extraordinary situations indicated in statutes. The main tasks of a district concern technical and social infrastructure, security and public order, spatial and ecological planning, namely the satisfaction of collective needs of the local community. Executing its tasks in its territory, a district is independent. Its activity is regulated in statutory provisions which indicate its powers which can be limited only in statutory provisions. In extraordinary cases, there can be a necessity to mutual assistance between units of self-government.

Districts are the second tier of self-government. They consist of territories of bordering municipalities. A district is also a city which has been granted with the right of a district. Inhabitants of a district form the self-governing community. Similarly to municipalities, districts have the legal personality and is the holder of the property. They are legally protected. Districts exercise public tasks of local nature, which are not exercised by municipalities. They have not overriding and supervisory powers in relation to municipalities. The district council is the legislative and controlling body. It executes tasks analogous to the municipal council. Its internal structure is regulated in the charter. The district management board is the executive body. Tasks delegated to districts are financed from state budget resources and their own revenues. Currently in Poland there are 379 districts. District can conclude agreements with voivodeships and local government units. Among districts, urban districts can be identified. There are 65 of them. These are mostly cities with more than 100.000 inhabitants (Wierzbowski M., 2009, p.208 and next). Urban districts are municipalities which exercise tasks of districts. Instead of the district governor, there is the mayor of a city. The district council is replaced with the city council. According to the legislator, these are cities with district rights. Land districts consist of a few rural municipalities, urban municipalities or rural-urban municipalities. The execu-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Stec R., Roliński M., Ciolek Ł., (2018). The Reform of Local Administration in Poland - Legal and Sociological Conditions and Expectations. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 29-45

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2130](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2130)

tive power is given to the district governor and a district management board. Therefore, what is the role of a district as the self-government unit? Local government is currently considered as one of the essential elements of a democratic state ruled by the law. Systematic changes in Poland were aimed at conversion of the centralized state into the democratic, civic state which organizational basis was self-government (See the judgment of Constitutional Court of 20 February 2002 .K 39/00, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*; *zbiór urzędowy*, Seria A 2002, no 1, item 4). Similarly to municipalities and voivodeships, districts are corporative units. The corporative character of a district can be the instrument supporting the formation of the civic society, if it provides the guarantee for the members of the district community to participate in decision-making processes within the competences of district self-government (Zieliński E., 2004, p.51 and next). The analysis of the District Self-government Act does not provoke any doubts that it is decentralized structure. District government has been created to fulfil tasks from the scope of public administration. In this scope it is similar to municipality self-government. District government is the holder of public financial resources and in this respect it is classified as a public administration body (Chmielnicki P., 2005, p.25 and next). It is worth to initiate the discussion on local self-government, its structure, position and tasks. The following question should be asked here: is the district government necessary in the structure of public administration. Maybe the better solution would be the creation of larger municipalities which bodies would be equipped with broader powers. Would such solution implement all the provisions of the European Charter of Local Self-Government in the scope of full public participation in exercising power namely the consultation of all local authority's decisions defining legal situation of local communities?

Conclusions

The District Self-government Act contains legal and legislative flaws which after nineteen years of its functioning should be corrected by the Polish legislator. These flaws are: providing excessive details in the Act, rigid, statutory specification of the number of members of the district management board, rigorous compliance with the

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Stec R., Roliński M., Ciolek L., (2018). The Reform of Local Administration in Poland - Legal and Sociological Conditions and Expectations. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 29-45

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2130](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2130)

postulate to minimize a number of provisions for example direct repetition of constitutional provisions, frequent reference to other acts even though they are insignificant for its content, the lack of substantial provisions which specify the powers of district bodies and the lack of provisions encouraging the recreation of the civic society. The District Self-government Act, which includes a number of legislative flaws, does not improve the efficiency of public administration activity. The district government does not have revenues from the activity of district's organizational units. It is financed from state the grants and injections. It also does not improve dealing with inhabitants issues – they would be more effectively dealt with by a municipality. The time for the discussion on the shape, structure and tasks of local self-government in Poland has come. The outcome of such discussion should be the draft of the act removing districts, enlarging municipalities and reducing their number by half as well as widening their tasks and powers. In Europe, the system of the functioning of local self-governments is varied and functions in different legal and structural models. It is a result of social, cultural, economic, historical and traditional conditions. In Poland three-tier system of local government is criticized by politicians, administrative lawyers, constitutional lawyers, economists and political scientists as ineffective and poorly financed. It refers mainly to district self-government. Therefore, such a system requires changes which should be preceded by careful political, financial and legal analysis of its functioning and the answer for the question what should be the shape of self-government in Poland. It seems to be reasonable to take into consideration the Czech model of two-tier construction self-government.

References:

1. CHMIELNICKI P., (ed.) (2005), *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*. LexisNexis. Warszawa.
2. CIEŚLAK Z., LIPOWICZ I., NIEWIADOMSKI Z., 2002. *Prawo administracyjne*, LexisNexis. Warszawa.
3. CZARNOW S., (2003), *Zespolenie na przykładzie służb inspekcji i straży powiatowych*, "Rejent", no 5.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Stec R., Roliński M., Ciołek Ł., (2018). The Reform of Local Administration in Poland - Legal and Sociological Conditions and Expectations. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 29-45

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2130](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2130)

4. MAREK D., BAUN M., (2010), *The Czech Republic and the European Union*, Routledge. London and New York.
5. MATEI L., FLOGAITIS S., (2011), *Public Administration in the Balkans from Weberian Bureaucracy to New Public Management*, Editura Economica. Available at: http://www.apas.admpubl.snspa.ro/bitstream/handle/2010/432/ASsee_No.1_2011_corect%5B1%5D.pdf?sequence=1 date of access: 12.05.2015
6. MORENO Á.M. (2012), *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*, Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
7. PANARA C., VARNEY M. R., (2013), *Local Government in Europe: The 'Fourth Level' in the EU Multi-Layered System of Governance*, Routledge. London and New York.
8. RUDNICKI S., (2001), *Głosa do wyroku SN z dnia 7 kwietnia 1998 r.*, I PKN90/98, *Monitor Prawniczy*, no 19.
9. SKRZYDŁO W., (2015a), *Komentarz do art.15 Konstytucji RP*, "Lex Omega", date of access: 6.04.2015;
10. SKRZYDŁO W., (2015b), *Komentarz do art.16 Konstytucji RP*, "Lex Omega", date of access: 6.04.2015;
11. STEC R., (2014), *Samorząd Terytorialny. Aspekty socjologiczno-ustrojowe*. "Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego", No 7.
12. WIERZBOWSKI M., (ed.) (2009), *Prawo Administracyjne*, LexisNexis Warszawa.
13. ZIELIŃSKI E., (2004), *Samorząd terytorialny w Polsce*, Elipsa. Warszawa.
14. ZIMMERMANN J., (2006), *Prawo administracyjne*, Zakamycze. Kraków.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Stec R., Roliński M., Ciolek L., (2018). The Reform of Local Administration in Poland - Legal and Sociological Conditions and Expectations. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 29-45

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2130](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2130)

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Stec R., Roliński M., Ciolek Ł., (2018). The Reform of Local Administration in Poland - Legal and Sociological Conditions and Expectations. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 29-45

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2130](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2130)



Received: 4 April 2018
Revised: 23 April 2018
Accepted: 15 May 2018
Published: 30 June 2018

REKRUTACJA JAKO SPOSÓB ZATRUDNIANIA PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH NA STANOWISKACH URZĘDNICZYCH W POLSCE

RECRUITMENT AS A WAY OF EMPLOYING SELF-GOVERNMENT EMPLOYEES IN CLERICAL POSITIONS IN POLAND

Jarosław Czerw

PhD, The Faculty of Administration and Social Sciences
of the University of Economics and Innovation in Lublin, Poland

* *Corresponding author:* e-mail: czerw@post.pl

Streszczenie

Rekrutacja jest podstawowym sposobem zatrudniania pracowników samorządowych na stanowiskach urzędniczych w Polsce. Rekrutacja kandydatów na te stanowiska odbywa się w sytuacji istniejącego wakat stanowiska urzędnika w danej jednostce administracyjnej. Proces rekrutacyjny pracowników urzędników prowadzony jest przez komisję rekrutacyjną wyznaczoną przez kierownika jednostki. Spośród wszystkich kandydatów uczestniczących w rekrutacji, komisja wybiera nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów. Kandydaci muszą spełniać wszystkie przedstawione zasadnicze wymagania i w jak największym możliwym stopniu wymagania dodatkowe. Kandydaci zostają przedstawieni kierownikowi jednostki, który spośród nich wybiera kandydata na ogłoszone stanowisko. Celem niniejszego artykułu jest analiza środków prawnych i prawno-organizacyjnych procesu rekrutacji jako sposobu zatrudniania pracowników samorządowych na stanowiskach urzędniczych w Polsce.


Słowa kluczowe: pracownik samorządowy, rekrutacja, stanowisko urzędnicze, wymagania kwalifikacyjne

Abstract

Recruitment is the basic way of employing self-government employees in clerical positions in Poland. The recruitment of candidates for these positions takes place in the situation of exist-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Czerw J., (2018). Recruitment As a Way of Employing Self-Government Employees in Clerical Positions in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 47-60

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2132](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2132)

ing a clerical vacant position in a given administrative unit. The recruitment process is run by a recruitment committee appointed by the head of the unit. From among all the participating candidates, not more than five best applicants are selected by the committee. The candidates must comply with the essential requirements and, to the greatest extent, meet the additional requirements. These candidates are introduced to the head of the unit who, from among them, selects the candidate to be employed for the clerical position. The purpose of this article is to analyze the legal and legal-organizational measures of the recruitment process as a way of employing local government employees in official positions in Poland.

Keywords: self-government employee, recruitment, clerical position, qualification requirements

Introduction

Self-government employees employed in clerical positions in Poland are a group of about 250,000 people (Ornoch – Tabędzka M., Porawski A., Potkański T., Ziółkowska E., Krawczyk P., Kręć A., 2014), and every year, several thousand officials are employed in self-government administration (Serwis Samorządowy PAP, Zatrudnienie w JST). Therefore, the analysis of recruitment as a way of employing self-government employees in clerical posts is important not only from the scientific point of view, but above all from a practical perspective. In accordance with Article 2 of the Act on Self-Government Employees dated 21 November 2008 (hereinafter: the Act on Self-Government Employees), self-government employees are employees employed in:

- 1) marshal's offices and voivodeship self-government organisational units
- 2) district offices and district organisational units
- 3) municipal offices, auxiliary units of communes, municipal budgetary units and self-government budgetary establishments;
- 4) offices (their counterparts) of unions of self-government units and self-government budgetary establishments set up by these unions;
- 5) offices (their counterparts) of administrative units of self-government units.

The acquisition of the status of a self-government employee results only from the fact of being employed in organisational units specified by the legislator. As Marcin Wujczyk rightly points out, "The question whether a person is a self-government employee is not determined by the nature of the work, the way in which

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Czerw J., (2018). Recruitment As a Way of Employing Self-Government Employees in Clerical Positions in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 47-60

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2132](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2132)

the employment relationship is established or performing a specific function, but by the place of employment." (Wujczyk M., LEX, 2014). Self-government employees are employed in clerical positions, including clerical managerial positions as well as auxiliary and service posts (Article 4 (2) of the Act on Self-Government Employees). The Act in itself does not specify in details the positions of self-government employees, including clerical positions. It is specified by the Regulation on the remuneration of self-government employees dated 18 March 2009 (hereinafter: the Regulation on the remuneration of self-government employees). The regulation defines, inter alia, a list of positions, including the division into managerial, clerical, auxiliary and servants' positions as well as advisors and assistants (§ 1 point 1 of the Regulation on the remuneration of self-government employees). According to Article 4 (1) point 3, self-government employees in clerical positions are employed under a contract of employment.


Recruitment and its essential features

The establishment of employment relationship as an official takes place as a result of recruitment, the relevant rules of which are set out in the Act on Self-Government Employees. It ought to be emphasized that the Act on Self-Government Employees does not specify the definition of a legal recruitment. As stated in the definition contained in the Polish Language Dictionary, the recruitment is "accepting new members, employees, students, etc. to an organisation, institution or university". On the contrary, according to Bolesław Maciej Ćwiertniak and Daniel Książek "on the one hand, recruitment can be understood as an institution within the official law aiming to fill a free position (in the strict sense), and on the other hand as a series of organisational and technical activities (in the broad sense)" (Ćwiertniak B. M., Książek D., LEX 2014).

According to Article 11 (1) of the Act on Self-Government Employees, the recruitment process of candidates for vacant official positions is open and competitive. As stated by the Voivodship Administrative Court in Gdańsk in the judgment of 21 July 2016 "The recruitment of candidates for a vacant clerical position is open and it takes the form of a formal procedure in which everyone who fulfills the conditions

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Czerw J., (2018). Recruitment As a Way of Employing Self-Government Employees in Clerical Positions in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 47-60

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2132](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2132)

provided in the recruitment announcement may submit their candidacy." Openness of the recruitment is retained if the requirement of public recruitment is met. The transparency of the recruitment is guaranteed by the obligation to disseminate information on the vacant clerical position [...] and by the fact that the announcement of the recruitment and its result is public. [...] In turn, the competitiveness of the recruitment is related to the implementation of the postulate of reliable and impartial performance of public tasks by self-government bodies. These bodies ought to strive to select the best candidate based on substantive criteria." (Judgment of the Provincial Administrative Court in Gdańsk of 21 July 2016, III SA/Gd 107/16).

Vacant clerical position

The recruitment of candidates for the office post takes place in the situation of a vacant clerical position in a given organisational unit. According to Article 12 (1) of the Act on Self-Government Employees, a vacant clerical position is a position on which, in accordance with the provisions of the Act or by an agreement, a self-government employee with the qualifications required for a given position employed in an official position has not been transferred or no recruitment has been carried out, or despite the recruitment an employee was not employed. As Bogusław Przywora notes, "a vacant clerical position occurs when a self-government employer has a range of official duties, not assigned to any employee who is in the employment relation with that employer." (Przywora B., ST 2014/7-8/104-113).

Replacement employment contract

According to Article 12 (2) of the Act on Self-Government Employees, the employment of a replacement person in connection with the justified absence of a self-government employee does not require a recruitment. The justification of absence of an employee due to illness, maternity leave, holiday leave or unpaid leave does not result in the dismissal of his position. Therefore, this position does not become a vacant position in case of a justified absence of an employee. As stipulated in Article 16 (1), the second sentence of the Act on Self-government employees, if it is necessary to replace the employee during his justified absence from work, the em-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Czerw J., (2018). Recruitment As a Way of Employing Self-Government Employees in Clerical Positions in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 47-60

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2132](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2132)

ployer may employ another employee for this purpose. The employment of a replacement employee is temporary and its purpose is to ensure the continuity of tasks belonging to the employee's duties during his or her justified absence. A replacement employee enters into an employment contract of employment for a fixed term, covering the period of that absence (Article 16 (1) the second sentence of the Act on Self-Government Employees). As Wojciech Drobny emphasizes: "A replacement employment contract is [...] a fixed-term employment contract made in special circumstances and for a specific purpose." (Drobny W., 2010). Replacement employment may apply to all clerical positions.

The announcement of the recruitment

The recruitment for a vacant official position begins with the announcement of a vacant clerical position and the recruitment of candidates for this position. Such an announcement is placed in the Public Information Bulletin, referred to in the Act on Access to Public Information of 6 September 2001 (hereinafter: PIB) and on the information board in the unit where the recruitment is conducted (Article 13 (1) of the Act on Self-Government Employees). The announcement of the recruitment can also be additionally placed on a website (or websites) other than PIB websites, in the press or on bulletin boards.

The announcement of the recruitment should contain:

- 1) name and address of the unit;
- 2) determination of the position;
- 3) specification of requirements related to the position, in accordance with the description of the position, with an indication of which ones are necessary and which requirements are additional;
- 4) indication of the scope of tasks performed at the position;
- 5) information on working conditions at the position;
- 6) information whether in the month preceding the date of publication of the announcement the employment rate of disabled persons in the office, in the view of regulations of the Law on Social and Vocational Rehabilitation and Employment of the Disabled (The Law on Social and Vocational Rehabilitation and Employment of

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Czerw J., (2018). Recruitment As a Way of Employing Self-Government Employees in Clerical Positions in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 47-60

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2132](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2132)

the Disabled dated 27 August 1997 - consolidated text, Journal of Laws of 2016, Item 2046, as amended), is at least 6%:

7) indication of the required documents;

8) date and place of submission of documents (Article 13 (2) of the Act on Self-Government Employees).

The recruitment announcement may also contain other than the above-mentioned elements - information relevant to the recruitment. As Jakub Stelina points out, "There are no obstacles to the inclusion of additional information in the announcement of the recruitment, which could, for example, approximate the specificity of the position (e.g. the need for frequent trips), or make the offer more attractive (e.g. information about additional benefits)." (Stelina J., Komentarz, ed. II, WK 2016, LEX).

The necessary requirements specified in the announcement of the recruitment (Article 13 (2) Item 3 of the Act on Self-Government Employees) are the requirements indispensable to take up a job at the position (Article 13 (2a) Item 1 of the Act on Self-Government Employees). The minimum eligibility requirements for clerical positions are set out in Article 6 (3) in connection with Article 6 (1) of the Act on Self-Government Employees. Accordingly, a self-government employee employed under an employment contract as an official may be a person who:

- 1) is a Polish citizen (However, the head of the unit that employs self-government workers spreading information about vacant clerical positions, including managerial clerical positions, points out the positions which the citizens besides Polish citizens can apply for. The people who can apply for such positions are the citizens of the European Union and citizens of other countries, who pursuant to international agreements or provisions of the community law are eligible to commence employment in the Republic of Poland (Article 11 (2) of the Act on Self-Government Employees). The person who is not of Polish nationality may be employed in the position, where work does not require direct or indirect participation in carrying out the tasks of public authority and performing functions aiming to protect general interests of the state. The knowledge of Polish language confirmed with a document, the type of which is specified in Civil Service

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Czerw J., (2018). Recruitment As a Way of Employing Self-Government Employees in Clerical Positions in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 47-60

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2132](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2132)

regulations, is required (Article 11 (3) of the Act on Self-Government Employees).

- 2) has full legal capacity and enjoys full public rights,
 - 3) has the professional qualifications required to perform work at the position,
 - 4) has at least secondary education,
 - 5) was not convicted by a valid court sentence for an intentional offense prosecuted by public prosecution or intentional fiscal offense (Płażek S., PPP 2010/7-8/131-153).
- 6) enjoys good reputation (Article 6 (3) in connection with Article 6 (1) of the Act on Self-Government

Employees) (Szewczyk H., I PK 85/09, OSP 2011/11/119).

In addition to the Act on Self-Government Employees, the qualification requirements for individual clerical positions are set out in the regulation on the remuneration of self-government employees. For example, at the position of the clerk, at least an intermediate and two years' seniority is required, while at the position of inspector - higher education and 3 years of seniority (Appendix no. 3 to the Regulation on the remuneration of self-government employees, IV Table F. Positions for which a self-government employee was employed under an employment contract in all offices). The eligibility requirements for individual clerical positions are also specified in the regulations of remuneration for self-government employees in force in the organisational unit (Article 39 (1) Item 1 of the Act on Self-Government Employees). These requirements may be higher than the minimum eligibility requirements set out in the Act on Self-Government Employees and the Regulation on the remuneration of self-government employees. Such requirements should also be defined as necessary in the announcement of the recruitment. The failure of the candidate for the clerical position to meet necessary requirements specified in the announcement of the recruitment disqualifies the candidate in the recruitment procedure.

The additional requirements specified in the vacancy notice (Article 13 (2) Item 3 of the Act on Self-Government Employees) are other requirements allowing for optimal performance of tasks on a position (Article 13 (2a) Item 1 of the Act on Self-Government Employees). In the case of recruitment for an official position, addition-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Czerw J., (2018). Recruitment As a Way of Employing Self-Government Employees in Clerical Positions in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 47-60

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2132](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2132)

al requirements may also include: high personal culture, impeccable work, knowledge of the rules of territorial self-government and related laws, the ability to interpret legal provisions or computer proficiency. As emphasized by the Supreme Administrative Court in Warsaw in the judgment of 20 May 2016, "additional requirements formulated in the announcement (Article 13 (2a) Item 2 of the Act on Self-Government Employees of 2008), allowing for optimal performance of tasks at a position are a different matter from the qualifications and skills that the candidate believes to be related to a position, but which are not explicitly referred to as additional requirements" (judgment of the Supreme Administrative Court in Warsaw of 20 May 2016, I OSK 1996/14). The failure of the candidate for the clerical position to meet additional requirements specified in the announcement of the recruitment does not disqualify the person in the recruitment procedure, but reduces the chances in relation to candidates who meet these requirements.

The obligation to provide information about the employment rate of disabled persons in the unit within the meaning of the provisions on vocational and social rehabilitation and employment of disabled persons (that is whether in the month preceding the date of publication of the announcement the rate was at least 6%) (Article 13 (2) Item 4b of Act on Self-Government Employees) is associated with granting special rights to a candidate who is a disabled person. According to Article 13a (2) of the Act on Self-Government Employees, if in the unit the employment rate of disabled people, in the meaning of the provisions on vocational and social rehabilitation and employment of disabled people, is lower than 6% in the month preceding the date of publication of the announcement of the recruitment, the priority for employment in clerical positions is given to a disabled person as long as the candidate is among the five best candidates who meet the necessary requirements and to the greatest extent meet the additional requirements presented to the head of the unit in order to be employed (Article 13a (1) of the Act on Self-Government Employees) (Przywora B., 2013/4/154-166).

In addition to the above-mentioned elements, the announcement of the recruitment should specify the date and place of submission of documents. According to Article 13 (3) of the Act on Self-Government Employees, the deadline for the

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Czerw J., (2018). Recruitment As a Way of Employing Self-Government Employees in Clerical Positions in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 47-60

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2132](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2132)

submitting specified in the announcement of recruitment cannot be shorter than 10 days from the date of publication the announcement in Public Information Bulletin. The deadline for submitting documents specified in the vacancy notice may be longer than the 10-day period specified by the legislator (e.g. 14 days from the publication of the announcement of the recruitment in Public Information Bulletin). The deadline for submitting documents should be defined by specifying the date – the day until which candidates is able to submit documents should be clearly indicated.

Information about the candidates who applied for the recruitment is public information in the scope covered by the requirements related to the position specified in the announcement of the recruitment (Article 13 (4) of the Act on Self-Government Employees). The information is not published in Public Information Bulletin, but can be made available on the grounds of Article 13 (1) of the Act on Access to Public Information. As stated in the judgment of Provincial Administrative Court in Lodz of 23 August 2016, "Public information will be not only the rules of recruitment, the list of candidates for the positions of team members, the list of people who have been employed, but also concerning the candidate's internship, the previous employment, fulfilled duties, official experience or other information regarding the requirements related to the position indicated in the announcement of the recruitment" (judgment of Provincial Administrative Court in Lodz of 23 August 2016, II SAB/Łd 155/16).

Recruitment committee

The recruitment is conducted by a committee appointed by the head of the unit (a recruitment committee). Constituting the committee, the head of the unit defines its composition, detailed scope of its tasks and the rules of operation. The obligation to appoint a committee to conduct the recruitment results from Article 14 (2) Item 5 of the Act on Self-Government Employees in which, as one of the elements of the minutes of the recruitment, the composition of the recruitment committee is indicated. According to Article 13a (1) of the Act on Self-Government Employees, the task of the committee is to select from among candidates taking part in the recruitment no more than five best candidates that meet the necessary requirements, and to

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Czerw J., (2018). Recruitment As a Way of Employing Self-Government Employees in Clerical Positions in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 47-60

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2132](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2132)

the greatest extent meet the additional requirements. In order to employ a chosen candidate, all the candidates are presented to the head of the unit by the committee. The head of the unit chooses a candidate for employment from the presented candidates. As mentioned above, if the employment rate of persons with disabilities in the meaning of the regulations on vocational and social rehabilitation and employment of disabled persons is lower than 6% in the month preceding the date of publication of the announcement of the recruitment, the priority in employment in clerical positions (excluding managerial clerical positions) is entitled to a disabled person, if the person is in the group of not more than five best candidates, meeting the necessary requirements and to the greatest extent meeting the additional requirements (Article 13a (2) of the Act on Self-Government Employees).

The minutes of the recruitment of candidates for a vacant clerical position are drawn up (Article 14 (1) of the Act on Self-Government Employees). The minutes should be prepared by the committee member appointed by the committee, and signed by all the committee members. Although the legislator does not indicate the time when the minutes should be drawn up, it should certainly take place immediately after the recruitment procedure. The minutes of the recruitment of candidates for a vacant clerical position should include:

- 1) specification of the position for which the recruitment was carried out, number of candidates and names, surnames and place of residence within the meaning of the Civil Code (Civil Code dated 23 April 1964 (consolidated text, Journal of Laws of 2017, Item 459, as amended, pursuant to Article 25 of the Civil Code, the place of residence for a natural person is a place where this person is staying with the intention of permanent residence) of not more than five best candidates (in case of recruitment for a clerical position , which is not a managerial clerical position, among the candidates presented to the head of the unit, the disabled candidates should be shown) presented to the head of the unit;
- 2) the number of offers submitted for the position, including the number of offers meeting the formal requirements;
- 3) information on the recruitment methods and techniques used;
- 4) justification of the choice made;

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Czerw J., (2018). Recruitment As a Way of Employing Self-Government Employees in Clerical Positions in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 47-60

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2132](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2132)

5) the composition of the recruitment committee (Article 14 (2) of the Act on Self-Government Employees).

Completion of the recruitment process

According to Article 15 (1) of the Act on Self-Government Employees, immediately after the recruitment process, the information about the recruitment result is disseminated by being placed on the information board in the unit in which the recruitment was conducted and by being published in Public Information Bulletin for a period of at least 3 months. The information about the recruitment result should include:

- 1) the name and address of the unit;
- 2) determination of the position;
- 3) the name and surname of the selected candidate and the place of residence within the meaning of the Civil Code;
- 4) justification of the choice made or justification for the failure to decide the recruitment for the post (Article 15 (2) of the Act on Self-Government Employees).

The justification of the choice made in case of selecting a candidate for a given position should include the reasons which the head of the unit was followed by when selecting a given candidate and the arguments for choosing a candidate from among the presented candidates. As Jakub Stelina rightly points out, "in the justification of the choice made, all the information contained in the minutes of the recruitment committee does not have to be repeated, but it cannot be too synthetic. The purpose of publishing the recruitment results is to create a mechanism that guarantees the correctness of the recruitment, as well as the launch of a verification procedure" (Stelina J., II, WK 2016, LEX).

The head of the unit establishes the relationship of employment with the candidate selected to be employed in a clerical position. As already mentioned, an employee in a clerical position is employed on the basis of an employment contract (Article 4 (1) Item 3 of the Act on Self-Government Employees). According to Article 16 (1) sentence 1 of the Act on Self-Government Employees, the employment relationship of a self-government employee employed under a contract of employ-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Czerw J., (2018). Recruitment As a Way of Employing Self-Government Employees in Clerical Positions in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 47-60

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2132](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2132)

ment is established for an indefinite period or for a limited period. If within 3 months from the date of establishing an employment relationship with a person selected through the recruitment process there is a necessity for re-filling the same position, it is possible to employ another person from among the candidates who were selected by the committee and presented to the head of the unit to select the candidate for employment (Article 15 (3) of the Act on Self-Government Employees). As Wojciech Drobny emphasizes: "To take advantage of these regulations, it is necessary to include the following premises jointly:

- 1) termination of the employment relationship with the person selected in the recruitment process;
- 2) termination of the employment relationship with the aforementioned person within 3 months from the date of its establishment;
- 3) meeting formal and substantive requirements in the recruitment process by more than one person" (Drobny W., 2010).

The solution adopted by the legislator should be positively assessed - it allows to fill the clerical position with observance of the principle of openness and competitiveness of the recruitment, and at the same time without repeating the entire procedure. In case of re-filling a vacant clerical position under Article 15 (3) of the Act on Self-Government Employees, the priority principle in employment for a disabled person specified in Article 13a (2) of the Act on Self-Government Employees, finds the application.

Conclusions

Although recruitment is the basic way of filling clerical positions, it is not the only way. The clerical positions may also be filled by internal promotion specified in Article 20 of the Act on Self-Government Employees (Szewczyk H., ST 2018/1-2/66-76) and as a result of a transfer to work in another unit under Article 22 of the Act on Self-Government Employees (Dubowik A., 2014). However, only the recruitment, through its open and ensuring competitiveness procedure provides the possibility of access to clerical positions in self-government administration to citizens who meet the qualification requirements necessary to work in a given position.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Czerw J., (2018). Recruitment As a Way of Employing Self-Government Employees in Clerical Positions in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 47-60

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2132](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2132)

References:

1. ĆWIERTNIAK B. M., KSIAŻEK D., (2014), *Komentarz do art. 11 ustawy o pracownikach samorządowych* [in:] Baran K. W. (ed.), *Komentarz do ustawy o pracownikach samorządowych*, [in:] Prawo urzędnicze. Komentarz, LEX.
2. DROBNY W., (2010), *Komentarz do art. 12 ustawy o pracownikach samorządowych* [in:] Drobny W., Mazuryk M., Zuzankiewicz P., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Oficyna, LEX.
3. DROBNY W., (2010), *Komentarz do art. 15 ustawy o pracownikach samorządowych* [in:] Drobny W., Mazuryk M., Zuzankiewicz P., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Oficyna, LEX.
4. DUBOWIK A., (2014), *Komentarz do art. 22 ustawy o pracownikach samorządowych* [in:] Baran K. W. (ed.), *Komentarz do ustawy o pracownikach samorządowych*, [in:] Prawo urzędnicze. Komentarz, LEX.
5. ORNOCH – TABĘDZKA M., PORAWSKI A., POTKAŃSKI T., ZIÓŁKOWSKA E., KRAWCZYK P., KRĘC A., (2014), *Samorząd jako pracodawca. Raport o zatrudnieniu w sektorze samorządowym*, Poznań http://www.miasta.pl/uploads/document/content_file/90/Smorz_d_jako_pracodawca_Raport_o_zatrudnieniu_w_sektorze_samorz_dowym_Pozna_2014.pdf.
6. PŁĄŻEK S., (2010), *Wymogi niekaralności funkcjonariuszy publicznych*, PPP 2010/7-8/131-153.
7. PRZYWORA B., (2014), *Problematyka zgodności z Konstytucją RP alternatywnego trybu obsadzania stanowisk urzędniczych w administracji samorządowej*, ST 2014/7-8/104-113.
8. PRZYWORA B., (2013), *Czy przysługujące osobom niepełnosprawnym preferencje w zatrudnieniu w administracji publicznej są zgodne z Konstytucją RP?* 2013/4/154-166.
9. SERWIS SAMORZĄDOWY PAP, *Zatrudnienie w JST. Liczba urzędników rośnie najszybciej w samorządach*, http://samorząd.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/174335/Zatrudnienie-w-JST--Liczba-urzednikow-rosnie-najszybciej-w-samorzadach.
10. SŁOWNIK JĘZYKA POLSKIEGO PWN (Polish Language Dictionary), <https://sjp.pwn.pl/szukaj/nab%C3%B3r.html>.
11. STELINA J., (2016), *komentarz do art. 13 ustawy o pracownikach samorządowych* [in:] Rycak A. et al., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, ed. II, WK 2016, LEX.
12. SZEWCZYK H., (2011), *Głos do wyroku SN z dnia 16 października 2009 r.*, I PK 85/09, OSP 2011/11/119.
13. SZEWCZYK H., (2018), *Prawne aspekty awansu zawodowego pracowników samorządowych*, ST 2018/1-2/66-76.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Czerw J., (2018). Recruitment As a Way of Employing Self-Government Employees in Clerical Positions in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 47-60

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2132](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2132)

14. WUJCZYK M., (2014), *Komentarz do art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych* [in:] Baran K. W. (ed.), *Komentarz do ustawy o pracownikach samorządowych*, [in:] *Prawo urzędnicze. Komentarz*, LEX.

Sources of law:

15. ACT ON SELF-GOVERNMENT EMPLOYEES dated 21 November 2008 (consolidated text, Journal of Laws of 2016, Item 902, as amended).
16. ACT ON ACCESS TO PUBLIC INFORMATION of 6 September 2001 (consolidated text, Journal of Laws of 2016, Item 1764, as amended).
17. CIVIL CODE DATED 23 APRIL 1964 (consolidated text, Journal of Laws of 2017, Item 459, as amended). Judgment of the Provincial Administrative Court in Gdańsk of 21 July 2016, III SA/Gd 107/16, not published.
18. JUDGMENT of the Supreme Administrative Court in Warsaw of 20 May 2016, I OSK 1996/14, not published.
19. JUDGMENT of Provincial Administrative Court in Lodz of 23 August 2016, II SAB/Łd 155/16, not published.
20. LAW ON SOCIAL AND VOCATIONAL REHABILITATION AND Employment of the Disabled dated 27 August 1997 (consolidated text, Journal of Laws of 2016, Item 2046, as amended).
21. REGULATION ON THE REMUNERATION OF SELF-GOVERNMENT EMPLOYEES dated 18 March 2009 (consolidated text, Journal of Laws of 2014, Item 1786, as amended).

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Czerw J., (2018). Recruitment As a Way of Employing Self-Government Employees in Clerical Positions in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 47-60

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2132](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2132)



Received: 17 November 2017

Revised: 13 February 2018

Accepted: 15 May 2018

Published: 30 June 2018

NORMATYWNE I PRAWNE CZYNNIKI RYNKU PRACY I ZATRUDNIENIA NA UKRAINIE

NORMATIVE AND LEGAL FACTORS OF THE LABOR MARKET AND EMPLOYMENT IN UKRAINE

Klavdiya Vasylivna Dubych

Professor of the Public Administration Department,
Doctor of Sciences in Public Administration,
the Institute for Training of the State Employment Service of Ukraine, Kyiv.

* *Corresponding author:* e-mail: kdubych@ukr.net


Streszczenie

Autorzy niniejszego artykułu podjęli próbę zbadania determinujących czynników sprzyjających ukraińskiemu rynkowi pracy i procesom zatrudnienia oraz czynników normatywnych i prawnych, które charakteryzuje: niedoskonałość; przestarzałe ukraińskie prawo pracy; niewystarczająca spójność odpowiednich normatywnych aktów prawnych i ich przepisów z międzynarodowymi normami w zatrudnieniu; niski poziom skuteczności ustawodawstwa antykorupcyjnego i programów państwowych śledzących rynek pracy i zatrudnienia - jako integralnej części państwowej polityki antykorupcyjnej; brak skutecznych mechanizmów regulacyjnych i prawnych administracji państwowej, które mogłyby zapewnić zwalczanie szarej strefy na rynku pracy, przestrzegania prawnych stosunków społecznych i stosunków pracy w dziedzinie zatrudnienia; kłopotliwy system podatkowy i niestabilność prawa podatkowego; brak bezpieczeństwa prawnego podmiotów gospodarczych w obliczu nadużyć ze strony państwowych organów kontrolujących. Biorąc pod uwagę powyższe autorzy stwierdzili, że niedoskonałość ram prawnych, nie ułatwia legalizacji rynku pracy i zatrudnienia ludzi, ale jako paradoks - zachęca do procesów związanych z nieformalnym zatrudnianiem na ukraińskim rynku pracy.

Słowa kluczowe: normatywno-prawne czynniki zatrudnienia, rynek pracy, zatrudnianie na czarno, administracja publiczna, system podatkowy, stosunek pracy, przedsiębiorczość, podmioty gospodarcze, korupcja, odpowiedzialność karna

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Dubych K.V., (2018). Normative and Legal Factors of The Labor Market and Employment in Ukraine.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 61-78

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2160](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2160)

Abstract

In the article, the research presents the drivers for the labor market and employment shadowing, the normative and legal factors in Ukraine, which are characterized by the following: the imperfection, obsolete domestic labor legislation, insufficient coherence of the corresponding normative legal acts and their provisions with international norms in the employment; low level of effectiveness of anti-corruption legislation and state programs in the part of shadowing the labor market and employment of the population as an integral part of the state anti-corruption policy; the lack of effective regulatory and legal mechanisms of state administration to fight the shadow employment, adherence to legal social and labor relations in the field of employment; cumbersome tax system and instability of the taxation laws; excessive regulation of entrepreneurial activity and legal insecurity of economic entities in terms of the abuse by state controlling bodies. Taking into account the above we have found that one of the factors of the shadow processes of the labor market and employment in Ukraine is the imperfection of the regulatory framework, which does not facilitate the legalization of the labor market and employment of the population, but as a paradox - encourages the processes of shadowing.

Keywords: normative-legal factor, labor market, employment, shadowing, public administration, tax system, labor relations, entrepreneurial activities, business entities, corruption, criminal liability

Problem solving in general and its connection with important scientific or practical tasks

The shadowing of the labor market and the employment of the population is a serious challenge for the development of a modern society, both in a separate country of the world and on a global scale. Moving a large part of the employed population from the official to the shadow sector of the labor market is also taking place in Ukraine. Thus, according to the data published by the State Statistical Service of Ukraine [6], in 2016 the number of informally employed in the country amounted to 4.0 million people, which was 24.3% of the employed population. At the same time, the Minister of Social Policy of Ukraine A.Reva states that today the potential of shadow employment in Ukraine is 8 million people. It should be noted that by 1990, shadow employment was covered by 2-6% of the population of Ukraine. That is, the domestic labor and employment market has a steady and distinct tendency to spread shadowing, which threatens Ukraine's vital national interests [3, p. 114].

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Dubych K.V., (2018). Normative and Legal Factors of The Labor Market and Employment in Ukraine.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 61-78

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2160](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2160)

Identification of previously unsettled parts of the general problem to which the article is devoted

The research hypothesis is the assertion that the labor market and employment shadowing is determined by the negative influence of the regulatory-legal factor that needs to be determined taking into account the present-day realities, concretization, analysis and scientific substantiation.

The purpose of the study is to identify, analyze and justify the legal and regulatory factor of the labor market and employment shadowing in Ukraine.

Presentation of the main research material with full justification of the received scientific results

In order to adequately perceive, avoid distortions in the understanding of terminology, we will analyze the scientific approaches to the definition, interpretation of the basic terms and concepts used in the study.

Factor - a prerequisite or reason causing certain phenomena; agent, mediator, whose influence leads to certain consequences, results. Under the *factor* in this study we will understand: a factor that affects the process of shadowing the labor market and employment; an object which, by its influence, changes the character, features or one of the main features of the phenomenon under study. Given that in its essence the terms "factor", "factor" and "determinant" are somewhat similar, then in the study we will consider them as synonyms.

According to Art. 1 of the Law of Ukraine On Employment of the Population:

labor market is a system of legal, social, labor, economic and organizational relations that arise between persons seeking employment, employees, trade unions, employers and their organizations, state authorities in the area of meeting the needs of employees in employment, and employers - in hired workers in accordance with the law; *employment* - not prohibited by legislation activity of persons connected with satisfaction of their personal and social needs in order to receive income (wages) in monetary or other form, as well as activity of members of one family who

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Dubych K.V., (2018). Normative and Legal Factors of The Labor Market and Employment in Ukraine.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 61-78

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2160](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2160)

carry out economic activity or work in sub- objects of management, based on their property, including free of charge.

The terminological analysis of encyclopedic literature [2, p.659-660] stipulates that *shadow (informal) employment* - it is: illegal employer involvement in an economic activity; type of employment in the informal economy, based on hidden from the state authorities in the labor relations between the employee and the employer. Shadow employment - this is an illegal format of labor relations, which is initiated, as a rule, by the employer or employee in order to avoid payment of taxes, evasion from the implementation of the provisions of the legislation.

In this study, *the shadowing of the labor market and the employment of the population* - is an unlawful activity connected with informal employment, in particular the use of labor of hired workers without entering into labor contracts and agreements, payment of wages in envelopes, tax evasion, social contributions, unpaid overtime working time, day, sick leave, breaks by employers of other requirements of labor legislation.

The results of the terminological analysis carried out above give grounds for arguing that the shadowing of the labor market and employment is a rather complex, multifaceted economic and social phenomenon. Relationships that are spontaneously established and distributed among the participants in this process on the shadow labor market are unlawful, as they violate current legislation (formal rules) and, as a consequence, are concealed. This phenomenon, which has not only economic and social aspects but also political, legal, demographic and other dimensions, leads to a number of other negative consequences in many spheres of public life. It is clear that this phenomenon is a serious challenge for the state and requires adequate response and elimination from it through the development and implementation of a state policy of shadowing the labor market and employment of the population, which has to solve a complex range of diverse problems. The state policy effectiveness is determined by a clear, complete and objective identification of the factors influencing the phenomenon under study, a thorough analysis of them, using appropriate scientific research methods, assessing the reliability and priority of these factors.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Dubych K.V., (2018). Normative and Legal Factors of The Labor Market and Employment in Ukraine.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 61-78

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2160](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2160)

The labor market and employment shadowing is determined by a number of factors that can be grouped into *external (exogenous)* and *internal (endogenous)*. According to the author, external factors, in comparison with internal factors, are of greater importance, importance and priority given the scale of their impact on the phenomenon under study. Internal factors can be due to human factor and subjectivity. While external factors, as evidenced by the results of the above analysis, on the contrary, are objective and determined by the policy of economic, social, legislation, etc. Exogenous and endogenous factors, in spite of their differences, in particular in terms of essence, specificity and priority of influence, are interrelated. PESTL Analysis is a tool that allows you to identify and identify a set of factors of the environment or macro environment (regulatory, political, economic, social, and technological) that affect the object of research. This type of analysis will make it possible to identify, according to certain criteria, the key factors (dimensions) of the macro-environment of shadowing of the labor market and employment, to segment basic problems, to group them (categorize them) into relevant blocks and analyze them. And so, PESTL analysis is the most acceptable type of analysis of the problem under investigation.

The argument regarding the use of PESTL analysis is the nationwide scale of coverage and the need for urgent solution to the problem under investigation in society. The obtained results of PESTL analysis: will allow to segment, visualize and better represent the spectrum of factors (macro environments) of the shadowing of the labor market and employment of the population, comprehensively comprehend the problems of the research object, establish a connection between them; make it possible to formulate proposals for the reduction of the labor market and employment of the population; contribute to the definition of mechanisms, tools and priorities of the relevant state policy, the development of normative legal acts, concepts, strategies, etc. In this context, the choice of PESTL analysis is grounded in order to determine the factors of shadowing of the labor market and employment of the population. The chronological limits of the PESTL analysis are 2010-2017.

Based on the PESTL analysis methodology [10, p. 3, 53-56; 11, p. 105-106, we will define the macro-environment, and on the basis of them - the factors of labor

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Dubych K.V., (2018). Normative and Legal Factors of The Labor Market and Employment in Ukraine.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 61-78

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2160](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2160)

market and employment shadowing in Ukraine (hereinafter - factors). As can be seen in *Fig. 1*, the key factors that are distinguished within the corresponding macro-environments are: normative, legal, political; economic; and socio-demographic.

Macroeconomics and factors of the shadowing of the labor market and employment may be unstable and change depending on the circumstances (Figure 1) this phenomenon is indicated by the word 'change'). In this context, the author shares the point of view of G. Johnson, K. Sklase, R. Wittington and other researchers [10, p. 3, 54-54; 11, p. 106] that the prioritization of certain factors, the relevance and validity of the results of PESTL analysis may be time-limited and sometimes characterized by subjectivity.

The normative and legal factor (Fig 1) is the basis for the development, implementation of mechanisms for the shadowing of the labor market and employment, regulation and ensuring the effective functioning of the labor market and employment of the population. As noted above, the shadow labor market and employment - this is an illegal format of labor relations, which is initiated, as a rule, by the employer or employee in order to avoid payment of taxes, and avoidance of compliance with the provisions of the legislation. In addition, such a form of employment violates the right to work. The regulatory macro-environment (*Fig 1*) consists of a set of: the provisions of the articles of the Constitution of Ukraine, which guarantee the right to work and defines the duty to pay taxes and fees in the order and in the amount established by law; the current legal acts, subordinate legal acts (Decrees of the President of Ukraine, Decrees of the Cabinet of Ministers of Ukraine, Orders of the Ministry of Social Policy of Ukraine, etc.) that regulate social relations, activities of state and non-state actors in the field of employment, etc.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

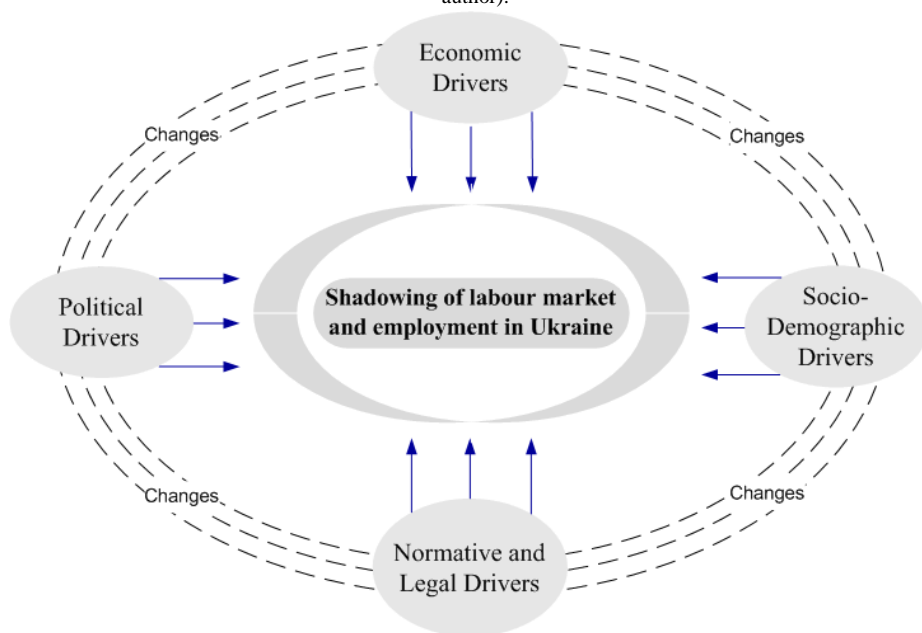


This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Dubych K.V., (2018). Normative and Legal Factors of The Labor Market and Employment in Ukraine.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 61-78

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2160](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2160)


Figure 1. Basic drivers in shadowing of labour market and employment in Ukraine (Developed by the author).



According to Art. 43 of the Constitution of Ukraine, everyone has the right to work, which includes the possibility of earning a living by work freely chosen or freely agreed by each, on appropriate, safe and healthy working conditions, on wages not lower than the statutory. In Art. 2 of the Labor Code of Ukraine (Labor Code) stipulates that the right of Ukrainian citizens to work, - that is to receive work with wages not lower than the minimum established by the state - including the right to free choice of profession, type of occupation and work, is provided by the state. The state creates conditions for effective employment of the population, promotes its employment, preparation and increase of labor qualification. The main labor rights of employees are: the conclusion of an employment contract on work in an enterprise, institution, organization or with an individual; the right to rest in accordance with the

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Dubych K.V., (2018). Normative and Legal Factors of The Labor Market and Employment in Ukraine.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 61-78

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2160](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2160)

laws on limiting the working day and working week and on annual paid leave; the right to healthy and safe working conditions, to unite in trade unions and to resolve collective labor conflicts (disputes) in accordance with the procedure established by law; the right to participate in the management of an enterprise, institution, organization; the right to social security in old age, as well as in case of illness, full or partial disability; the right to material assistance in case of unemployment; the right to apply to the court for the resolution of labor disputes, regardless of the nature of the work performed or occupied, except cases provided by law, and other rights established by law.

According to Art. 67 of the Constitution of Ukraine, everyone is obliged to pay taxes, fees in the order and amounts established by law. According to Art. 171.1 Of the Internal Revenue Code of Ukraine [5] a person who is responsible for the accrual, retention and payment (transfer) to the income tax payroll tax is an employer who pays such revenues in favor of the taxpayer.

The analysis of domestic legislative and legal acts gives grounds for concluding that there is a lack of legal and regulatory framework for the labor market and employment of the population, the existence of certain deficiencies, and the gaps that make it possible for them to be shadowed. Practice convincingly shows that the provisions of the above articles of the Constitution of Ukraine, the Tax Code and the Labor Code are violated. From the side of employers of the shadow labor market, the most common of which are: violation of the requirements of Art. 21, 24 of the Labor Code - the absence of employment contracts with employees and, as a result, data on the actual number of employees; the conclusion of contracts with civilian employees by hired employees, which do not provide for the presence of employees in labor relations with the employer, which deprives them of their right to protect their labor rights; conclusion of labor contracts that do not meet the requirements of labor legislation; payment of wages 'in envelopes'; violation of the requirements of Art. 95 of the Labor Code - a failure to receive the minimum wage and failure to pay its indexation in accordance with the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated November 16, 2016 No. 836 On Amendments to the Procedure for Indexation of Monetary Income; violation of Art. 50 Labor Code - Exceeding the norms of the

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Dubych K.V., (2018). Normative and Legal Factors of The Labor Market and Employment in Ukraine.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 61-78

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2160](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2160)

length of the working time of hired workers; exploitation of hired workers in the way of establishing schedules of work involving significant volumes of work in overtime, involvement in work at night, holidays and weekends without corresponding payment (Art. 106, 107 of the Labor Code for paying for overtime work in double size, payment for work during holidays).

The main disadvantages of the legal and regulatory framework, which pre-determine the shadowing of the labor market and employment of the population, have identified five main ones, among them:

1. *Imperfection, outdated domestic labor legislation*, lack of consistency of relevant regulations and their provisions with international labor standards. Thus, in Ukraine, the Labor Code, which was adopted by the Verkhovna Rada of the Ukrainian Soviet Socialist Republic on December 10, 1971, was still in force, and in the course of 1973-2017, according to 125 laws (!), various changes were made.

2. *Low level of effectiveness of anti-corruption legislation* and state programs in the part of disinfection of the labor market and employment, as an integral part of the state anti-corruption policy. The ineffective, ineffective state policy of counteraction and prevention of corruption in Ukraine negatively affects the shadowing of the labor market and employment. It makes sense to separate the shadowing in the direction of state policy, which requires the development, implementation and implementation of relevant regulations, state strategic documents, programs, etc. At present there is no Concept of Legalization of the Labor Market and Employment, nor the relevant Strategy and Implementation Plan.

3. *Lack of effective legal and regulatory mechanisms of public administration to ensure the vandalization of the labor market*, adherence to legal social and labor relations in the field of employment, is a consequence of the problem set forth in paragraph 2 above.

4. *Cumbersome system of taxation and instability of the rules of taxation*. Despite the fact that the Tax Code of Ukraine [8], which regulates relations in the field of taxes and duties, defines their list (135 different payments - taxes and duties), came into force on January 1, 2011, it has been amended by now by 112 laws! However, this did not lead to a reduction of collisions in the tax legislation: there are

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Dubych K.V., (2018). Normative and Legal Factors of The Labor Market and Employment in Ukraine.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 61-78

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2160](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2160)

currently a number of normative acts that are not consistent with each other, unsystematized and contradictory provisions. There are cases when the State Fiscal Service of Ukraine develops and sends papers with superficial explanations, 'blurred' or incorrect interpretations of the provisions of regulatory acts.

The statement of tax legislation is difficult to understand, which is one of the reasons for any arbitrary interpretation of the DFSU. This creates for employees of DFSU, other state controlling bodies the possibility of imposing fines on entrepreneurs. The paradox of the domestic tax system is that the minimum amounts of fines imposed on economic entities are defined in a separate article "Receipts from fines and financial sanctions" of forming the revenue part of the State Budget of Ukraine. On the one hand, this article is a potential source for corrupt officials who, at their discretion, can impose fines, determine their volume, upper and lower limits. On the other hand, the legislative consolidation of the indicators of filling the revenue part of the budget becomes a plan in the work of the relevant government bodies, which often consider potential offenders a priori all entrepreneurs. Only the person who is not an entrepreneur does not violate the tax law - this is the stereotype of the perception of domestic entrepreneurs. In this context, it becomes obvious that, in order to avoid 'tax delays', shadowing of the labor market and employment is a compulsory step for business entities.

The statement of tax legislation is difficult to understand, which is one of the reasons for any arbitrary interpretation of the DFSU. This creates for employees of DFSU, other state controlling bodies the possibility of imposing fines on entrepreneurs. The paradox of the domestic tax system is that the minimum amounts of fines imposed on economic entities are defined in a separate article "Receipts from fines and financial sanctions" of forming the revenue part of the State Budget of Ukraine. On the one hand, this article is a potential source for corrupt officials who, at their discretion, can impose fines, determine their volume, upper and lower limits. On the other hand, the legislative consolidation of the indicators of filling the revenue part of the budget becomes a plan in the work of the relevant government bodies, which often consider potential offenders a priori all entrepreneurs. Only the person who is not an entrepreneur does not violate the tax law - this is the stereotype of the percep-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Dubych K.V., (2018). Normative and Legal Factors of The Labor Market and Employment in Ukraine.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 61-78

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2160](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2160)

tion of domestic entrepreneurs. In this context, it becomes obvious that, in order to avoid "tax delays", shadowing of the labor market and employment is a compulsory step for business entities.

1. *Excessive regulation of entrepreneurial activity and legal insecurity of economic entities* from abuse by state controlling bodies. Despite the fact that relations between controlling state bodies and business entities should be exclusively legal (the latter should only comply with the legal requirements of the first, ignoring clearly illegal), in practice, there are acute problems in their implementation. Today the entity can check various state control bodies, in particular fiscal authorities, customs service, fire protection, sanitary and epidemiological and ecological services, bodies for combating economic crimes, antimonopoly bodies, labor protection, certification and licensing authorities, intellectual property, land issues, etc. Of course, in conditions of total corruption, the check carried out by the controlling state bodies turns into an unlawful "source of income" for corrupt officials who choose to increase the number of inspections, increase taxes, fines and so on. And the appeal of business entities to judicial bodies is often ineffective because of the absence of effective mechanisms for protecting the rights and legitimate interests of the first from illegal actions by officials of state bodies. Foreign companies, when obtaining work permits for their employees, have to face a dilemma: either endlessly "walk from the corridor to the corridor" of many instances and wait a long time for their extradition, or give bribes to officials for 'accelerated' consideration of their applications. Another example of excessive regulation of business activity is the reporting system. According to the Ukrainian legislation, companies are required to submit a number of reports to state bodies, in particular fiscal services, state funds (pensions, social security, employment, social insurance), environmental, land, sanitary and other bodies, depending on the type of activity.

Taking into account the above we have found that one of the factors of the labor market and employment shadowing in Ukraine is the imperfection of the regulatory framework, which does not facilitate the legalization of the labor market and employment, but as a paradox – encourages the processes of shadowing.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Dubych K.V., (2018). Normative and Legal Factors of The Labor Market and Employment in Ukraine.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 61-78

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2160](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2160)

The conceptual basis for the development and implementation of the state policy of shadowing the labor market and employment in Ukraine may be the provisions of the theory of 'rational crime', set forth by *G.S. Becker* in *Crime and Punishment: An Economic Approach* [9, p. 169-217]. The theory is based on economic modeling of human behavior - economic analysis of potential offender (offender) of probable advantages and losses from committing a crime. Potential preconditions for a 'rational' crime arise when the expected benefits (gaining benefits, privileges, benefits, income, etc.) from its commission are dominated by its negative consequences, which occur when it is disclosed by law enforcement agencies, prosecution. Potential offender (not related to narcotics addiction, with mental illness), based on a thorough weighing of all pros and cons, takes a "economically justified", "rational" decision that instills him into committing or refusing to commit an offense, defines his subsequent behavior.

The analysis and comparison on the matrix of the position of the advantages and disadvantages of staying in the official and shadow sectors of the labor market and employment (*Fig. 2*), which exist in Ukraine, give grounds for asserting that it is more profitable for employers to be outside the official sector.

The advantages of the shadow sector for relatively less losses and risks in the official sector are almost unambiguous. And so, employers of 'economic considerations' tend to make decisions about staying mainly in the shadow sector of the labor market, which can be considered as a well-balanced 'rational' solution in terms of risk and uncertainty. This employer's decision is based on an assessment of the ratio of benefits and losses (both property and non-property) and is determined by the difference in profits from legal and illegal activities, the probability of disclosure and conviction, the severity of the punishment, etc.

At the same time, it was better for workers to be legally employed because their losses in the shadow sector of the labor market are greater. Illegal workers mostly compelled to choose the informal sector, knowingly losing the opportunity to receive pensions, social benefits, payments, subsidies for benefits, to positively solve labor disputes in courts, etc.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

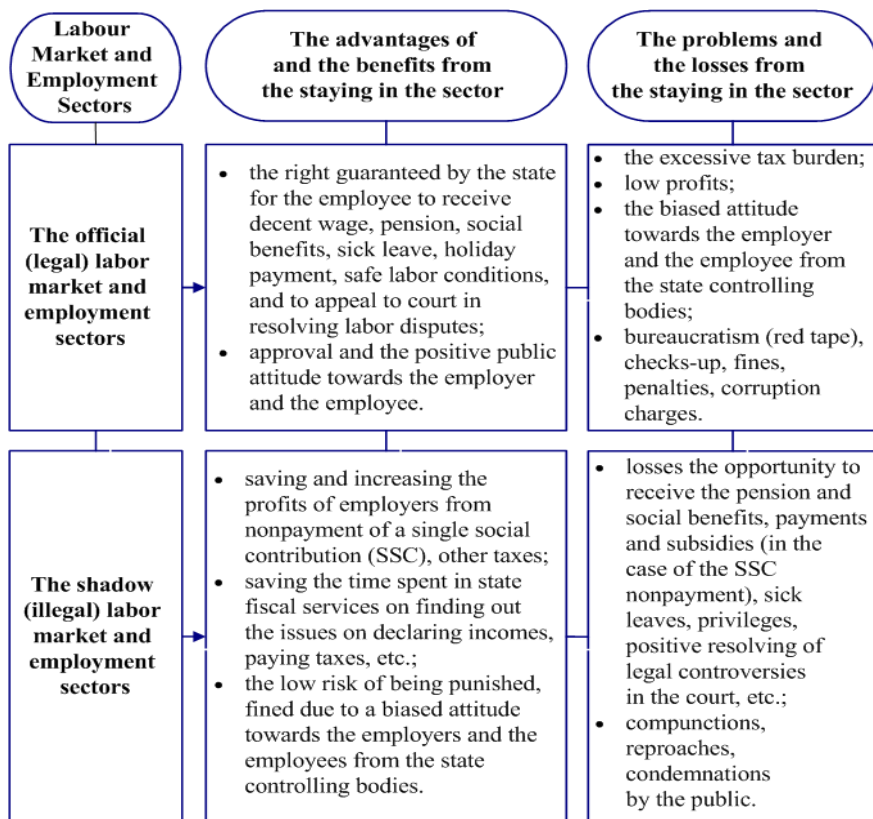


This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Dubych K.V., (2018). Normative and Legal Factors of The Labor Market and Employment in Ukraine.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 61-78

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2160](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2160)


Figure 2. The matrix of benefits and losses from staying in the official and shadow sectors of the labor market and employment in Ukraine. Developed by the author with partial based on the source [7, p. 26-27].



Based on the Becker's theory [9, p. 170-209], it is possible to define the factors that determine the deviant behavior of potential offenders, restrain them

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Dubych K.V., (2018). Normative and Legal Factors of The Labor Market and Employment in Ukraine. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 61-78

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2160](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2160)

from committing or, conversely, encourage them to engage in acts related to illegal economic, social and labor relations in the labor and employment market shadowing, namely: *legal* - expectation, fear of disclosure and inevitability of punishment for an offense, which is contrary to the law of the law with corresponding consequences; *moral and ethical burden (condemnation)* - awareness of the person of inadmissibility, negative attitude to the asocial behavior (which contradicts the moral and ethical norms established in society) and recognition of it (in the case of committing a crime and punishment) inevitability of the onset of negative attitude, condemnation by the public.

These key factors are to keep potential offenders from committing acts related to the shadowing of the labor market and employment. However, the emphasis should be not on increasing the severity of punishment, but on increasing the likelihood of their disclosure and the inevitability of punishment for their commission. It is this factor, to the greatest extent, according to Becker [9, p. 186], will encourage potential offenders to abandon the 'rational' decision at an early stage in its adoption. Expected losses from making such a decision can be submitted as a formula: **Expected Loss = Moral Burden + Expected Punishment**, where **the expected punishment = the probability of expulsion x the probability of a conviction** (in case of disclosure) x **punishment**.

Thus, the conceptual approach to the development of a state policy or the adoption of measures to disinfect the labor market and employment in Ukraine, based on the provisions of the theory of GS Becker's "rational crime" must combine the following two interrelated directions:

- reducing the level of minimum justifiable, anticipated benefits from antisocial behavior, offenses in the shadow sector of the labor market and employment;

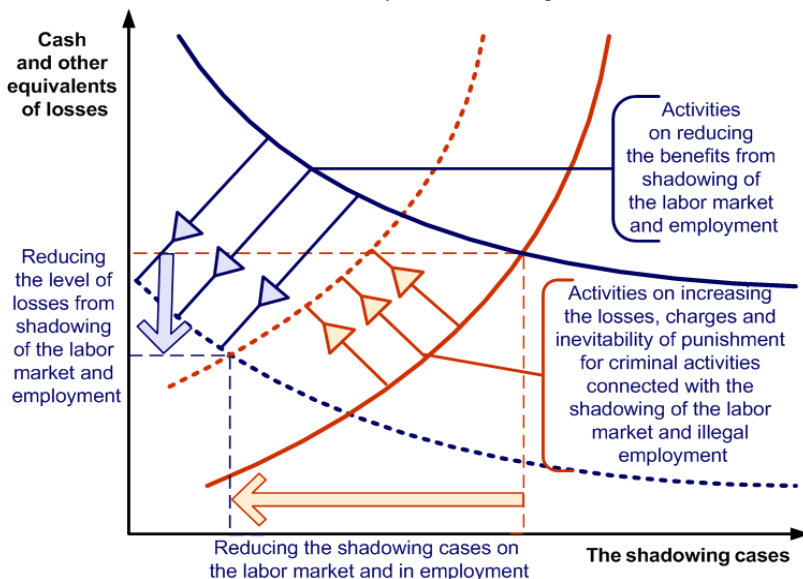
- raising the level of maximally justified, potential losses from staying in the shadow sector of the labor market and employment.

Such policy (*Fig. 3*) should determine the choice of citizens to work in the official sector of the labor market and employment, to encourage them to pay taxes, to show and not to conceal their incomes, to legally carry out economic and econom-



ic activity, through the introduction of the appropriate system of incentives and losses.

Figure 3. Decomposition of a conceptual approach to the development, implement state policy or take action on shadowing of the labor market and employment of the population. Developed by the author on the basis of the theory of G. Becker [9, p. 182].




The decision to stay in the illegal sector of the labor market and employment of the population taken by economic agents (employers, employees) and government officials should be "inefficient", economically unprofitable (minimal), be subject to public condemnation, and punishment in case of disclosure by law enforcement agencies - Invalid and non-statutory. In this context, the expected losses and risks associated with making such a decision by the abovementioned entities become as much as possible.

As can be seen in *Fig. 3*, a decrease in the number of manifestations of shadowing or offenses in the labor market and employment (indicated by red arrows

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Dubych K.V., (2018). Normative and Legal Factors of The Labor Market and Employment in Ukraine.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 61-78

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2160](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2160)

and lines) will give the state the opportunity to reduce losses (in monetary and other equivalents) from this negative socio-economic phenomenon (indicated by blue arrows and lines). The advantages of using such conceptual approach to solving the problem under study include the possibility of its monitoring and evaluation by the relevant indicators, which in turn is a mandatory requirement, a prerequisite for an effective state policy of the labor market and employment shadowing in Ukraine.

The tasks of reducing the labor market and employment of the population, deregulation in Ukraine include the adoption of measures aimed at increasing transparency standards, openness in the activities of state authorities, accountability and responsibility of officials for their corruption crimes, and increasing the participation of the public in solving problem issues in the sphere.

The successful implementation of the conceptual approach proposed by the author to the development of a state policy or the adoption of measures to disinfect the labor market and employment in Ukraine also implies: proper legal regulation of the labor legislation (adoption of the new Labor Code of Ukraine), tax (in the direction of reducing tax burden, implementing a firmer policy to strengthen liability for tax evasion, contributions to social funds and improving their administration); the reform of the judicial system, which will enable to increase (in case of revealing the offense) the probability of an objective conviction and punishment, which will ultimately lead to a reduction in the level of potential benefits from offenses, crimes in the sphere.

Conclusions

The research determines the main factors of the normative-legal factor on the shadowing of the labor market and employment, among which: violation of business entities Art. Art. 43, 67 of the Constitution of Ukraine, norms of labor legislation, imperfections and obsolete of the latter; the ineffectiveness of domestic anti-corruption legislation, state programs in the part of shadowing of the labor market, employment of the population; lack of effective regulatory and legal mechanisms of state administration providing for the abolition of the labor market and employment; a complex tax system and the instability of the law of taxation; excessive regulation of entrepreneurial activity and legal insecurity of business entities.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Dubych K.V., (2018). Normative and Legal Factors of The Labor Market and Employment in Ukraine.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 61-78

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2160](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2160)

The research finds that the negative, destructive impact of the normative-legal factor extends not only to the labor market and employment, but also to the economy, social protection and social development of Ukraine as a whole, which in turn requires regulation and decision by the state.

References:

1. VARNAL Z.S. (1998), *Tinization of small business (economic and legal aspects)* Z.S. Varnal; Institute of the Private Law and Business Acad. right Sciences of Ukraine, 55 p.
2. NAPA (2011), *Encyclopaedia of Public Administration*: 8t, t.1, Theory of Public Administration, Sciences.-Ed. College, V.M. Knyazev, I.V. Rosupatenko (co-chairmen) and others, NAPA, 748 p.
3. KRAUS N.M. (2014), *Determinants of the shadow economy in innovative conditions of management: monogr*, N.M. Kraus - Poltava: Divosvit, 148 p.
4. MARSHAVIN Y.M. (2011), *Regulation of the Ukrainian labor market: the theory and practice of a systematic approach*, Yu.M. Marshavin, Letterpress, 396 p.
5. TAX CODE OF UKRAINE (2010), [Code of 2 December. 2010 № 2755-VI (as amended in accordance with 112 Laws in 2010-2017)], Officer. Visn of Ukraine Dec. 10, 2010. (no. 92). 9. - Art. 3248.
6. LABOR MARKET IN 2016 *State Statistics Service of Ukraine* [Electronic resource] // State Statistics Service of Ukraine: website. - Access mode: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/katu/publ11_u.htm.
7. TISHCHUK T.A. (2011), *The shadow economy in Ukraine: the scale and directions of overcoming an analyst*. Add., T.A.Tishchuk, Yu.M. Kharazishvili, O.V. Ivanov, NISS, 96 p.
8. DEMOCRATIC INITIATIVES FOUNDATION (2016), *Democratic Initiatives Foundation 2016 Political Results*, National Surveys: [Electronic Resource] Access mode: <http://dif.org.ua/article/2016-y-politichni-pidsumki-zagalnonatsionalne-opituvannya>.
9. BECKER G.S.(1968), *Crime and Punishment, An Economic Approach*, Gary Stanley Becker, Journal of Political Economy., no. 76. 169-217 p.
10. JOHNSON G. (2008), *Exploring Corporate Strategy*, Gerry Johnson, Kevan Scholes, Richard Whittington – the 8th ed. England: Essex; Pearson Education Ltd: FT Prentice Hall, 664 p.
11. STRATEGY SURVIVAL GUIDE, (2004), the UK, London, Prime Minister's Strategy Unit, 206 p.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Dubych K.V., (2018). Normative and Legal Factors of The Labor Market and Employment in Ukraine.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 61-78

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2160](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2160)

References in native languages:

1. ВАРНАЛІЙ З.С. Тінізація малого підприємництва (економічні та правові аспекти) / З.С. Варналій; Ін-т приват. права і підприємництва Акад. прав. наук України. – К.: [б. в.], 1998. – 55 с.
2. ЕНЦИКЛОПЕДІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ : у 8 т. / Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В.М. Князєв, І.В. Розпутенко (співголови) та ін. – К.: НАДУ, 2011. – 748 с.
3. КРАУС Н.М. Детермінанти тіньової економіки в інноваційних умовах господарювання: моногр. / Н.М. Краус. – Полтава: Дивосвіт, 2014. – 148 с.
4. МАРШАВІН Ю.М. Регулювання ринку праці України: теорія і практика системного підходу: моногр. / Ю.М. Маршавін. – К.: Альтерпрес, 2011. – 396 с.
5. ПОДАТКОВИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ: [Кодекс від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI (із змінами внесеними згідно із 112 Законами в 2010-2017 рр.)) // Офіц. вісн. України. – 2010. – 10 груд. (№ 92). – Т. 1. – С. 9. – Ст. 3248.
6. ДЕРЖАВНА СЛУЖБА СТАТИСТИКИ УКРАЇНИ. Ринок праці в 2016 році: [Електронний ресурс] // Державна служба статистики України: веб-сайт. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publ11_u.htm.
7. ТИЩУК Т.А. Тіньова економіка в Україні: масштаби та напрями подолання: аналіт. доп. / Т.А. Тищук, Ю.М. Харазішвілі, О.В. Іванов; [За заг. ред. Я.А. Жаліла]. – К.: НІСД, 2011. – 96 с.
8. ФОНД «ДЕМОКРАТИЧНІ ІНІЦІАТИВИ». 2016-й: політичні підсумки – загальнонаціональне опитування: [Електронний ресурс] // Фонд «Демократичні ініціативи»: веб-сайт. – 2016. – Режим доступу: <http://dif.org.ua/article/2016-y-politichni-pidsumki-zagalnonatsionalne-opituvannya>.
9. BECKER G.S. Crime and Punishment : An Economic Approach / Gary Stanley Becker // *Journal of Political Economy*. – No. 76. – 1968. – P. 169-217.
10. JOHNSON G. Exploring Corporate Strategy / Gerry Johnson, Kevan Scholes, Richard Whittington – the 8th ed. –England: Essex; Pearson Education Ltd: FT Prentice Hall, 2008. – 664 p.
11. STRATEGY SURVIVAL GUIDE. – the UK: London, Prime Minister's Strategy Unit, 2004. – 206 p.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

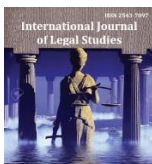
© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Dubych K.V., (2018). Normative and Legal Factors of The Labor Market and Employment in Ukraine.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 61-78

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2160](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2160)



Received: 30 May 2018

Revised: 10 June 2018

Accepted: 10 June 2018

Published: 30 June 2018

KILKA UWAG O WŁĄCZANIU SIĘ DO RUCHU. STUDIUM PRZYPADKU

A FEW COMMENTS ABOUT JOINING TRAFFIC. CASE STUDY

Małgorzata Maria Żolna

PhD, Laboratory of Criminology in Jedrzejów / Polanad;

Expert on the list of the President of the District Court in Gdańsk, Łódź and Kielce
in the field of forensic reconstruction of road accidents;

Member of the Main Board of the Polish Forensic Association;
Polish Biomechanics Association;

Member of the association SIM-TECH

* *Corresponding author:* e-mail: mzolna@pracownikakryminalistyki.pl

Streszczenie

Niniejsza publikacja dotyczy problematyki włączania się do ruchu z drogi podporządkowanej. Jest to tylko z pozoru nieskomplikowany manewr w ruchu drogowym, który powinien zostać wykonany dynamicznie, ale przy zachowaniu szczególnej ostrożności. Włączanie się do ruchu to sytuacja, która inicjuje udział kierującego w ruchu drogowym i z tego względu na włączającym się do ruchu ciężą określone obowiązki. Niemniej jednak kierujący poruszający się drogą z pierwszeństwem powinni pamiętać o tym, że inni kierujący nie zawsze i w każdej sytuacji im go ustąpią.


Słowa kluczowe: bezpieczeństwo w ruchu drogowym, włączanie się do ruchu, kierujący, wypadek komunikacyjny, rekonstrukcja, wyrok

Abstract

This publication deals with the issue of joining traffic from a suburban road. This is just a seemingly simple maneuver in traffic, which should be made dynamically, but with particular caution. Engaging in traffic is a situation that initiates the driver's participation in road traffic

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Żolna M.M., (2018). A Few Comments About Joining Traffic. Case Study.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 79-112

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2161](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2161)

and for this reason certain responsibilities are involved in the traffic involved. Nevertheless, directing a moving road with priority should remember that other drivers will not always give way to them in every situation.

Keywords: safety in traffic, joining traffic, driver, road accident, reconstruction, sentence

Wprowadzenie

Włączanie się do ruchu, zgodnie z treścią art. 17 Ustawy Prawo o ruchu drogowym (dalej u.p.r.d.), następuje przy rozpoczynaniu jazdy po postoju lub zatrzymaniu się niewynikającym z warunków lub przepisów ruchu drogowego oraz przy wjeżdżaniu:

- 1) na drogę z nieruchomości, z obiektu przydrożnego lub dojazdu do takiego obiektu, z drogi niebędącej drogą publiczną oraz ze strefy zamieszkania;
- 2) na drogę z pola lub na drogę twardą z drogi gruntowej;
- 3) na jezdnię z pobocza, z chodnika na jezdnię z pobocza, z chodnika lub z pasa ruchu dla pojazdów powolnych;
- 4) na jezdnię lub pobocze z drogi dla rowerów, z wyjątkiem wjazdu na przejazd dla rowerzystów;
- 5) pojazdem szynowym - na drogę z zajezdni lub na jezdnię z pętli.

Kierujący pojazdem, włączając się do ruchu, jest obowiązany zachować szczególną ostrożność oraz ustąpić pierwszeństwa innemu pojazdowi lub uczestnikowi ruchu.

W związku z tym, włączaniem się do ruchu nie będzie ruszanie na skrzyżowaniu po włączeniu się na sygnalizatorze zielonego światła, manewr zmiany pasa ruchu z BUS pasa czy wjeżdżanie na drogę główną z drogi podporządkowanej. W takiej sytuacji droga podporządkowana to droga, na której ruch się odbywa. Kierujący, który zamierza włączyć się do ruchu powinien ustąpić pierwszeństwa wszystkim, którzy poruszają się po drodze, na którą zamierza wjechać. Nawet jeśli sytuacja dotyczy kierującego samochodem osobowym i kierującym jednośladem, np. rowerem czy motocyklem. Zamiar włączenia się do ruchu powinien być odpowiednio sygnalizowany włączeniem kierunkowskazu prawego lub lewego albo w inny sposób np. gestem ręki – w przypadku rowerzystów. Ze szczególną sytuacją mamy do czynienia w przypadku kierującego pojazdem zbliżającego się do oznaczonego przystanku autobusowego (trolejbusowego) w obszarze zabudowanym, który obo-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Żołna M.M., (2018). A Few Comments About Joining Traffic. Case Study.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 79-112

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2161](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2161)

wiązany jest zmniejszyć prędkość, a w razie potrzeby zatrzymać się, aby umożliwić kierującemu autobusem (trolejbusem) włączenie się do ruchu, jeżeli kierujący takim pojazdem sygnalizuje kierunkowskazem zamiar zmiany pasa ruchu lub wjechania z zatoki na jednię. Kierujący autobusem (trolejbusem) może wjechać na sąsiedni pas lub jezdnię dopiero po upewnieniu się że nie spowoduje zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego. W mojej opinii, ustawodawca wprowadzając do art. 18 u.p.r.d. takie ułatwienie dla kierujących autobusem lub trolejbusem nie umożliwił tym uczestnikom ruchu pierwszeństwa przejazdu przed innymi kierującymi.

Wypadek drogowy

Czasami jednak pomimo tego, iż kierujący porusza się drogą z pierwszeństwem przejazdu jego zachowanie może mieć wpływ na możliwość podjęcia trafnych decyzji, a co za tym idzie na bezpieczne włączenie się do ruchu przez innego uczestnika. Tak jak to miało miejsce 14 sierpnia 2015 r., w miejscowości K., ok. godz. 19⁴⁰. Doszło tam do wypadku drogowego, wskutek którego kierująca samochodem osobowym marki Fiat Punto wyjeżdżając z posesji i włączając się do ruchu na drogę, skręcając w lewo nie ustąpiła pierwszeństwa przejazdu kierującemu motocyklem marki Kawasaki. Motocyklista poruszał się drogą na wprost, natomiast kierująca samochodem wyjechała na jezdnię z jego prawej strony.

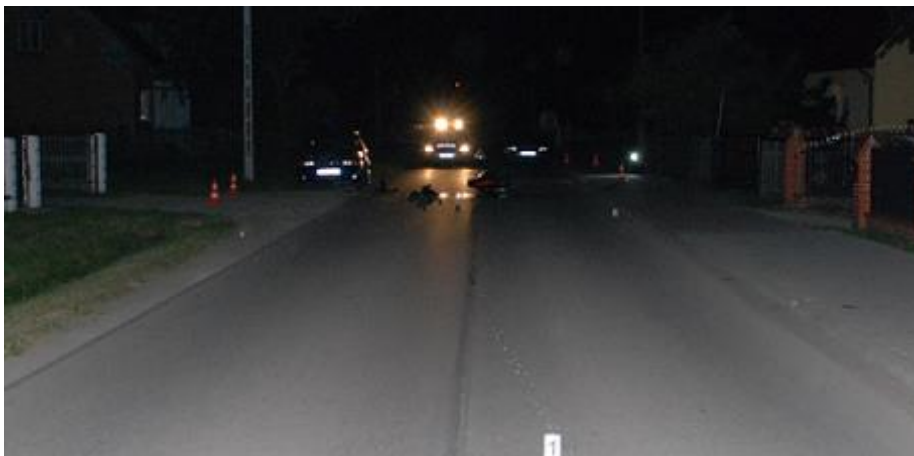
W wyniku zdarzenia motocyklista i kierująca samochodem osobowym odnieśli obrażenia ciała i zostali przewiezieni do szpitala. Po 3 dniach motocyklista zmarł w szpitalu. W chwili zaistnienia zdarzenia kierujący pojazdami byli trzeźwi.

Do wypadku doszło na prostym odcinku drogi, w terenie zabudowanym. W chwili wystąpienia zdarzenia panowały dobre warunki atmosferyczne, było słonecznie, nie padał deszcz, nie było mgły, nie było wiatru. Temperatura powietrza wynosiła +22°C. Oznakowanie pionowe było prawidłowe. W rejonie miejsca zdarzenia nie było sygnalizacji świetlnej ani kamer monitoringu, pojazdy uczestniczące w zdarzeniu nie były wyposażone w wideo rejestratory, nie było naocznych świadków zdarzenia.

Na miejscu zdarzenia interweniowała Policja. Sporządzono protokół oględzin miejsca zdarzenia, protokoły oględzin pojazdów biorących udział w wypadku, szkic

sytuacyjny obrazujący miejsce wypadku, wykonano dokumentację fotograficzną, przebiegu czynności nie utrwalono za pomocą urządzenia rejestrującego obraz i dźwięk. Oględziny rozpoczęto po około dwóch godzinach od chwili zaistnienia zdarzenia, tj. ok. godz. 21:30, a zakończono ok. godz. 24:00. Jak wynikało z treści protokołu oględzin miejsca zdarzenia, do wypadku doszło na obszarze zabudowanym, na którym maksymalna dozwolona prędkość, z jaką można było się poruszać wynosiła 50 km/h.

Ryc. 1. Widok miejsca zdarzenia w chwili prowadzenia oględzin.
Obiektyw aparatu został ustawiony na osi jezdni z kierunku jazdy motocyklisty.
Numerem 1 oznaczono początek śladu blokowania koła motocykla.



W miejscu i czasie, gdy wypadek zaistniał nie odnotowano żadnych zjawisk atmosferycznych mogących mieć wpływ na przebieg bądź zaistnienie zdarzenia, w tym na ograniczenie widoczności. Od chwili zaistnienia zdarzenia, do czasu zakończenia oględzin na miejscu wypadku warunki pogodowe nie uległy zmianie.

W treści protokołu oględzin miejsca wypadku nie wpisano, czy pojazdy były przemieszczane, a jeśli tak to przez kogo. Jako obowiązujący podczas czynności przyjęto kierunek wschodni.

Asfaltowa nawierzchnia drogi była twarda, sucha i gładka, pozbawiona nanieśień mogących mieć wpływ na przebieg bądź zaistnienie wypadku. Jak wynikało z treści protokołu oględzin miejsca wypadku, jezdnia, na której doszło do zdarzenia miała szerokość 5,5 m i posiadała dwa nie wyznaczone znakami poziomymi pasy ruchu w przeciwnych kierunkach. Pobocze z lewej strony miało szerokość 1,1 m oraz 2,1 m po prawej stronie. Pobocze po prawej stronie stanowił zbudowany z kostki brukowej chodnik przeznaczony dla ruchu pieszych. Pobocze po lewej stronie było nieutwardzone, usytuowane ok. 5 cm nad nawierzchnią jezdni. Prawe pobocze było podwyższone w stosunku do jezdni o ok. 12 cm.


Ryc. 2. Widok miejsca zdarzenia w chwili prowadzenia oględzin w kierunku, w który zamierzała się udać kierująca samochodem.



Interweniujący funkcjonariusze Policji sporządzili dokumentację fotograficzną i graficzną prezentującą miejsce, w którym doszło do zdarzenia, jak również ukazującą położenie uszkodzonych pojazdów. Jak wynika z treści protokołu oględzin miejsca wypadku drogowego, jako **ślad nr 1** oznaczono **ślad blokowania koła**

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Żołna M.M., (2018). A Few Comments About Joining Traffic. Case Study.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 79-112

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2161](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2161)

motocykla na jezdni o szerokości ok. 5 cm i długości ok. 20,1 m. **Jako ślad nr 2 oznaczono początek porozrzucanych fragmentów szkielek oraz elementów plastikowych.** Na szkicu wskazano, że ślad ten znajdował się w odległości ok. 28 m od SPO1. Jest to oczywisty błąd, powinno być ok. 18 m. **Jako ślad nr 3 oznaczono ślad wyłobienia** w asfalcie o szerokości około 6 cm i długości około 20 cm – został on naniesiony przez przewracający się motocykl w miejscu zderzenia. **Jako ślad nr 4 oznaczono plamę koloru brunatnoczerwonego** o wymiarach 20 cm x 15 cm. Miejsce ujawnienia tego śladu najprawdopodobniej wskazywało na miejsce powypadkowego upadku motocyklisty. **Jako ślad nr 5 oznaczono koniec obszaru porozrzucanych fragmentów szkielek i popękanych plastików.** Można zatem wnioskować, że całkowity obszar porozrzucanych szkielek i popękanych elementów plastikowych wynosił ok. 23,3 m.

Jak wynikało z miejscami nieczytelnego protokołu oględzin samochodu osobowego w toku oględzin stwierdzono następujące uszkodzenia nadwozia powstałe w wyniku kontaktu z motocyklem i motocyklistą:

- dach - zagięty w części przedniej,
- powłoka lakierowa w przedniej części pojazdu - pęknięta i zarysowana,
- szyba czołowa - rozbita,
- słupki „A” lewy - zagięty,
- powłoka lakierowa pokrywy silnika - zarysowana,
- lewy przedni błotnik - pognieciony,
- lewe przednie nadkole - połamane,
- drzwi lewe - pocięte,
- szyba boczna drzwi lewych - rozbita,
- lustro zewnętrzne - wyrwane z zaczepów,
- lewy błotnik tylny - pocięty,
- nadkole lewe tylne - pocięte,
- powłoka lakierowa zderzaka tylnego - zarysowana,
- próg lewy - pocięty.

Ponadto stwierdzono, że instalacja elektryczna była sprawna, sygnał dzwinkowy, lusterka wsteczne oraz wycieraczki szyby czołowej były sprawne, a szyby i



światła były czyste. Podczas zderzenia wyzwoliła się poduszka gazowa kierowcy, pas bezpieczeństwa był zablokowany – co oznacza, że w chwili zaistnienia zdarzenia kierująca korzystała z jego ochrony. Ze względu na uszkodzenia pojazdu nie przeprowadzono jazdy próbnej. W toku oględzin funkcjonariuszom Policji nie towarzyszył biegły z zakresu techniki motoryzacyjnej i ruchu drogowego.


Po zakończeniu czynności na miejscu zdarzenia samochód nie został zabezpieczony. Został wydany „osobie uprawnionej”. Brak jest danych, kto był tą osobą. Najprawdopodobniej był to mąż kierującej. Samochód został zatrzymany po czterech dniach od wypadku, a następnie przetransportowany na teren parkingu strzeżonego, gdzie kolejnego dnia (w warunkach zapadającego zmroku) przeprowadzono oględziny wnętrza pojazdu, podczas których ujawniono i zabezpieczono ślady biologiczne.

Ryc. 3,4. Zestaw zdjęć prezentujący uszkodzenia nadwozia samochodu osobowego Fiat Punto i jego pozycję powypadkową



ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Żołna M.M., (2018). A Few Comments About Joining Traffic. Case Study.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 79-112

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2161](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2161)

Ryc. 5. Pomiar głębokości deformacji lewej strony nadwozia Fiata Punto, ich głębokość wynosiła ok. 0,26 m.




Z dokumentacji i wyników powypadkowych oględzin pojazdu wynika, że samochód w chwili zaistnienia wypadku był sprawny technicznie, a jego stan nie miał wpływu na zaistnienie bądź przebieg zdarzenia. Samochód nie był wyposażony w szyby przyciemniane. Bezpośrednio po przeprowadzeniu oględzin samochód osobowy nie został zabezpieczony do dalszych badań. W dalszym toku postępowania nie przeprowadzono badań pojazdu na specjalistycznym stanowisku diagnostycznym.

Nie zabezpieczono żarówek pochodzących z samochodu osobowego do badań kryminalistycznych (zwłaszcza żarówek kierunkowskazu lewego), aby zweryfikować czy świeciły się one w chwili zaistnienia zdarzenia czy też nie. Badania żarówek reflektorów i kierunkowskazów wykonał biegły z zakresu techniki motoryzacyjnej. Z jego opinii technicznej wynikało m. in., że opony osi przedniej marki Michelin Alpin 165/70 R14 M+5 były w dostatecznym stanie technicznym, były prawidłowo zamontowane, o wysokości bieżnika ok. 2 mm z ciśnieniem optycznie prawidłowych. Opony osi tylnej marki Goodyear Vector 5 165/70 R14 M+5 w dostatecznym stanie technicznym, prawidłowo zamontowane, wysokość bieżnika wynosiła ok. 3 mm, ciśnienie optycznie prawidłowe. Co oznacza, że biegły nie zmierzył

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Żołna M.M., (2018). A Few Comments About Joining Traffic. Case Study.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 79-112

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2161](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2161)

ani głębokości bieżnika ani nie sprawdził ciśnienia w ogumieniu. Biegły stwierdził ponadto, że obręcze kół przed wypadkiem były w dobrym stanie technicznym i były prawidłowo zamontowane do tarcz.


W ocenie biegłego układ jezdny, zawieszenie, kierowniczy, hamulcowy przed wypadkiem były sprawne technicznie. Oświetlenie zewnętrzne przed wypadkiem również było sprawne techniczne i nie można było wykluczyć, że w chwili zaistnienia wypadku w samochodzie Fiat Punto mogły świecić się światła mijania i mógł być włączony przedni lewy kierunkowskaz.

Jak wynikało z treści protokołu oględzin motocykla stwierdzono następujące uszkodzenia powstałe w wyniku wypadku:

- siedzisko - oderwane z mocowań,
- zbiornik paliwa - zagięty,
- owiewka przednia - oderwana,
- reflektor - oderwany,
- deska rozdzielcza - uszkodzona,
- kolumna kierownicy - zagięta,
- rączka kierownicy po stronie lewej - złamana,
- mocowanie licznika - oberwane,
- amortyzatory - zagięte,
- rama w przedniej części - zagięta,
- chłodnica - zagięta do środka pojazdu,
- okablowanie instalacji elektrycznej - oderwanie,
- mocowanie owiewki przedniej - oberwane,
- błotnik przedni - popękany,
- owiewka po stronie lewej - porysowana i popękana,
- światła kierunkowskazów przednich - oberwane,
- brak kierunkowskazów tylnych,
- zbiornik paliwa - pocięty,
- tłumik - porysowany,
- przewód hydrauliczny hamulca przedniego - przecięty,
- felga koła przedniego - zagięta.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

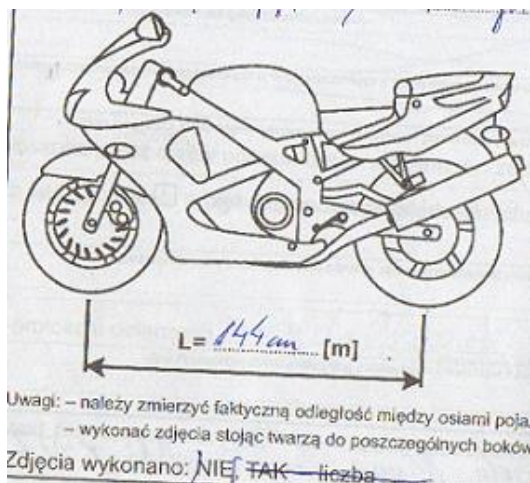
 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Żołna M.M., (2018). A Few Comments About Joining Traffic. Case Study.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 79-112

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2161](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2161)

Ponadto ustalono, że sygnał dźwiękowy był sprawny, stwierdzono widoczne wycieki płynów eksploatacyjnych. Szklane reflektory były czyste. Z uwagi na rodzaj i zakres uszkodzeń motocykla nie było możliwości wykonania jazdy próbnej.


Ryc. 6. Fragment z protokołu oględzin motocykla prezentujący zakres jego uszkodzeń. Na podstawie pomiarów wykonanych na miejscu zdarzenia ustalono, że rozstaw osi wynosił 144 cm. Ponadto w treści protokołu podano, że podczas czynności nie wykonano ani jednej fotografii motocykla (!).



Położenie dźwigni zmiany biegów wskazywało, że bezpośrednio przed zdarzeniem motocykl poruszał się na **czwartym biegu**. Według treści dokumentacji sporządzonej przez interweniującą Policję, rozstaw osi wynosił 1,44 m. Według danych katalogowych udostępnionych przez dealerów Kawasaki ustalono, że rozstaw osi tego modelu motocykla powinien wynosić ok. 1,415 m. Motocykl, który brał udział w wypadku był motocyklem sportowym, zaliczanym jest do tzw. ścigaczy, który prędkość 100km/h osiąga po ok. 2,9 s a od 60 km/h do 140 km/h osiąga w czasie ok. 7,8 s. Bieg IV posiada przełożenie 1:1,39, a szósty 1:1,10. Pozwala to na wnioskowanie, że motocykl ten na IV biegu może jechać z prędkością w zakresie od ok. 50 km/h nawet do ok. 210 km/h.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Żołna M.M., (2018). A Few Comments About Joining Traffic. Case Study.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 79-112

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2161](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2161)

Na podstawie danych udostępnionych przez dealerów Kawasaki wynikało, że rozstaw osi kół tego modelu wynosi ok. 141,5 cm. Zatem można było wnioskować, że dokonany pomiar podczas oględzin został wykonany niedbale i nie odpowiadał rozstawowi rzeczywistemu.


Ryc. 7. Motocykl postawiony po wypadku.



Z uwagi na liczne uszkodzenia motocykla nie przeprowadzono jazdy próbnej, jak również nie sprawdzono sprawności działania świateł. Podczas oględzin nie zabezpieczono żarówek do dalszych badań. Jak wynikało z treści protokołu oględzin pojazdu, motocykl marki Kawasaki w chwili zaistnienia wypadku był sprawny technicznie, a jego stan nie miał wpływu na zaistnienie bądź przebieg zdarzenia. Bezpośrednio po dokonaniu oględzin na miejscu zdarzenia motocykl nie został zabezpieczony, został najprawdopodobniej podobnie jak hełm ochronny został wydany bratu pokrzywdzonego. Motocykl został zatrzymany 18 czerwca 2015 r., czyli 4 dni po wypadku, a następnie przetransportowany na teren parkingu strzeżonego.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Żołna M.M., (2018). A Few Comments About Joining Traffic. Case Study.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 79-112

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2161](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2161)

W dalszym toku postępowania nie przeprowadzono badań pojazdu na specjalistycznym stanowisku diagnostycznym.


Ryc. 8,9. Lewa i prawa strona helmu ochronnego należącego do motocyklisty.



Kask motocyklisty nie został prawidłowo zabezpieczony, w aktach sprawy brak było na temat wyglądu kasku. Materiał fotograficzny zawarty w aktach sprawy nie przedstawiał dokładnych danych co do uszkodzeń kasku. Szczegółnej staranności wymagałoby od funkcjonariuszy Policji ujawnienie uszkodzeń na elementach kasku i wyróżnienie śladów użytkowania od śladów powstałych w wyniku wypadku, czego niestety nie wykonano. Materiał fotograficzny w postaci dwóch ujęć (zbliżenia) skorupy kasku nie został wykonany prawidłowo, zgodnie z zasadami fotografii kryminalistycznej, bez odpowiednich przymiarów i strzałek. Nie wykonano oględzin kasku, aby opisać dokładne jego uszkodzenia, nie opisano tego w odrębnym protokole. W materiale dowodowym brak było informacji czy i jaki rodzaj zapięcia posiadał ten kask, jaki był stan klamry zapinającej po wypadku (nie przeprowadzono badania skuteczności jej funkcjonowania). Jak wynikało z treści zeznań świadków, pokrzywdzonemu odpięto i zdjęto kask po wypadku.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Żołna M.M., (2018). A Few Comments About Joining Traffic. Case Study.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 79-112

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2161](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2161)

W toku czynności procesowych w postępowaniu przygotowawczym ustalono, że motocyklista w chwili wypadku miał na sobie:

- kurtkę motocyklową koloru czarnego z napisem Kawasaki,
- spodenki koloru jasno-szarego w kratkę z paskiem skórzanym,
- buty sportowe koloru czarno białego,
- skarpety koloru czarno szaro białego.

Biorąc pod uwagę zakres i rodzaj obrażeń ciała motocyklisty – przede wszystkim w postaci otarcia naskórka i podbiegnięć krwawych tułowia i kończyn oraz wielomiejscowych ran kończyn dolnych, należy wnioskować, że nie był on w chwili zaistnienia zdarzenia ubrany w garderobę odpowiednio dobraną do jazdy na motocyklu. Nie stosując specjalistycznego ubrania w chwili zaistnienia wypadku powiększył zakres swoich obrażeń.


Należy pamiętać, że odpowiednio dobrane wygodne ubranie (kombinezon) i obuwie oraz wyposażenie motocyklisty (nie tylko prawidłowo zapięty atestowany kask), zapewniają komfort podróżowania oraz bezpieczeństwo, widoczność kierującego jednośladem dla innych uczestników ruchu. Ubranie noszone przez motocyklistów podczas jazdy musi spełniać określone funkcje i najlepiej żeby posiadało niezbędne atesty gdyż podczas upadku od asfaltu czy innego ciała stałego, skórę dzieli tylko grubość materiału, z jakiego jest ono wykonane. Strój motocyklisty powinien nie tylko dobrze wyglądać, ale i być wygodny, gdyż kierujący jednośladem musi mieć w nim pełną swobodę ruchu podczas jazdy. Poruszając się po drodze jednośladem bardzo istotne jest to, aby motocyklista był widoczny dla innych uczestników ruchu. Dlatego tak ważnym jest noszenie ubrań w kontrastowych kolorach z wszystkimi elementami odbłaskowymi oraz stosowanie odbłaskowych kamizelek.

Na podstawie dokumentacji medycznej zawartej w aktach sprawy ustalono, że motocyklista wskutek wypadku drogowego doznał następujących obrażeń :

- otarć naskórka i podbiegnięć krwawych okolic twarzoczaszki (okolicy jarzmowej lewej, oczodołowej lewej, wargi dolnej po stronie lewej), szyi po stronie prawej, klatki piersiowej w rzucie mostka, tułowia i wszystkich kończyn,
- stłuczenia mózgu,
- stłuczenia płuc,

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Żołna M.M., (2018). A Few Comments About Joining Traffic. Case Study.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 79-112

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2161](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2161)

- uszkodzenia śledziony,
- obrzęku mózgu.

Jak wynikało z treści opinii biegłego sądowego w zakresie patomorfologii, kierujący motocyklem w wyniku wypadku, w którym uczestniczył doznał silnego mechanicznego wielonarządowego urazu ciała.

W toku postępowania przygotowawczego kierująca samochodem wyjaśniła, że wyjeżdżała samochodem sama z terenu swojej posesji bardzo ostrożnie. Kilka razy sprawdzała obydwie strony jezdni i nikogo na niej nie widziała. Gdy wyjechała już częściowo na drugi pas jezdni zauważyła ze swojej lewej strony motocykl, którym rzucało po całej jezdni. To trwało ułamki sekund. Widziała jak ten motocykl zbliżał się do niej ślizgiem, leżał na asfalcie. Motocykl uderzył razem z kierowcą w lewy bok jej samochodu i wtedy wyzwoliła się poduszka gazowa. Motocykl i kierującego odbiło od samochodu i poleciał kilka metrów dalej na jezdnię. Wskutek wypadku drogowego kierująca doznała rany ciętej lewego policzka.

Powołany w postępowaniu przygotowawczym biegły z zakresu rekonstrukcji wypadków drogowych opracował opinię, w której po przeanalizowaniu udostępnionego materiału dowodowego stwierdził, że do zaistnienia wypadku przyczynili się obydwoje uczestnicy ruchu tj. kierująca samochodem osobowym oraz kierujący motocyklem. Biegły był na miejscu zdarzenia.

Powołany w postępowaniu jurysdykcyjnym ekspert z zakresu rekonstrukcji wypadków drogowych stwierdził, że do zderzenia doszło na lewym pasie ruchu, a bezpośrednią przyczyną było nieprawidłowe zachowanie kierującej samochodem osobowym, która w trakcie wykonywania manewru włączania się do ruchu nie zachowała szczególnej ostrożności. Kierujący motocyklem swoim zachowaniem przyczynił się do zaistnienia zdarzenia. Ten biegły również nie był na miejscu zdarzenia.

Przebieg i wyniki eksperymentu rzeczoznawczego

Z uwagi na to, że sąd miał wątpliwości, powołał zespół biegłych, którzy, aby uczynić zadość postanowieniu wydanemu przez Sąd przeprowadzili stosowne obserwacje na miejscu zdarzenia oraz wykonali eksperyment rzeczoznawczy z wykorzystaniem porównywalnego samochodu i motocykla, które podstawą było określe-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Żołna M.M., (2018). A Few Comments About Joining Traffic. Case Study.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 79-112

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2161](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2161)

nie zakresu widoczności z miejsca zajmowanego przez kierującą samochodem włączającą się do ruchu z terenu swojej posesji.


W celu zweryfikowania ustaleń poczynionych na miejscu zdarzenia zespół opiniujących przeprowadził własne obserwacje i pomiary. Dokonano tego 25 marca 2017 r. Zrealizowane czynności wykazały istotne różnice pomiędzy pomiarami odległości mierzonymi faktycznie w miejscu wypadku a danymi zawartymi w protokole oględzin miejsca zdarzenia. W wyniku przeprowadzonych pomiarów szerokości jezdni okazało się, że jezdnia w miejscu zdarzenia ma szerokość 5,7 m, czyli o 0,2 m więcej w porównaniu z pomiarami wykonanymi podczas oględzin. Wynikało z to błędu pomiaru, a nie z faktu modernizacji nawierzchni. Pomiary odcinków drogi przed i za miejscem zdarzenia okazały się zgodne z informacjami podanymi przez Policję i rzeczywiście wynosiły odpowiednio 50 i 80 m. Co prawda do zderzenia doszło na prostym odcinku drogi, ale wyjeżdżająca z terenu posesji kierująca samochodem osobowym nie miała nieograniczonej widoczności na lewą stronę. Swobodny widok w lewo, w stronę, z której nadjechał motocyklista jest możliwy dopiero w chwili, gdy samochód zjeżdża z chodnika na jezdnię. Zakres możliwości obserwacji drogi i pojazdów dojeżdżających do wjazdu na teren posesji oskarżonej z lewej strony traktować należy jako zmienny, zależny od ustawienia własnego pojazdu na drodze. Gdy kierujący znajduje się bliżej prawej krawędzi jedni jego pole widzenia jest zawężone zabudowaniami, natomiast jadąc bliżej osi jezdni jego pole widzenia zwiększa się w sposób zauważalny.

Ryc. 10. Rejon miejsca zdarzenia podczas wykonywania czynności eksperckich. Ujęcie zostało wykonane z wysokości 300 m AGL przy użyciu bezzałogowego statku powietrznego. Czerwone markery wskazują wyniki pomiaru odległości od miejsca wjazdu z terenu posesji.



ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Żołna M.M., (2018). A Few Comments About Joining Traffic. Case Study.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 79-112

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2161](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2161)

Ryc. 11. Rejon miejsca zdarzenia podczas czynności eksperckich. Obiektów aparatu został ustawiony na osi jezdni na wysokości wyjazdu z posesji oskarżonej w kierunku, skąd nadjechał motocyklista.




Ryc. 12. Rejon miejsca zdarzenia podczas czynności eksperckich. Obiektów aparatu został ustawiony na terenie wyjazdu z posesji w kierunku, z którego nadjechał motocyklista.



ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Żołna M.M., (2018). A Few Comments About Joining Traffic. Case Study.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 79-112

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2161](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2161)

Ryc. 13. Ujęcie panoramiczne ukazujące zakres widoczności na lewą stronę drogi z perspektywy włączającej się do ruchu z terenu posesji.




Ryc. 14,15. Rejon miejsca zdarzenia podczas czynności eksperckich. Obiektyw aparatu został ustawiony we wnętrzu samochodu wjeżdżającego z terenu posesji w kierunku, z którego nadjechał motocyklista.



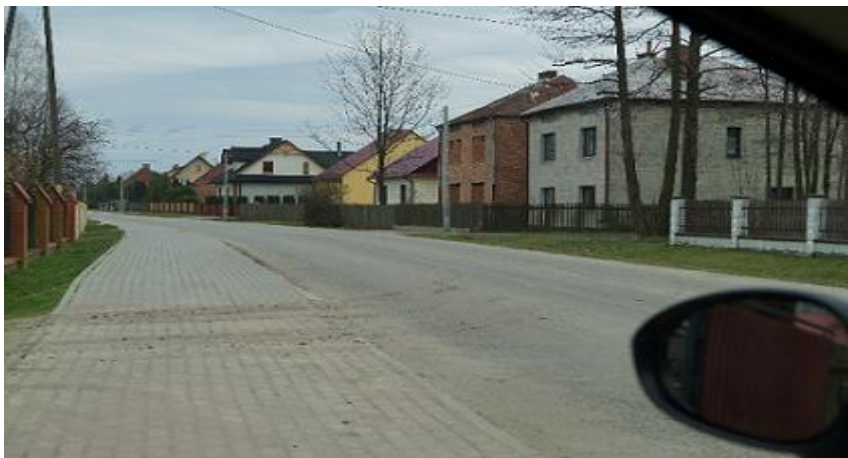
ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Żołna M.M., (2018). A Few Comments About Joining Traffic. Case Study.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 79-112

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2161](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2161)




Ryc. 16-19. Zestaw ujęć prezentujących rejon miejsca zdarzenia z odległości 50 i 100 m z perspektywy nadjeżdżającego w kierunku posesji oskarżonej motocyklisty. Strzałką wskazano położenie wyjeżdżającego z bramy samochodu osobowego zastosowanego do testów. Obiektyw aparatu został ustawiony na osi jezdni i na lewym pasie (dla kierunku ruchu motocyklisty).



ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)


Żołna M.M., (2018). A Few Comments About Joining Traffic. Case Study.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 79-112

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2161](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2161)



ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Żołna M.M., (2018). A Few Comments About Joining Traffic. Case Study.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 79-112

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2161](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2161)




Przy uwzględnieniu warunków drogowych panujących w rejonie miejsca zdarzenia, czyli występowania łuku w prawo (dla kierującego motocyklem) oraz przyjęciu założenia, że motocyklista poruszał się na wprost bliżej prawej krawędzi jezdni można wnioskować, że sylwetka wyjeżdżającego z terenu posesji samochodu osobowego mogła być dla motocyklisty niewidoczna z odległości 100 m i słabo widoczna z 50 m. Potwierdzeniem tego faktu były wykonane rekonstrukcje przebiegu zdarzenia, które świadczą o tym, że motocyklista zauważył zbliżający się samochód w odległości 49,5 m.

W sytuacji zderzenia motocykla z samochodem istotnego znaczenia nabiera ustalenie wzajemnego położenia pojazdów w chwili ich zderzenia. Jest to najważniejszy etap rekonstrukcji takiego zdarzenia. Ustalenia prowadzące do tego celu dokonuje się głównie na podstawie kryminalistycznego porównania śladów ujawnionych na jezdni i pojazdach oraz na podstawie źródeł ich powstania, a także poprzez przyporządkowanie wzajemnych odkształceń pojazdów.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Żołna M.M., (2018). A Few Comments About Joining Traffic. Case Study.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 79-112

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2161](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2161)

Pierwszy ślad wskazywał na miejsce usytuowania tylnego koła motocykla Kawasaki w chwili zderzenia, drugi natomiast na miejsce jego przewrócenia na lewą stronę. Miejsca zderzenia motocykla Kawasaki i Fiata Punto przedstawiono na powyższej rycinie. W chwili zderzenia obydwa pojazdy bezpośrednio przed zderzeniem poruszały się w kierunkach przeciwnych.

Na miejscu zdarzenia nie ustalono, czy pozycja Fiata Punto znajdująca się na lewym poboczu drogi – patrząc od strony jazdy motocyklisty – była jego rzeczywistą pozycją powypadkową. Z treści protokołu zeznań świadka zdarzenia wynikało, że był on jedną z pierwszych osób na miejscu zdarzenia. Jadąc Citroenem Berlingo jako pasażer, został wcześniej wyprzedzony przez motocyklistę Kawasaki, a po chwili będąc ok. 200 m przed dojazdem do miejsca zdarzenia, widział unoszący się dym w miejscu zaistniałego zderzenia. Po dojechaniu do tego miejsca, co nastąpiło po kilkunastu sekundach od chwili zderzenia, **zauważył Fiata Punto stojącego na prawym pasie ruchu** zwróconego w kierunku, z którego on nadjechał. Wobec tego można wnioskować, że Fiat Punto po zderzeniu nie znajdował się na lewym poboczu, tak jak to przedstawiono na szkicu i dokumentacji fotograficznej, lecz stał on na prawym pasie, na który kierująca wjechała skręcając w lewo z posesji. Świadek ten był jednym z pierwszych osób na miejscu zdarzenia. Wobec tego można wnioskować z dużym prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością, że wskazana przez niego pozycja powypadkowa Fiata Punto odpowiada pozycji rzeczywistej. Wobec tego pozycja powypadkowa tego samochodu nie mogła znajdować się na poboczu, tj. w miejscu, w którym został on uwidoczniony na dokumentacji fotograficznej i szkicu sytuacyjnym. Pozwala to na wnioskowanie, że kierująca po zderzeniu, musiała przestawić swój pojazd na pobocze.

Potwierdzeniem dla tego stwierdzenia jest fakt, iż nie ujawniono na jezdni śladów poprzecznego znoszenia opon Fiata Punto od miejsca zderzenia do miejsca jego pozycji znajdującej się na poboczu jezdni. Pozycja powypadkowa Fiata Punto oznaczona na szkicu i dokumentacji fotograficznej oddalona była o ok. 6,5 m od miejsca zderzenia.

Z treści protokołu zeznań kolejnego świadka wynikało natomiast, że widział on, jak samochód jego sąsiadki w wyniku zderzenia został przesunięty w

bok, ale nie opisał w jaki sposób i w którym miejscu znajdowała się jego pozycja powypadkowa. Zdaniem tego świadka, samochód osobowy i motocykl po wypadku, do czasu przyjazdu Policji nie były przemieszczane.


Przy założeniu, że Fiat Punto w wyniku zderzenia miałby być przesunięty ukośnie do tyłu na odległość ok. 6,5 m od miejsca zderzenia, to na jezdni asfaltowej musiałyby zostać odwzorowane ślady bocznego przesuwania opon tego pojazdu. W rzeczywistości na nawierzchni asfaltowej nie ujawniono żadnych śladów traseologicznych pochodzących od Fiata Punto od miejsca zderzenia do miejsca przedstawionej pozycji mającej wskazywać na jego pozycję powypadkową. Stan nawierzchni asfaltowej przedstawiono na poniższych rycinach, na których brak jest jakichkolwiek śladów bocznego znoszenia. Wiedząc, że całkowita masa motocykla wynosi ok 207 kg, a całkowita masa Fiata Punto ok. 842 kg (a więc czterokrotnie większa od masy motocykla), a także wiedząc, że zderzenie miało charakter boczno-otarciowy, to prędkość zderzeniowa motocykla musiałaby być znaczna, z pewnością większa, niż świadczą o tym uszkodzenia obydwu pojazdów. Niemożliwym jest, aby Fiat Punto mógłby być przemieszczony do tyłu ukośnie do toru jazdy na lewe pobocze na odległość co najmniej 6,5 m w przedmiotowym przypadku.

Ryc. 20. Wygląd nawierzchni asfaltowej w miejscu zaistnienia zderzenia i widoczny jest Fiat Punto stojący na lewym poboczu drogi. Na nawierzchni drogi brak jest widocznych jakichkolwiek śladów bocznego znoszenia opon w kierunku lewego pobocza.



ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

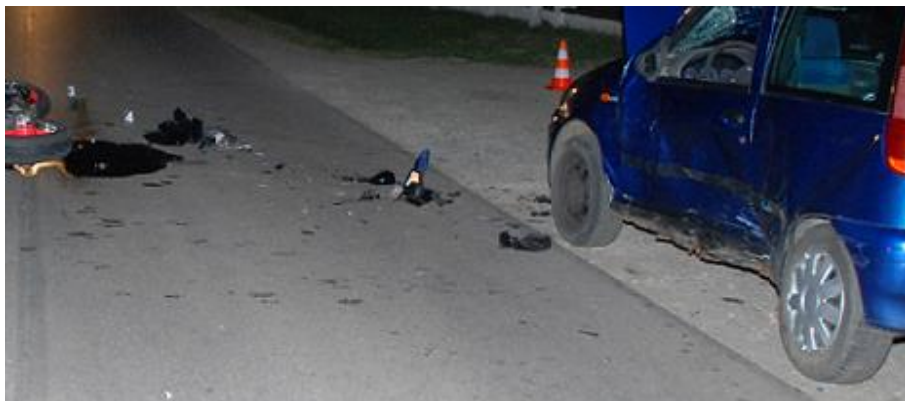
© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Żołna M.M., (2018). A Few Comments About Joining Traffic. Case Study.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 79-112

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2161](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2161)

Ryc. 21. Widok nawierzchni drogi z kierunku przeciwnego. Na tym zdjęciu również nie widać jakichkolwiek śladów bocznego znoszenia Fiata Punto w kierunku pobocza.




Ponadto zakres i rodzaj Fiata Punto wskazują na to, że nie doszło do jego przesunięcia. Świadczą o tym przede wszystkim ślady otarć znajdujące się na tylnym lewym narożniku nakładki zderzaka.

Ryc. 22. Widok uszkodzeń lewej strony nadwozia samochodu Fiat Punto.



ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Żołna M.M., (2018). A Few Comments About Joining Traffic. Case Study.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 79-112

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2161](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2161)

Po zderzeniu z motocyklistą w samochodzie doszło do wyzwolenia poduszki gazowej kierowcy. Zatem w chwili zderzenia musiało dojść do wyzwolenia sił bezwładności o wartości co najmniej ok. 7 g (7 X przyspieszenie ziemskie = $9,81\text{m/s}^2$). Wobec tego w czasie zderzenia motocykl, musiał poruszać się z prędkością co najmniej 45-50 km/h. Od miejsca zderzenia przewrócony motocykl przemieścił się po jezdni asfaltowej jeszcze o ok. 4,5 m, po czym zatrzymał się.

Fiat Punto po zderzeniu z motocyklem, przemieszczał się do przodu, a nie do tyłu. Wobec tego pozycja Fiata Punto, która sfotografowana została podczas oględzin miejsca zdarzenia, tj. na poboczu drogi, co oznacza, że nie odpowiada pozycji powypadkowej tego samochodu.

Ujawniony ślad hamowania na jezdni o długości ok. 20,1 m pochodził od hamowania tylnego koła motocykla. Wobec tego można wnioskować, że motocyklista hamując tylnym hamulcem mógł osiągnąć opóźnienie na poziomie ok. $a_{op} = 6\text{ m/s}^2$. W toku ekspertyzy ustalono, że prędkość, z jaką mógł poruszać się w chwili zderzenia Fiat Punto wynosiła 10,8 km/h. Przyjmując natomiast, że od miejsca zderzenia patrząc w kierunku jazdy motocykla, na końcu obszaru porozrzucanych szkielek i plastików, tj. w odległości ok. 17 m od miejsca zderzenia znajdowały się szkła pochodzące z klosza reflektora motocykla, czego nie można wykluczyć, to z poniższej prędkości, z jaką mógł poruszać się motocyklista w chwili zderzenia wynosiła ok. 48 km/h

Na miejscu zdarzenia ujawniono na jezdni ślad blokowania koła motocykla, którego całkowita długość wynosiła ok. 20,1 m. Przyjmując, że motocyklista hamował z opóźnieniem na poziomie $a_{op}=6\text{ m/s}^2$, a także wiedząc, że ślad hamowania kończył się w miejscu zderzenia z Fiatem Punto, to ustalono, że prędkość motocyklisty przed podjęciem przez niego gwałtownego hamowania wynosiła 74 km/h

Świadkowie oraz kierująca nie potrafili określić z jaką prędkością wyjeżdżała ona z terenu posesji na drogę, a także, czy przed wjazdem na jezdnię zatrzymała się, czy też nie, a także, czy przed zderzeniem podjęła manewr hamowania. Wiadomym jest tylko, że w chwili zderzenia, mogła ona poruszać się z prędkością ok. 10,8 km/h. Stąd niemożliwym było odtworzenie rzeczywistego ruchu Fiata Pun-



to. Natomiast możliwym było ustalenie czasu i miejsca, w którym motocyklista zauważył zagrożenie i ustalono, że motocyklista zauważył zagrożenie, tj. wyjeżdżającego z posesji Fiata Punto na ok. 2,4 s przed zderzeniem, będąc w tym czasie w odległości ok. 49,5 m od tego Fiata.

Gdyby motocyklista poruszał się w terenie zabudowanym z prędkością nie większą, niż administracyjnie dozwoloną, czyli 50 km/h (ok. 14 m/s), to do miejsca zderzenia nie hamując dojechałby w czasie ok. 3,1 s, a w tym czasie kierująca Fiatem Punto jadąc ze stałym przyspieszeniem $a = 1,5 \text{ m/s}^2$ (przyspieszenie o wartości średniej) znajdowałaby się już na przeciwnym pasie ruchu i nie doszłoby do zderzenia. W związku z powyższym można stwierdzić, że zachowanie motocyklisty miało wpływ na zaistnienie, przebieg i skutki zdarzenia.

Z uwagi na fakt, że w toku ekspertyzy nadal istniały wątpliwości, zdecydowano o przeprowadzeniu eksperymentu rzeczoznawczego w celu ustalenia zakresu widoczności przede wszystkim na lewą stronę z miejsca kierującej samochodem osobowym zamierzającej włączyć się do ruchu z terenu posesji i skręcić w lewo. Przed przystąpieniem do realizacji prób odtworzono realia zdarzenia tak, aby były maksymalnie zbliżone do tych z chwili wypadku. Doświadczenie przeprowadzono 25 marca 2017 r. od godz. 17:30 (planując czynności uwzględniono, że zachód Słońca 14 sierpnia 2015 r. rozpoczął się o godz. 19:55 czasu letniego, a zachód Słońca 25 marca 2017 r. rozpoczął się o godz. 17:54 czasu zimowego) przy średnim nasileniu ruchu, słonecznej pogodzie, na miejscu zdarzenia przy udziale dwojga pozorantów kierującego motocyklem oraz kierującej samochodem o warunkach fizycznych odpowiadających warunkom oskarżonej i pokrzywdzonego oraz z wykorzystaniem sprzętu: motocykla Kawasaki (takiej samej marki i modelu, jak ten, który uczestniczył w zdarzeniu) i samochodu osobowego marki Fiat Grande Punto (o wymiarach nadwozia porównywalnych do wymiarów nadwozia samochodu Fiat Punto).

Zapis przebiegu i wyników eksperymentu został zarejestrowany z trzech różnych perspektyw i wykonany przy użyciu dwóch kamer: DJI OSMO zamontowanej na szybie czołowej samochodu osobowego i GoPro HERO 3+ Black zainstalowanej

na owiewce motocykla oraz bezzałogowego statku powietrznego DJI Mavic filmującego i wykonującego fotografie z powietrza.

W celu zapewnienia bezpieczeństwa, przed rozpoczęciem czynności pouczono pozorantów o bezwzględnym zachowaniu reguł ruchu drogowego, a przede wszystkim zasady szczególnej ostrożności i prędkości bezpiecznej. Doświadczenie odbyło się na jezdni asfaltowej czystej, gładkiej o szerokości 5,7 m (przed przystąpieniem do czynności dokonano weryfikacji pomiarów wykonanych przez interweniującą Policję i okazało się, że jezdnia w miejscu zdarzenia jest szersza o 20 cm w stosunku do pomiarów wykonanych przez funkcjonariuszy Policji. Pierwotny pomiar z 14 sierpnia 2015 r. był niedokładny). W trakcie czynności wykonano cztery próby, aby ustabilizować wynik. Próby polegały na odtworzeniu sytuacji wypadkowej tzn. samochód włącza się do ruchu z terenu posesji, natomiast motocyklista porusza się na wprost. Podczas prób motocyklista poruszał się z prędkością 50 km/h.

Na podstawie wyników eksperymentu rzeczoznawczego ustalono, że dla kierującej samochodem oczekującej na możliwość włączenia się do ruchu, w warunkach zdarzenia motocyklista mógł być dobrze i jednoznacznie widoczny w odległości ok. 50 m od miejsca zderzenia, ale uwzględniając dynamikę sytuacji, ograniczenie widoczności przez stojący z jej lewej strony wysoki murowany parkan, czas reakcji kierujących rzeczywista odległość z jakiej kierująca powinna zauważyć motocykl wynosi ok. 30 m. Czas przejazdu tego odcinka zależy od prędkości, z jaką kierujący motocyklem będzie się poruszał.



Ryc. 23. Ujęcie panoramiczne rejonu miejsca zdarzenia tuż przed rozpoczęciem prób drogowych. Samochód osobowy jest gotowy do włączenia się do ruchu z odległości ok. 100 m zbliża się poruszający się blisko prawej krawędzi swego pasa ruchu jednoślad (wskazany czerwoną strzałką), który dla kierującego chcącego włączyć się do ruchu jest z tej pozycji i z tej odległości jeszcze niewidoczny.




Kierujący pojazdem jednośladowym podobnie jak inni uczestnicy ruchu poruszając się drogą musiał pokonać niewielki łuk w prawo oddalony od miejsca zdarzenia o 50 m. Jeżeli motocyklista poruszałby się blisko prawej krawędzi jezdni mógł ocenić sytuację drogową po swojej prawej stronie praktycznie w chwili, gdy dojeżdżał do łuku. Jeśli jednak poruszałby się blisko osi jezdni mógł stan natężenia ruchu i sytuację drogową z prawej strony ocenić wcześniej.

Jak wynika z danych fabrycznych motocykla, wysokość usytuowania siedziska kierowcy od nawierzchni drogi wynosi 81 cm. Konstrukcja motocykla (wybrzuzenie zbiornika, obniżona linia usytuowania manetek) wymusza na kierowcy zajmowanie pochylonej pozycji tzw. „skulonej”, co przy wzroście kierowcy wynoszącym ok. 175 cm oznacza, że wysokość głowy w trakcie jazdy, a co za tym idzie wysokość widzenia wynosiła ok. $120,0 \div 140,0$ cm od nawierzchni drogi. Zajmując taką pozycję kierowca ma możliwość prawidłowej obserwacji drogi przed sobą, szczególnie w kierunku „na wprost” dopiero w chwili znalezienia się na łuku drogi, czyli w odległości ok. 50 m od miejsca zderzenia z samochodem.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

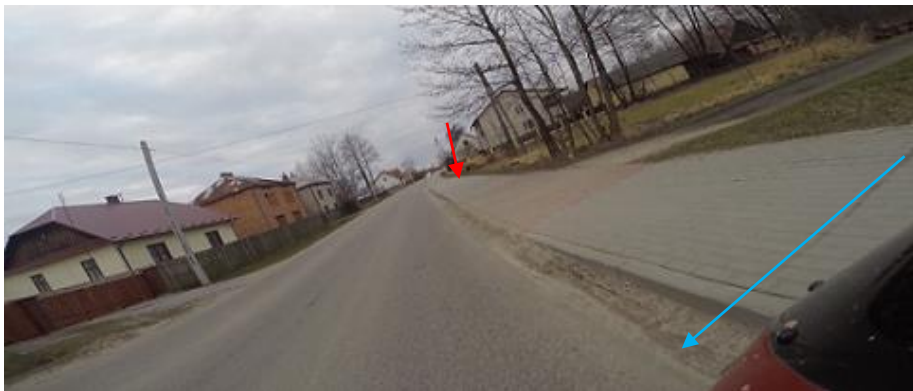
© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Żołna M.M., (2018). A Few Comments About Joining Traffic. Case Study.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 79-112

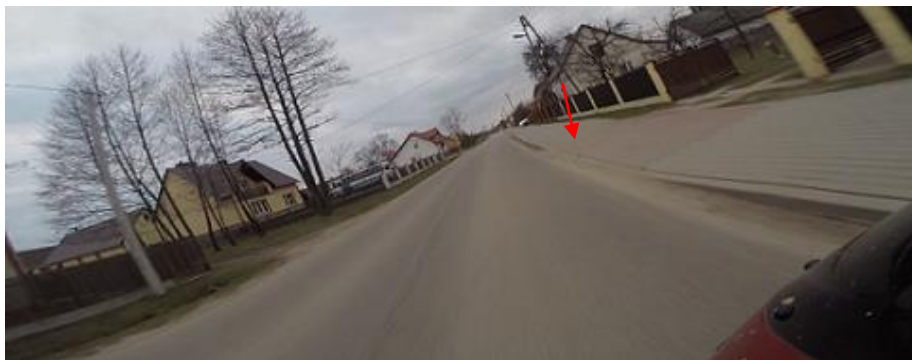
[DOI 10.5604/01.3001.0012.2161](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2161)

Ryc. 24. Widok przedpola jazdy widziany przez kierującego motocyklem w chwili, gdy znajdował się na łuku drogi w odległości ok. 100 m od miejsca zdarzenia. Strzałka wskazuje wjazd na teren posesji, z której wyjeżdżała kierująca samochodem. Samochód jest dla kierującego jednośladem niewidoczny z tej pozycji i tej odległości. Niebieską strzałką zaznaczono miejsce skąd ruszał motocyklista podczas prób – miejsce oddalone o 100 m od miejsca zdarzenia.



Test drogowy mający na celu określenie zakresu i pola widzenia kierującego jednośladem, z użyciem analogicznego motocykla, jak biorący udział w zdarzeniu wykazał, że ten uczestnik ruchu w chwili wyjazdu z łuku mógł dostrzec jedynie przód samochodu zatrzymującego się na krawędzi drogi. Mógł (widząc działający lewy kierunkowskaz) jednak ocenić w jakim kierunku samochód ma zamiar jechać i czy w ogóle ma zamiar włączyć się do ruchu. Seria prób drogowych wykazała, że sylwetka samochodu mimo barwy selektywnej jest z tej odległości słabo widoczna na tle infrastruktury drogi. Dalsza część prób wykazała, że motocyklista w chwili wyjazdu z łuku drogi, po przebyciu dystansu ok. $40,0 \div 50,0$ m znajduje się w odległości pozwalającej w sposób prawidłowy ocenić sytuację drogową i ma możliwość dostrzeżenia pojazdu stojącego na krawędzi drogi.

Ryc. 25. Widok przedpola jazdy widziany przez kierującego motocyklem w chwili, gdy znajdował się na łuku drogi w odległości ok. 50 m od miejsca zdarzenia. Czerwona strzałka wskazuje wjazd na teren posesji 43. Samochód dla kierującego jednośladem zaczyna być widoczny. Motocyklista znajduje się wówczas w odległości 50 m od miejsce zdarzenia.




Kierująca samochodem osobowym, aby włączyć się do ruchu musiała wyjechać przez bramę posesji. Biorąc pod uwagę zgromadzony materiał dowodowy nie ma możliwości ustalenia z całą pewnością czy oskarżona przed włączeniem się do ruchu zatrzymała się na krawędzi jezdni czy też nie. Aby w sposób właściwy i możliwie najbardziej zbliżony do warunków rzeczywistych ocenić możliwości trakcyjne samochodu oraz sprawdzić czy tor jego jazdy mógłby być inny niż ten, jaki został zidentyfikowany na podstawie materiału fotograficznego z miejsca wypadku, opiniujący przeprowadzili kilka prób trakcyjnych. Próby wykonano na miejscu zdarzenia z udziałem porównywalnego pojazdu. Przed rozpoczęciem testu zespół ustalił pozycję, jaką zajmuje kierujący podczas jazdy.

Pomimo przeprowadzonych oględzin wnętrza pojazdu Fiat, nie zmierzono odległości, w jakiej znajdował się fotel kierującej od koła kierownicy. Jednak biorąc pod uwagę materiał fotograficzny, należy uznać, że kierująca pojazdem miała dosyć blisko dosunięty fotel do przodu.

W ramach testu, opiniujący skontrolowali jak rozległe pole widzenia ma kierujący zamierzający włączyć się do ruchu z terenu posesji z zajmowanej przez siebie

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Żołna M.M., (2018). A Few Comments About Joining Traffic. Case Study.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 79-112

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2161](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2161)

pozycji w sytuacji, gdy samochód wyjeżdża z bramy i zatrzymuje się na krawędzi jezdni.

Wynik eksperymentu rzeczoznawczego wykazał, że pole obserwacji drogi z lewej strony samochodu było ograniczone. Obserwację lewej strony drogi utrudniał zarówno stojący płot posesji, jak i łuk drogi w lewo. Ograniczenie pola obserwacji nie pozwalało na swobodną ocenę sytuacji, jaka ma miejsce za łukiem drogi. Nie było więc możliwości obserwacji sytuacji drogowej na odcinku dłuższym niż do początku łuku, czyli na odległość większą niż 50 m.

Z pozycji kierującej znajdujące się na wyjeździe z terenu posesji każdy pojazd wyjeżdżający z łuku będzie widoczny jako stopniowo pojawiająca się sylwetka. W przypadku nadjeżdżającego pojazdu spostrzeżenie go już za łukiem drogi nie powinno nastręczać trudności. W przypadku motocyklisty jego sylwetka będzie słabo zauważalna na tle istniejącej infrastruktury. Z tego powodu ważnym aspektem rozważań jest ustalenie czy w chwili przed wypadkiem motocyklista miał włączone światła czy też nie. Czy światła motocykla były sprawne czy też nie. Fakt jazdy z włączonymi światłami, a nadto garderoba w kolorze selektywnym w sposób znaczny poprawiłyby możliwość dostrzeżenia motocyklisty.

Uznać zatem należy, że kierująca samochodem osobowym zajmując pozycję na krawędzi drogi nie miała wystarczająco swobodnego pola obserwacji sytuacji drogowej, aby w sposób całkowicie bezpieczny włączyć się do ruchu. Przy tak zgromadzonym materiale dowodowym nie można w sposób jednoznaczny wskazać, z jakiej odległości kierująca pojazdem mogła zauważyć nadjeżdżający pojazd jednośladowy.

Wnioski z przeprowadzonej analizy

Po gruntownym przeanalizowaniu zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, opracowaniu wyników eksperymentu rzeczoznawczego należy uznać, że bezpośrednią przyczyną zderzenia z 14 sierpnia 2015 r. było nieprawidłowe zachowanie kierującej samochodem osobowym, która swoim zachowaniem tj. rozpoczęciem manewru włączania się do ruchu z jednoczesnym skrętem w lewo zainicjowała sytuację wypadkową. Zachowanie kierującego motocyklem, który poruszał

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Żołna M.M., (2018). A Few Comments About Joining Traffic. Case Study.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 79-112

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2161](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2161)

się z prędkością przekraczającą maksymalną dozwoloną na tym odcinku drogi miało wpływ na zaistnienie, przebieg i skutki wypadku.

Analiza zgromadzonego w sprawie materiału wykazała, że kierująca Fiatem Punto nie zastosowała się do dyspozycji Ustawy Prawo o ruchu drogowym, a w szczególności do przepisów art. 17 ust. 1 i ust. 2. Tym samym bezpośrednią przyczyną zaistnienia wypadku było niewłaściwe kierującej samochodem, która wykonując manewr włączania się do ruchu – wyjeżdżając ze swojej posesji na drogę, z jednoczesnym skrętem w lewo, będąc zobowiązaną do zachowania szczególnej ostrożności oraz ustąpienia pierwszeństwa innym pojazdom, co skutkowało niewłaściwie dokonaną oceną sytuacji na drodze i nie udzieliła pierwszeństwa przejazdu kierującemu motocyklem Kawasaki. Wykonując skręt w lewo wymagający przejechania przez pas ruchu, którym poruszał się motocyklista, spowodowała zagrożenie w ruchu drogowym, w sposób niedostateczny obserwowała sytuację drogową i nie przewidziała, do czego była zobowiązana, że z za łuku drogi wyjedzie inny uczestnik ruchu – w tej sytuacji motocyklista.

Kierujący motocyklem Kawasaki przekroczył dozwoloną prędkość o ponad 20 km/h. W sytuacji powstania zagrożenia nie mógł zatrzymać motocykla przed miejscem zagrożenia. Gdyby poruszał się z prędkością maksymalną dozwoloną na tym terenie, czyli 50 km/h mógłby w pełni zapanować nad motocyklem i zatrzymać się, a kierująca samochodem osobowym zakończyłaby bezpiecznie podjęty manewr włączania się do ruchu. Do wypadku wówczas nie doszłoby. Nie stosując odpowiedniej odzieży ochronnej powiększył zakres swoich obrażeń ciała. Co prawda, ustawodawca w żadnym z przepisów Ustawy Prawo o ruchu drogowym nie nałożył na motocyklistów obowiązku stosowania odpowiednich kombinezonów ochronnych oraz kasków ochronnych, jednak kierujący jednośladem chcąc zapewnić sobie bezpieczeństwo powinien zastosować tego rodzaju środki.

Motocyklista zauważył zagrożenie, tj. włączającego się do ruchu Fiata Punto na ok. 2,4 s przed zderzeniem i wówczas mógł znajdować się wówczas w odległości ok. 49,5 m od niego. Gdyby motocyklista jechał w obszarze zabudowanym z prędkością dozwoloną, tj. 50 km/h, to od miejsca zauważenia zagrożenia, tj. na ok. 49,5 m od włączającego się do ruchu Fiata Punto, do miejsca zderzenia, nie hamując

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Żołna M.M., (2018). A Few Comments About Joining Traffic. Case Study.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 79-112

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2161](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2161)

dojechałby w czasie ok. 3,1 s, a w tym czasie Fiat Punto jadąc ze stałym przyspieszeniem ok. $a = 1,5 \text{ m/s}^2$ znajdowałby się już na przeciwnym pasie ruchu **i do zdarzenia nie doszłoby**. Zatem **nadmierna prędkość jazdy większa o co najmniej o ok. 24 km/h od prędkości administracyjnie dozwolonej, pozostaje w ścisłym związku przyczynowym z zaistniałym wypadkiem**.

Jeżeli chodzi o zachowanie kierującego jednośladem to godziło w przepisy art. 19, 40 oraz 45 pkt 1 ppkt 1 u.p.r.d. Pierwszy z wymienionych przepisów, czyli art. 19 ust. 1 u.p.r.d. stanowi, że „Kierujący pojazdem jest obowiązany jechać z prędkością zapewniającą panowanie nad pojazdem, z uwzględnieniem warunków, w jakich ruch się odbywa, a w szczególności: rzeźby terenu, stanu i widoczności drogi, stanu i ładunku pojazdu, warunków atmosferycznych i natężenia ruchu.” Motocyklista prowadząc swój pojazd przekraczając dozwoloną w miejscu wypadku prędkość naruszył zasadę prędkości bezpiecznej. **Prędkością bezpieczną** jest taka, która zapewnia panowanie nad pojazdem w konkretnych warunkach drogowych. Prowadzenie nad pojazdem oznacza stan, w którym kierujący może, w istniejących warunkach, swobodnie reagować na zmieniającą się sytuację na drodze (B. Kurzępa, 1998, s. 76).

Jak wynika z danych zawartych w protokole oględzin pojazdu pozycja dźwigni zmiany biegów zatrzymała się na czwartym biegu. Motocykl, jaki brał udział w zdarzeniu, czyli Kawasaki Ninja o pojemności 900 cm^3 to model jednego z najszybszych motocykli, który osiąga prędkość 200 km/h w 8 sekund. Jest wyjątkowo dynamiczny. Jest to motocykl potocznie nazywany „ścigaczem”. Skoro jeden ze świadków słyszał odgłos silnika nadjeżdżającego pojazdu, a dźwignia zmiany biegów znajdowała się w położeniu 4 biegu, w związku z tym nie można wykluczyć, że kierujący motocyklem poruszał się z prędkością nawet większą niż 90 km/h. Jak ustalono, miejsce zdarzenia znajduje się w terenie zabudowanym, gdzie prędkość została administracyjnie ograniczona do 50 km/h.

Dodatkowo motocyklista nie zastosował się do zapisu art. 19 ust. 2 u.p.r.d., w którym czytamy, że „Kierujący pojazdem jest obowiązany:

- 1) jechać z prędkością nieutrudniającą jazdy innym kierującym,



- 2) hamować w sposób niepowodujący zagrożenia bezpieczeństwa ruchu lub jego utrudnienia,
- 3) utrzymywać odstęp niezbędny do uniknięcia zderzenia w razie hamowania lub zatrzymania się poprzedzającego pojazdu.”

Podsumowanie

Wypadek drogowy jest zdarzeniem dynamicznym, w którym bierze udział przynajmniej jeden uczestnik ruchu. W przypadku, gdy w sytuacji wypadkowej występują dwaj uczestnicy nie zawsze zachowanie wyłącznie jednego uczestnika ruchu jest przyczyną zaistnienia zdarzenia. W przedmiotowej sprawie bezpośrednie zagrożenie na drodze spowodowała swoim zachowaniem kierująca. Do zderzenia doszło również na skutek nieprawidłowego zachowania kierującego jednośladem, którego nadmierna – w tej sytuacji prędkość – miała wpływ na możliwość dostrzeżenia jego sylwetki przez kierującą samochodem Fiat.

Zarówno kierująca samochodem Fiat, jak i kierujący motocyklem Kawasaki w omawianej sytuacji wypadkowej zachowali się nieprawidłowo. Zachowanie obu uczestników wypadku miało wpływ na zaistnienie, przebieg i skutki zdarzenia. Technika i taktyka obojga uczestników ruchu była nieprawidłowa. Kierująca samochodem osobowym nie prowadziła bacznej obserwacji przedpola ruchu, natomiast kierujący motocyklem poruszał się z prędkością przekraczającą maksymalną dopuszczalną na tym terenie. Należy podkreślić, że do zdarzenia doszło na prostym odcinku drogi. Jak wynika ze statystyk opublikowanych przez Komendę Główną Policji, w takich miejscach w 2017 r. wskutek nieudzielania pierwszeństwa przejazdu doszło do 2030 wypadków drogowych (<http://statystyka.policja.pl>).

W przedmiotowej sprawie, na podstawie całokształtu materiału dowodowego sąd wydał wyrok uniewinniający kierującą samochodem od zarzucanego jej czynu, czyli spowodowania wypadku drogowego ze skutkiem śmiertelnym.

Literatura:

1. KURZYPA B., (1998), *Kodeks drogowy Ustawa z komentarzem*, Tarnobrzeg.

Źródła prawa:

2. USTAWA z dnia 20 czerwca 1997 r. - *Prawo o ruchu drogowym* (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1260).

Netografia:

3. <http://statystyka.policja.pl/st/ruch-drogowy/76562,Wypadki-drogowe-raporty-roczne.html> [dostęp: 29 maja 2018].

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

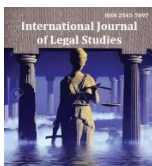
© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Żołna M.M., (2018). A Few Comments About Joining Traffic. Case Study.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 79-112

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2161](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2161)



Received: 25 May 2018
Revised: 19 June 2018
Accepted: 20 June 2018
Published: 30 June 2018

KARA PIENIĘŻNA JAKO ALTERNATYWNA KONCEPCJA KARY W SYSTEMIE PRAWA KARNEGO NA SŁOWACJI

PECUNIARY PENALTY AS AN ALTERNATIVE CONCEPT OF PUNISHMENT IN THE CRIMINAL LAW SYSTEM IN SLOVAKIA

Miroslav Gejdoš

PhD, Faculty of Education Department of Social Work,
Catholic University in Ružomberok, Slovakia

* *Corresponding author:* e-mail: M.Gejdos806@gmail.com

Streszczenie

W niniejszym opracowaniu autor opisuje problematykę stosowania alternatywnych kar. W szczególności autor koncentruje się na kwestii kary pieniężnej poprzez jej definicję i pozycję w systemie prawa karnego Republiki Słowackiej. Autor wyjaśnia wykonanie i nałożenie kary alternatywnej w warunkach prawnych Republiki Słowackiej w porównaniu z prawem Republiki Czeskiej. Rolą kary pieniężnej jest zatrzymanie skazanego przed osadzeniem w więzieniu i nałożenie takiego rodzaju kary, która uniemożliwi skazanemu popełnienie kolejnych przestępstw, będzie chronić społeczeństwo i zaspokoi żądania ofiar przestępstwa. Celem alternatywnej koncepcji kary jest utrwalenie pozytywnych i społecznie akceptowanych nawyków i postaw sprawcy, niezbędnych do prowadzenia właściwego życia w społeczeństwie.


Słowa kluczowe: kodeks postępowania karnego, kara alternatywna, sprawiedliwość naprawcza, kara pieniężna, sankcja

Abstract

In this expert contribution, the author deals with the description of alternative penalties in a broader sense and with their meaning. In particular, the author focuses on the issue of pecuniary penalty by its definition and position in the criminal law system in Slovakia. The contribution professionally explains the execution and imposition of this alternative penalty in the conditions of the Slovak Republic as well as a comparison with the Czech Republic. The role of the pecuniary penalty is to keep the convict out of prison and to impose such a type of pen-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Gejdoš M., (2018). Pecuniary Penalty As an Alternative Concept of Punishment in The Criminal Law System in Slovakia. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 113-122

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2162](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2162)

alty that will prevent the convict from committing further criminal offences, will protect the society and, last but not least, will meet demands of the victims of the crime. The aim of the alternative concept of punishment is to consolidate the perpetrator's habits and attitudes necessary for leading a proper life.

Keywords: criminal procedure code, alternative penalty, restorative justice, pecuniary penalty, sanction

Introduction

Pecuniary penalty, the forfeiture of assets and the forfeiture of a thing are some of the alternative penalties that can be imposed not only on natural persons but also on juridical persons. The imposition of alternative penalties is very relevant to the conditions of the Slovak Republic. In the second half of the twentieth century, new forms of justice which could replace or complement certain traditional but in our view not completely effective and sufficiently recognized criminal law institutions, began to be searched for. This process is related to criminal policy which is as a new concept referred to as restorative justice. Worldwide, the idea of using non-custodial types of penalties is dominant. Therefore, the effort for finding an alternative is sought after.

The significance of alternative penalties

The imposition of these penalties is a certain alternative to imprisonment, therefore they are also known as alternative penalties. In this case, it is necessary to distinguish alternative penalties from the penalties that are sometimes mistakenly confused with alternative penalties. Non-custodial penalties are the penalties specified in Section 32 (b) to (l). "By alternative penalties, we mean penalties which, without being connected with the deprivation of liberty, guarantee the fulfilment of the purpose of the punishment as if the unconditional custodial sentence had been enforced on the convict." (Ivor, J., Polák, P., Záhora, p. 373).

The principle of retributive justice is not the search for an alternative penalty, as is the case with the restorative justice concept. The alternative penalties derive from the principle of the restorative justice. A significant shift for the principle of restorative justice is the way of looking at the perpetrator and the victim, as well as the need for cooperation not only between the perpetrator and the law enforcement authority, but

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Gejdoš M., (2018). Pecuniary Penalty As an Alternative Concept of Punishment in The Criminal Law System in Slovakia. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 113-122

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2162](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2162)

also cooperation between the perpetrator and the injured party (Žatecká, E., Fryšták, M. 2008. pp.101-102).

Annually, there are approximately 600,000 pecuniary penalties imposed in the Federal Republic of Germany. It represents more than 80% of all the punishments imposed in criminal proceedings. Western states of the European Union prefer it, as a preferable type of sanction, to the imprisonment. A pecuniary penalty is imposed in two-thirds of the sentences in the area of road traffic and in one fourth in case of property crimes. Approximately 10% share is attributed to other offences. The pecuniary penalty in the Slovak Republic is one of the alternative penalties that affects exclusively the property of the perpetrator. This alternative penalty is usually imposed in case of minor offences, in order to replace short-term custodial sentences i.e. imprisonment of up to six months. The imposition of such short custodial sentences can lead to negative consequences in the form of contact with fellow prisoners, as well as stigmatization even in the case of short-term exclusion from society, which cannot be replaced by the positive and desired effects of serving a custodial sentence due to a short period of time (Poláková, V. 2014. p. 388).

The advantages of the pecuniary penalty include:

- No disruption of the social and integration links of the convict.
- An absence of the unwanted effect in the form of social exclusion.
- Anonymity and a low degree of stigmatization of the convict.

The disadvantages of the pecuniary penalty include: (Benčík, M. 1994. pp. 49-56).

- A lateral effect of influencing close relatives
- The concurrence to the damages
- Uncertainty if it is the perpetrator who pays the penalty

Definition and position of the pecuniary penalty

The pecuniary penalty is exhaustively listed in Section 56 and Section 57 of the Criminal Code. A pecuniary penalty may be imposed on the perpetrator of an intentional offence who, by the offence, obtained or sought to obtain a property benefit. The motive of the offence committed by the perpetrator was the profitability, and in such case, usually, a fine is imposed along with a custodial sentence. The exemption

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Gejdoš M., (2018). Pecuniary Penalty As an Alternative Concept of Punishment in The Criminal Law System in Slovakia. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 113-122

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2162](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2162)

from the general level of imposing the pecuniary penalty is Section 56(2) of the Criminal Code. A pecuniary penalty may be imposed on a perpetrator for a minor offence if, considering the nature of the committed minor offence and the remedy of the perpetrator, the court does not impose a custodial sentence, i.e. the pecuniary penalty is imposed as a separate alternative penalty. To sum up, we can state that a pecuniary penalty can be imposed separately for all offences with a maximum term of imprisonment of five years, even without the so-called property benefit, and a pecuniary punishment can be imposed for all intentional criminal offences as a secondary punishment if the so-called property benefit is demonstrated (Korgo, D. a kol. 2012, p. 175).

A specific question is the provision of Section 49(2) of the Criminal Procedure Code, according to which a conditional sentence is not possible if the court convicts the perpetrator of an intentional criminal offence committed during the probationary period of a conditional sentence or conditional release from the imprisonment. However, in this provision, the legislator does not explicitly prohibit the imposition of alternative penalties, such as pecuniary penalty, in case of committing a criminal offence during the probationary period. The amount of the pecuniary penalty is from 160 EUR to 331 930 EUR and cannot be reduced or increased outside the stated range. When imposing a pecuniary penalty, the court must take into account the personal and financial circumstances of the perpetrator. When the pecuniary penalty is imposed, examination of this condition includes the examination of the obligations of the accused with a focus to the amount of his maintenance obligation and the extent of the liability for damages. The imposition of the pecuniary penalty provides the court with the opportunity to affect also the property acquired by the perpetrator through honest work (Ivor, J., Polák, P., Záhora, J. 2016., p. 373).

For example, the western EU countries such as Germany, France or Austria, use the system of a "daily rate". In this system, the number of days of the daily rate stated in the sentence represents all the circumstances relating to the guilt along with the perpetrator. The amount of the daily rate/instalment is calculated and adjusted in compliance with the perpetrator's financial circumstances. Both factors are separate. In the sentence, we do not find the final amount of the pecuniary penalty that results

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Gejdoš M., (2018). Pecuniary Penalty As an Alternative Concept of Punishment in The Criminal Law System in Slovakia. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 113-122

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2162](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2162)

from the number of days of the daily rate and the daily rate. This fact does not lead to erroneousness of the sentence but it would divert attention from the statement of the number of days of the daily rate which bears the assessment of the perpetrator's degree of fault and perpetrator's personality, which has a decisive influence on the perception of equality before the law (Poláková, V. 2014. p. 390).

The convict must eventually pay the amount of the fine, which is determined by multiplying the number of days of the daily rate and the daily rate. In the event that a pecuniary penalty is imposed on two persons, in the roles of accessories, convicted for the same act, under the same circumstances decisive for the amount of the penalty, the judge will determine the number of days of the daily rate - for example, 100 days on the level of guilt. If the case of the different financial and personal circumstances of the two perpetrators is to occur, the judge shall determine the daily rate of 20 EUR to the socially weaker perpetrator and the rate of 200 EUR to the socially stronger one. The socially weaker perpetrator will pay 200 euros for the same act and the socially stronger one 20,000 EUR. In the case of the failure to pay the pecuniary penalty, both shall serve a substitute prison sentence of the same length. Under the conditions of imposing a pecuniary penalty in the Slovak Republic, the court will not impose a pecuniary penalty if it is obvious that the convict will not be able to pay it. The court in the Slovak Republic, as well as abroad, may decide that the convict pays the penalty in monthly instalments. The amount and time period within which the pecuniary penalty shall be paid shall not exceed one year from the date on which the judgement of conviction became final. The court will not impose a pecuniary penalty if it will pervert the possibility of compensation for the damage caused by the offence. The state is entitled to the amount that is obtained by imposing a pecuniary penalty. If the court assumes that the pecuniary penalty could be deliberately obstructed, it will impose a substitute custodial sentence of up to five years, while the substitute penalty plus the penalty imposed must not exceed the lawful maximum term. If the pecuniary penalty is imposed in place of life imprisonment or if the substitute penalty exceeds that limit, the court will not impose a substitute penalty (For reference, have a look at: Korgo, D. a kol. 2012. Trestné právo hmotné (všeobec-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Gejdoš M., (2018). Pecuniary Penalty As an Alternative Concept of Punishment in The Criminal Law System in Slovakia. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 113-122

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2162](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2162)

náčast'), p. 175-177. Šebest, M., Tkačik, M. 2014, pp. 123-137. Ivor, J., Polák, P., Záhora, J. 2016. pp. 398-399).

Execution and imposition of the pecuniary penalty

The procedure for the execution of the pecuniary penalty is stipulated in the provisions of Section 429-432 of Act no. 301/2005 Coll. Criminal Procedure Code, as amended, hereinafter referred to as CPC. The judgment or the penalty order imposing the pecuniary penalty became enforceable in the sense of Section 429 (1) CPC. The chairman of the panel or the single judge will call on the convict to pay it within fifteen days. The period shall begin on the day following the day when the chairman of the panel or the single judge called on the convict to pay the pecuniary penalty. The effectiveness of this call relates to Section 406(2) CPC, where the court with jurisdiction is the court that decided at first instance. A call that takes the form of a measure must include a warning that if the convict fails to pay the pecuniary penalty in the stipulated period, a substitute custodial sentence will be imposed. To avoid unnecessary misunderstandings, the court account number, the bank name, the bank code and a variable symbol shall be stated in the call for payment of the pecuniary penalty. The provision of Section 430(1) CPC allows the convicted person to file a motion for suspension of the execution of the pecuniary penalty or for the payment of the pecuniary penalty in instalments. The authorization of the suspension or of the payment in instalments is optional for the court and is conditioned by:

- The convict's motion.
- The existence of important reasons on the part of the convict which lead, without any fault on convict's part, to obstacles to an immediate or a complete payment of the penalty while the convict does not seek to avoid payment of the pecuniary penalty. This argument is supported also by Section 57(1) CC since the pecuniary penalty cannot be imposed by the court if it is apparent that the convict is not able to pay it.

If the court upholds the motion of the convict, it may then "suspend the execution of the pecuniary penalty for a maximum of three months from the date on which the judgment of conviction became final" in the enforcement proceedings in accordance with Section 430(1) (a) CPC (Section 430(1) (a) CP).

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Gejdoš M., (2018). Pecuniary Penalty As an Alternative Concept of Punishment in The Criminal Law System in Slovakia. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 113-122

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2162](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2162)

This period may be even shorter but it cannot be exceeded under any circumstances. Pursuant to Section 430 (1) (b) CPC there exist another alternative. The court may "allow payment of the pecuniary penalty in instalments so as to ensure its full payment not later than within one year, and if the amount of pecuniary penalty is higher than 16 590 EUR then within two years from the date on which the judgment of conviction became final." (Section 430(1) (b) CP_.

The Criminal Procedure Code, in contrast to the Criminal Code, differentiates the two periods only if the convict has been allowed to pay the pecuniary penalty in the instalments exclusively by the presiding judge or by the single judge under the conditions stipulated in Section 430(1) (b) CPC. According to Section 56(3) CC, the court is allowed to decide already in the judgment that the convict shall pay the pecuniary penalty in instalments, while it is evident in the law that the instalments have to be on a monthly basis and the overall period for the payment of the pecuniary penalty is within one year from the date on which the judgment of conviction became final. The two-year period is stipulated exclusively in the Criminal Procedure Code, while within the meaning of Section 56(3) CC, if the court imposes the pecuniary penalty by the judgement of conviction, it may allow the payment of the pecuniary penalty for a maximum of one year. In case there are serious reasons (for example insolvency of the convict), the presiding judge or the single judge may decide in the execution proceedings that they allow the payment of the pecuniary penalty in instalments as to ensure its full payment within one year even without the prior stipulation of the monthly instalments in the judgement of conviction. If the final judgement has imposed a pecuniary penalty of more than 16 590 EUR, it may be paid in instalments within the period of two years from the date on which the judgment of conviction became final. The presiding judge is obliged to determine the amount of the monthly instalments as to abide by the time periods. "The one-year or two-year period for payment of the imposed penalty is pursuant to Section 430 (1) (b) CPC, or the three-month period pursuant to Section 430 (1) (a) CPC shall begin on the following day from the date on which the decision to suspend the payment or to pay the penalty in monthly instalments became final." (Zeman, Š. 2014. p. 16).

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Gejdoš M., (2018). Pecuniary Penalty As an Alternative Concept of Punishment in The Criminal Law System in Slovakia. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 113-122

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2162](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2162)

Consequently, we would like to note that it is possible for the presiding judge to decide to suspend the payment and later also to pay the pecuniary penalty in instalments for the same convict if there are valid reasons. Section 430(2) CPC states: "If the reasons, for which the execution of the pecuniary penalty has been suspended, cease to exist or if the convict does not observe without a serious reason the instalments, the presiding judge may withdraw the decision to suspend the penalty or to allow the monthly instalments." (Section (430) (2) CP).

The abovementioned paragraph gives a facultative option to the chairman of panel or the single judge who, in a resolution to suspend the execution of a pecuniary penalty or to allow its payment in instalments, always instructs on the grounds for revoking a suspension or payment in instalments. If the convict fails to pay the full amount of the pecuniary penalty, the paid part will be included in the substitute penalty, calculated in a 2:1 ratio, which means two days of the daily rate per one day of the substitute penalty. Pursuant to Section 432(3) CPC, the convict may at any time, which means also after the execution of the mass punishment was ordered, to avert its execution or the execution of its part in such a way, that it is either fully paid or its part is paid. "The key how to proceed in case of a partial payment of the pecuniary penalty is stated neither in the Criminal Code nor in the Criminal Procedure Code." (Poláková, V. 2014, p. 393).

Pecuniary penalty legislation in the Czech Republic

Pecuniary penalty legislation can be found in Section 67 to 69 of Act No. 40/2009 Coll. CC, as well as in the provisions of Section 341 to 344 of Act no. 141/1961 Coll. on criminal court proceedings. The imposition of a pecuniary penalty on juveniles is, on the contrary to the Slovak legislation, contained in a special law, namely in Section 27 to 30 of Act No. 218/2003 Coll. on youth liability for offences and on juvenile justice and on the amendment of certain laws. Unlike the Slovak legislation, the Czech law imposes the pecuniary penalty in three cases (Zeman, Š. 2014, p. 17):

- if the perpetrator, by an intentional offence, obtained or sought to obtain a property benefit for himself or for another person – Section 67(1)CC, or

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Gejdoš M., (2018). Pecuniary Penalty As an Alternative Concept of Punishment in The Criminal Law System in Slovakia. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 113-122

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2162](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2162)

- if the criminal law in a special part permits the imposition of a pecuniary penalty for the offence committed - Section 67 (2) (a) CC, or
- if the perpetrator committed a minor offence and in consideration of the nature and gravity of the minor offence and the perpetrator's person and financial circumstances, the court simultaneously does not impose an unconditional custodial sentence – Section 67(2) (b) CC.

By comparing the Slovak and Czech legislation, we come principally to the same conclusions. The difference can be seen in the fact that the Czech Criminal Code mentions several types of penalties in its special part, while our Criminal Code mentions only one type of penalty, namely a sentence of imprisonment for a certain period. Another difference we would like to point out is that the Czech legislation explicitly refers to the unconditional sentence of imprisonment, which means that the combination with the conditional sentence is possible. Our Criminal Code speaks of overall incompatibility with the prison sentence and does not differentiate between its conditional and unconditional form (Zeman, Š. 2014. p. 17).

Conclusion

The meaning of the alternative penalties is that the judge, when imposing a sentence, has an option to impose a custodial sentence or non-custodial sentence. We see the meaning of alternative penalties in absence of linking of the negative aspects of the custodial sentences - for example, the negative impact on the family, the work and the environment from which the convict has come. There is no obstacle for the convict in the process of reintegration back into the society which we consider to be an advantage of alternative penalties. An important fact is that the alternative penalty alone is associated with lower costs than imprisonment. The restorative concept of punishment means different treatment of perpetrators, meaning different from the standard, retributive concept of punishment, which essentially tries to properly identify crimes and justly punish their perpetrators.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Gejdoš M., (2018). Pecuniary Penalty As an Alternative Concept of Punishment in The Criminal Law System in Slovakia. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 113-122

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2162](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2162)

References:

1. IVORJ., POLÁKP., ZÁHORAJ., (2016), *Trestnéprávo I: Všeobecná časť*. Bratislava: Wolters Kluwer. 555 p. ISBN 978-80-8168-509-5.
2. KORGOD.; a kol. *Trestnéprávo (všeobecná časť)*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave. 237 p. ISBN 978-80-8054-529-1.
3. BENČÍK M., (1994), *Rekodifikácia a peňažný trest* In. Justičná revue, č. 1-2, Issue 1994 pp. 49-56.
4. POLÁKOVÁ V., *Aktuálne otázky peňažného trestu* In. Justičná revue, Issue 66, č. 3, pp. 388-396.
5. ŠEBEST M., TKAČÍK M., (2014) *Alternatívne tresty a trestná politika* [in] *Policajná teória a prax*. pp. 123-137.
6. ZEMANŠ., (2014), *Aplikácia peňažného trestu v Slovenskej a Českej republike* [in] *Bulletín Slovenskej Advokácie*, č. 6, Issue 2014, pp. 15-24.
7. ŽATECKÁ E., FRYŠTÁK M., (2008), *Alternatívni tresty v České a Slovenské republice* In. *Rekodifikácia trestného práva doterajšie poznatky a skúsenosti*. Zborník príspevkov z celoštátneho seminára s medzinárodnou účasťou konaného dňa 21. apríla 2008. pp. 101-109.

Sources of law:

8. ACT OF NATIONAL COUNCIL OF THE SLOVAK REPUBLIC No. 300/2005 Coll. Criminal Code.
9. ACT OF NATIONAL COUNCIL OF THE SLOVAK REPUBLIC No. 300/2005 Coll. Criminal Procedure Code.
10. CONSTITUTIONAL LAW No. 460/1992 Coll. The Constitution of the Slovak Republic

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

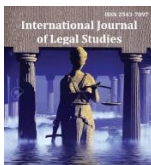


This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Gejdoš M., (2018). Pecuniary Penalty As an Alternative Concept of Punishment in The Criminal Law System in Slovakia. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 113-122

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2162](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2162)



Received: 4 June 2018
Revised: 27 June 2018
Accepted: 27 June 2018
Published: 30 June 2018

ONTOLOGICZNE I EPISTEMOLOGICZNE UWAGI O PENITENCJARYSTYCE I JEJ AUTONOMIZACJI

ONTOLOGICAL AND EPISTEMOLOGICAL REMARKS ON PENITENTIARY AND ITS AUTONOMY

Jakub Jerzy Czarkowski

PhD, The Maria Skłodowskiej-Curie Warsaw Academy, Poland

Corresponding author: e-mail: jakubczarkowski@wp.pl

Streszczenie

Nowoczesne społeczeństwo, procesy globalizacyjne oraz dynamicznie postępujący rozwój technologiczny stawiają nowe wyzwania przed systemem więziennictwa. Współczesna penitencjarystyka potrzebuje określenia swoich ontologicznych i epistemologicznych podstaw, w szczególności przedmiotu badań.

Słowa kluczowe: penitencjarystyka, nauka, ontologia, epistemologia


Abstract

Modern society, globalization processes and rapidly advancing technological progress poses new challenges to the prison system. Contemporary penitentiary science needs to define its ontological and epistemological basis, in particular, the subject of research.

Keywords: penitentiary, science, ontology, epistemology

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Czarkowski J.J., (2018). Ontological and Epistemological Remarks on Penitentiary and Its Autonomy.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 123-140

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2163](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2163)

Wprowadzenie

Poszukując początków polskiej penitencjarystyki warto odwołać się do pracy Leona Rabinowicza z pierwszej połowy XX wieku „*Podstawy nauki o więziennictwie*” (1933). Warto już na wstępie zauważyć, że autor podkreślał interdyscyplinarny charakter omawianej problematyki. Właśnie Rabinowicz, jako pierwszy w polskojęzycznej literaturze, użył określenia penitencjarystyka (Rabinowicz 1933 s. 302). Podejmując problem penitencjarystyki jako nauki warto za Kazimierzem Twardowskim przywołać maksymę starożytnych mędrców „Initium doctrinae sit consideratio nominis” (Twardowski 1974 s.199). Ewokuje ono potrzebę refleksji nad znaczeniem tej nazwy. Słowo: „penitencjarystyka” wywodzi swoją nazwę od łacińskiego słowa poenitentia (pokuta). Poenitentia pierwotnie oznaczało pokutę również w znaczeniu sakramentalnym, a obowiązki z niej wynikające miały również wymiar religijny, moralny i ekspiacyjny. Zachowało się to do dziś w pojęciu „penitent” jako osoba przystępująca do spowiedzi. Z czasem pojęcie to nabrało szerszego i nieco odmiennego znaczenia i obecnie wiązane jest z więziennictwem nawiązując do łacińskiego poenitentarius – pokutujący, skruszony, odnoszący się do kar, więźniów, więziennictwa, poprawczy.

Refleksja natury semantycznej pozwala na odniesienia do pojęć kary i pokuty. Pierwsze jest powiązane z sankcjami o charakterze represyjnym i prawnym, natomiast drugie odnosi się do kwestii zadośćuczynienia i ma wymiar moralny. Penitencjarystyka zarówno w warstwie ontologicznej, jak i w epistemicznej łączy te dwa aspekty prawny oraz moralny, czyli karę więzienia z wychowaniem. Rozwija jednak tę kwestię o aspekty bezpieczeństwa, jak i problematykę zawodową (zagadnienia pracy) osób przeprowadzających i nadzorujących proces wykonywania kary.

Problem realizacji kary jest przedmiotem refleksji od dawna. Jednak inicjowane przemiany, między innymi utworzenie instytutu penitencjarystyki (Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości, z dnia 28 września 2017 r. w sprawie utworzenia Instytutu Kryminologii i Penitencjarystyki, Dz.U. MS, Warszawa, dnia 29 września 2017 r. Poz. 21), czy niedawne dwudziestopięciolecie Polskiego Towarzystwa Penitencjarnego rodzą pytanie o autonomię penitencjarystyki jako dziedziny wiedzy i nauki (Stępiak, Kalisz, Zalewski, 2016).

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Czarkowski J.J., (2018). Ontological and Epistemological Remarks on Penitentiary and Its Autonomy. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 123-140

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2163](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2163)


W wysoko rozwiniętym społeczeństwie, w którym kwestie godności życia ludzkiego i człowieka jako osoby są ważne, również problemy sprawiedliwości i powinności, odgrywają znaczącą rolę, takie zagadnienia jak wielowymiarowe i wieloaspektowe rozumienie problemów społecznych związanych z odbywaniem (realizowaniem) kary i więzieniem zyskuje duże znaczenie. Kwestia kary rozumiana zarówno, jako czas odbywania kary, szansa na resocjalizację i reintegrację społeczną oraz więzienie, jako miejscem pobytu, odosobnienia i pracy staje się przedmiotem ciekawej, ważnej i społecznie uzasadnionej refleksji. W żadnym wypadku nie zmniejsza to penologicznego, czy ekonomicznego aspektu zjawisk. Nadal również kluczowe są kwestie bezpieczeństwa.

Jednocześnie ważnymi kwestiami staje się także problematyka pracy funkcjonariuszy, postrzegana zarówno jako miejsce pracy, rola zawodowa, czy służba lub powinność. W kontekście wcześniej zauważonych kwestii praca funkcjonariusza staje się ważną społecznie misją. Niesie to ze sobą konieczność stałego rozwijania form kształcenia, doskonalenia i wspierania funkcjonariuszy w ich pracy, która jest nierozdzielnie powiązana z kwestią wielowymiarowej refleksji nad problematyką systemów penitencjarnych.

Współczesne społeczeństwo z całym bogactwem narzędzi, dóbr i udogodnień tworzy równocześnie rozliczne zagrożenia dla osób i systemów społecznych. Jednocześnie od początku obecne było w nim przestępstwo i kara czego wyrazem są między innymi biblijny grzech pierworodny i wygnanie z raju. Wina ewokowała konieczność i potrzebę kary w tym również wykluczenie ze społeczeństwa. W Biblii pierwszą karą było wygnanie, obecnie częściej jest to odosobnienie. Złożoność samego zjawiska jak i złożoność współczesnego świata niosą ze sobą potrzebę głębokiej refleksji świadome i racjonalnie podejmującej kwestię winy i kary, a jednocześnie słuszności, celowości, zasadności i sprawiedliwości podejmowanych działań w związku z winą i karą. Działan, które nie powinny być karą dodatkową, czy pomstą, ale konsekwencją efektywnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, dającym poczucie bezpieczeństwa i słuszności podejmowanych działań.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Czarkowski J.J., (2018). Ontological and Epistemological Remarks on Penitentiary and Its Autonomy.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 123-140

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2163](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2163)

Wokół pojęcia nauki

Nauka może być określana jako dziedzina ludzkiej działalności, dziedzina kultury. Wielu badaczy zauważa, że nauka jest to pewien typ działalności, zbiór czynności uczonych zwany również pracą badawczą. Wreszcie nauka postrzegana jest jako szeroko rozumiany wytwór lub osiągnięta wiedza naukowa i proces dochodzenia do niej (Kamiński, 1992; Szaniawski, 1994, s. 48-54). Prowadzi to do oczywistego wniosku, że pojęcie nauki jest różnie definiowane.

Badacze stoją na stanowisku, że nauka to badanie naukowe, które polega na systematycznym uzyskiwaniu wiedzy specjalistycznej o jednolitej dziedzinie. Istnieje kilka cech takiego postępowania badawczego. Badanie naukowe powinno być podejmowane:

- w wyniku doświadczenia i przedmiotowej oczywistości intelektualnej albo wyraźnie podanych założeń;
- w nawiązaniu do aktualnego stanu danej dyscypliny (dotychczasowych jej osiągnięć i braków);
- zgodnie z racjonalnymi, możliwie jasno sformułowanymi metodami.

Badanie naukowe powinno być zakończone (tymczasowym) nowym uporządkowaniem rzeczowym i logicznym ubogaconej wiedzy o danej dziedzinie.

Postrzeganie nauki jako wiedzy naukowej będącej wytworem czynności badawczych jest równoznaczne z przyjęciem, że jest ona:

- specjalistycznym poznaniem teoretycznym wyrażonym w języku informatywnym, zaspokajającym ogólnoludzkie zainteresowania intelektualne, (a również pośrednio także potrzeby życiowe);
- zawiera uzasadniony w jakiś sposób układ tez lub empirycznie uprawomocnione wyjaśnienia uporządkowanych opisów faktów.

Podjęte w celu połączenia różnych stanowisk konstruowane pojęcia nauki, jako bardzo złożonego wytworu kulturowego zakładają, że składa się na nią:

- zespół twierdzeń wyartykułowanych w określonym języku;
- żywione przez kogoś przekonania;

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Czarkowski J.J., (2018). Ontological and Epistemological Remarks on Penitentiary and Its Autonomy.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 123-140

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2163](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2163)

- wykonane operacji poznawcze;
- elementy społecznie i historycznie wiążące się bezpośrednio podanymi wyżej składnikami nauki.

To ostatnie założenie włącza w pojęcie nauki ludzi prowadzących określone badania, narzędzia ich pracy, instytucje naukowe oraz całe środowisko, w pewnej mierze przyczyniające się do rozwijania aktywności nauko twórczych. Różnice między poznaniem naukowym (specjalistycznym, teoretycznym, systematycznym) a potocznym (ogólnikowym, praktycznym, słabo uporządkowanym) są dość wyraźne, jednak faktycznie występują typy wiedzy pośredniej, która wprawdzie ma charakter wiedzy specjalistycznej, lecz niedostatecznie usystematyzowanej; niektórzy mówią o protonauce będącej nauką jakby w stanie zaczątkowym (Bunge 2003). Sytuacja taka jest jednak przejściowym stanem w rozwoju danej dziedziny wiedzy (Kamiński 1992, s. 24, 25, lub Hajduk 2001, s. 180 i nast.).


Warto w tym miejscu zauważyć, że polski system penitencjarny, a w szczególności więziennictwo od dawna jest obiektem zainteresowań naukowych. Od z górą 25. lat działa Polskie Towarzystwo Penitencjarne z powodzeniem inicjujące rozliczne działania naukowe oraz współpracę między naukowcami a systemem penitencjarnym (Nawoj, Poklek 2017, Stępiak, Kalisz, Zalewski 2016). Jak się wydaje istotnym elementem w rozwoju dyscypliny naukowej jest podjęcie refleksji o charakterze ontologicznym i epistemologicznym w szczególności w odniesieniu do podmiotu, przedmiotu, metod badań oraz języka i socjolektu niezbędnego do tworzenia systemu pojęć.

Ontologiczna perspektywa penitencjarystyki

Etymologicznie słowo ontologia wywodzi się z języka greckiego. "Onto" oznacza „to, co jest”, „cokolwiek”, a więc „ontologia” może oznaczać „naukę o wszystkim, co jest”. Jest to jedna z podstawowych dziedzin filozofii i jednocześnie kluczowa podstawa poznania naukowego. Ontologia zajmuje centralne miejsce wśród dyscyplin filozoficznych. Rangę tę zapewniły jej ogólność i waga rozpatrywanej problematyki, w pewnym stopniu względy natury historycznej, a także znaczenie dla rozważań, przeprowadzonych w innych dyscyplinach filozoficznych. Należy

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Czarkowski J.J., (2018). Ontological and Epistemological Remarks on Penitentiary and Its Autonomy.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 123-140

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2163](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2163)

zauważyć, że termin „ontologia” używany jest dopiero od XVII wieku. Poprzednio na określenie nauki o tym, co istnieje, powszechnie używano terminu „metafizyka”, który narodził się w starożytnej Grecji, gdy Andronikos z Rodos porządkował dorobek naukowy Arystotelesa.

Perspektywa, zakreślana przez rozważania ontologiczne jest szeroka. Obejmuje ona całą rzeczywistość, wszystko to, co istnieje. Ale ontologiczny punkt widzenia jest najogólniejszy również w innym sensie -dociekania ontologiczne zasadniczo zmierzają do dania ogólnej charakterystyki rzeczywistości. Jednak kwestie ontologiczne odnoszą się również do zgłębiania rzeczywistości w najdrobniejszych szczegółach. Tego rodzaju badania, uwzględniające jakiś określony wycinek rzeczywistości, przeprowadzają nauki szczegółowe.

Jak zauważono wcześniej, obserwujemy rozwój refleksji poświęconej systemom penitencjarnym, jak i samemu procesowi odbywania i wykonywania kary. Powoduje to, że należy podjąć próbę określenia perspektywy ontologicznej badań penitencjarystycznych. Kluczowym wydaje się odniesienie się do istoty tego, co nazywamy systemem penitencjarnym i tym samym, wskazuje na podmiot oraz przedmiot działalności badawczej. Podmiotem penitencjarystyki jest człowiek zarówno poddawany karze, jak i człowiek karę tę wykonujący. Ludzie w przywołanym kontekście występują zarówno jako jednostki, jako osoby jak również jako zbiór lub grupa (podmiot zbiorowy).

Na przedmiot penitencjarystyki składają się wszystkie materialne, jak również niematerialne elementy będące częścią systemu penitencjarnego. W tym miejscu należy wskazać, na to co być może stanowi istotę samego odbywania kary, to jest dynamiczny układ relacji podmiotowo-przedmiotowych z tym związany. Wydaje się przy tym, że termin „układ relacji” można z powodzeniem zastąpić procesem odbywania kary. Stanowi on bowiem sedno działań penitencjarnych i bezpośrednich relacji podmiotowo-przedmiotowych.

Reasumując można przyjąć, że perspektywa ontologiczna penitencjarystyki obejmuje:

- więźniów (jako jednostki i jako grupy);
- funkcjonariuszy służby więziennej (jako jednostki, jako grupy i jako zespoły);

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Czarkowski J.J., (2018). Ontological and Epistemological Remarks on Penitentiary and Its Autonomy.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 123-140

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2163](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2163)

- miejsca odosobnienia (więzienia) oraz inne techniczne i formalne środki wykonywania kary;
- proces odbywania kary wraz z jego niematerialnymi i relacyjnymi elementami, stanowiący istotę działań penitencjarnych, stanowiący źródło i bezpośrednią przyczynę nawiązania specyficznych bezpośrednich zróżnicowanych relacji społecznych.


Należy jednak zauważyć, że nakreślone wcześniej podstawy ontologiczne penitencjarystyki stanowią jedynie punkt wyjścia do głównego nurtu rozważań odnoszącego się do perspektywy badań nad systemem penitencjarnym. Innymi słowy chodzi o określenie dziedziny (przedmiotu) badań w studiach nad systemami penitencjarnymi. W sensie ogólnym można stwierdzić, że przedmiot badań penitencjarystyki stanowią (wskazane wcześniej jako podstawa ontologiczna) wszystkie trzy elementy: ludzie uczestniczący w procesie odbywania kary; materialne i niematerialne elementy systemu penitencjarnego oraz sam proces odbywania kary. Wyznaczają one jednak jedynie główny nurt problematyki badawczej nad tą dziedziną. W dalszej kolejności jej szczegółowe problemy badawcze powinny być podejmowane z perspektywy różnych dyscyplin, a także w ujęciu międzydyscyplinarnym.

Podając problem przedmiotu i podmiotu penitencjarystyki można również zastosować metody analizy semiotycznej, inaczej mówiąc językowej. Próba określenia cech konstytutywnych, konsekwentnych, a także cech przypadkowych, właściwych badaniom nad systemem penitencjarnym, prowadzi do dość zadziwiających wyników. Okazuje się bowiem, że wiele badań penitencjarnych może koncentrować się na analizie jej cech konsekwentnych, co oznacza, że nie odnoszą się one do samej istoty systemu penitencjarnego, jego funkcjonowania i osób w niego zaangażowanych, a koncentrują się na konsekwencjach rozwoju m.in. dla gospodarki, kultury, czy środowiska lub dotyczą jedynie kwestii resocjalizacyjnych, oczywiście nie deprecjonując ważności wspomnianych badań.

W konsekwencji tak zarysowanych założeń ontologicznych penitencjarystyki kluczowym pojęciem jest dla niej system penitencjarny, inaczej określany jako system wykonywania kary, w którym kluczowe miejsce zajmuje system wykonywania kary pozbawienia wolności. (Stadno-Kawecka 2016, s. 109) Ponieważ precyzyj-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Czarkowski J.J., (2018). Ontological and Epistemological Remarks on Penitentiary and Its Autonomy.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 123-140

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2163](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2163)

ne rozumienie terminów jest warunkiem istotnym dla nauki, dlatego każde zwrócenie uwagi na możliwość różnego rozumienia jakiegoś terminu, o którym myślano pierwotnie, że posiada jedno znaczenie, jest cennym osiągnięciem naukowym i nieraz pozwala rozstrzygnąć problem pozornie nierozwiązalny. Z tych względów można spotkać się nawet z poglądem, że w zasadzie nauka to poprawnie skonstruowany język (Kamiński 1992, s. 18). Należy więc podjąć próbę zdefiniowania pojęcia systemu penitencjarnego lub przynajmniej jego przybliżenia i wskazania różnic.

Zdaniem L. Rabinowicza „system to całokształt, na który składają się przede wszystkim architektura więzienna i urządzenia celi, następnie organizacja wewnętrzna, stanowisko więźnia, rozkład dnia, cele przyświecające wykonaniu kary, dążności wychowawcze, zajęcia więźnia itd.” (1933, s. 38). Zdaniem J. Śliwowskiego natomiast system penitencjarny to „całokształt przepisów i instytucji prawa penitencjarnego oraz urządzeń zakładów karnych zmierzających według określonego sposobu i metody do osiągnięcia zasadniczego celu kary” (Śliwowski 1978, s. 71). Podobnie ujmuję tę kwestię J. Warylewski: „System penitencjarny oznacza zespół dyrektyw określających zasady i sposoby wykonywania kary pozbawienia wolności, z uwzględnieniem reguł organizacyjnych i środków techniczno-materialnych pozwalających te zasady i sposoby realizować” (2007, s. 186). Natomiast S. Walczak definiuje system penitencjarny jako „ujęty w normy prawa sposób wykonania kary wraz z towarzyszącym mu i dostosowanym do jego założeń zespołem środków o charakterze techniczno-materialnym (odpowiednia architektura zakładów karnych, wydzielone pomieszczenia przeznaczone na szkolenie i urządzenia produkcyjne). System ten polega na ściśle określonych zasadach klasyfikacji więźniów, ich rozmieszczeniu w dostosowanych do niej rodzajach zakładów karnych oraz na określonych metodach i środkach postępowania z więźniami w celu osiągnięcia ich poprawy” (Walczak 1972, s. 107). Jak widać w literaturze brak jest wprawdzie ujednoliconego znaczenia pojęcia „system penitencjarny”. Jednak konstruowane przez poszczególnych autorów definicje nie wykazują istotnych różnic merytorycznych, a jedynie różnice wynikają z innego akcentowania jego poszczególnych elementów (Wala 2015, s.134). Oczywiście przedmiot i problematyka badań penitencjarystyki jest daleko szerszy. Wśród nich wymienić można następujące zagadnienia:

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Czarkowski J.J., (2018). Ontological and Epistemological Remarks on Penitentiary and Its Autonomy.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 123-140

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2163](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2163)

- wybrane aspekty wykonywania kary pozbawienia wolności oraz tymczasowego aresztowania;
- organizacja i optymalizacja sposobów, jak również warunków wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania;
- profilaktyka i rozwój metod oddziaływań penitencjarnych oraz pomiar ich efektywności;
- ograniczanie negatywnych psychospołecznych, zdrowotnych i ekonomicznych skutków izolacji więziennej;
- ograniczanie typowych dla izolacji więziennej patologicznych zjawisk społecznych;
- ograniczanie zjawiska recydywy penitencjarnej;
- poszukiwanie optymalnych sposobów zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego w zakładach karnych i aresztach śledczych.


Obszar badań obejmuje również funkcjonariuszy i cywilnych pracowników służb więziennych, jako podstawowych realizatorów działań penitencjarnych. Wśród obszarów badań z tego zakresu wymienić można:

- poszukiwania skutecznych strategii kształtowania postaw funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej sprzyjających budowaniu etosu Służby Więziennej oraz pozytywnego jej wizerunku w społeczeństwie;
- utrzymania właściwego potencjału zdrowotnego i motorycznego oraz zdolności proobronnych, w szczególności zakresu i kierunków rozwoju kompetencji psychospołecznych i intelektualnych funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej;
- poszukiwanie optymalnych metod, celów, treści, metod, form organizacyjnych oraz innych uwarunkowań efektywności systemu szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej.

Celem wspomnianych wyżej kierunków działań badawczych jest wspieranie systemu penitencjarnego oraz rozwijanie nauk związanych z jego funkcjonowaniem, przez tworzenie, aktualizowanie i weryfikowanie naukowych podstaw funkcjonowania

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Czarkowski J.J., (2018). Ontological and Epistemological Remarks on Penitentiary and Its Autonomy.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 123-140

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2163](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2163)

więziennictwa dla potrzeb profilaktyki kryminologicznej oraz praktyki penitencjarnej.

Dziedzina wiedzy z pogranicza nauk

W świetle poczynionych wcześniej spostrzeżeń penitencjarystyka jest dziedziną wiedzy należącą do obszaru nauk społecznych. Jednak koniecznym jest zastrzeżenie, iż swoim zainteresowaniem obejmuje i łączy zakresy wielu dyscyplin, zarówno z tego obszaru wiedzy jak również innych. Są to przede wszystkim pedagogika i nauki o bezpieczeństwie, ale również w znaczącym stopniu psychologia, czy socjologia, nauki prawne, a wśród nich kryminologia. Penitencjarystyka w znacznym stopniu sięga również do nauk humanistycznych, w tym filozofii, a zwłaszcza etyki oraz nauk o zdrowiu, w szczególności w zakresie kultury fizycznej. Szczególne miejsce zajmują tu nauki prawne, a zwłaszcza penologia rozumiana jako nauka o karze (Utrat-Milecki 2010). Interdyscyplinarny charakter penitencjarystyki jako dziedziny wiedzy, ze względu na specyficzny przedmiot jej zainteresowań, w szczególności formalno-prawny charakter kary izolacji realizowanej pod prawnym przymusem, ewokuje silny związek z naukami prawnymi. W konsekwencji może to skutkować w wielu sytuacjach ograniczeniem jej „suwerenności” oraz implikować problemy epistemologiczne i metodologiczne jako dyscypliny z kręgu nauk społecznych. Jak zauważa P. Szczepaniak „...*staje się dyscypliną pozostającą nie tylko na „usługach” nauk penalnych, ale wręcz bywa włączana w ich zakres*” (Szczepaniak 2011, s. 125).

Warto tu zauważyć bliskość i jednocześnie odmienność penitencjarystyki i pedagogiki resocjalizacyjnej. L. Pytka, (uczeń i kontynuator nestora polskiej pedagogiki resocjalizacyjnej Czesława Czapowa) tak określa pedagogikę resocjalizacyjną: „*jest dyscypliną teoretyczną i praktyczną zajmującą się wychowaniem osób z zaburzeniami w procesie socjalizacji, tj. kategorią osób, która z rozmaitych powodów wykazuje objawy nieprzystosowania społecznego, paraprzestępczego i przestępczości*” (Pytka 2000, s. 10). O Lipkowski w swojej klasyfikacji pedagogiki specjalnej wymienia również subdyscyplinę nazywaną pedagogiką kryminalną, o której twierdzi „*zajmuje się resocjalizacją przestępców, a szczególnie nieletnich. Jest działem kryminologii i dlatego jej metody, środki i kierunek postępowania, jakkolwiek*

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Czarkowski J.J., (2018). Ontological and Epistemological Remarks on Penitentiary and Its Autonomy. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 123-140

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2163](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2163)

uwzględniają założenia i zasady resocjalizacji, zależne są od polityki kryminalnej, od ustawodawstwa regulującego postępowanie karne i od polityki represyjnej sądów” (Lipkowski 1981 s. 104). Cytowany autor zauważał również „Metody pedagogiki kryminalnej stosuje się także w postępowaniu z przestępcą, któremu zawieszono wykonanie kary lub został warunkowo zwolniony, czy też karę już odbył. Sięga się do nich głównie w okresie wykonywania kary” (tamże).

Wielość paradygmatów niesie ze sobą dopuszczenie wielości interpretacji i realizacji standardów procesów penitencjarnych oraz oddziaływania resocjalizacyjnego z udziałem społeczeństwa (Bałandynowicz, 2010, s. 215-275). Warto zauważyć, że zgodnie z heurystycznym modelem projektowania systemu oddziaływań readaptacyjnych (Pytko, 2000, s. 194-204) a w szczególności sposobów i środków twórczej resocjalizacji (Konopczyński, 2006, s. 201 -281) wśród postulatów humanizacji odnajdujemy również propozycje zaprojektowania przez wychowawcę i więźnia, własnej procedury i własnego optymalnego określenia normy, którą można minimalizować, a którą potraktuje się jako najbardziej optymalną, także określenie efektów tych zabiegów przy elastyczności prawa, przekształci radykalnie sytuację dotychczasowego rozumienia oddziaływań penitencjarnych (Sobczak 2010, s.201).

Warto również odnieść się do kwestii inter-, cross- i transdyscyplinarności w badaniach nad systemami penitencjarnymi. W tym kontekście należy zauważyć, że w sensie metodologicznym pojęcie multidyscyplinarności jest odróżniane od pojęcia interdyscyplinarności oraz transdyscyplinarności, jednak pojęcia te nie zawsze są używane jednoznacznie (Hirsch, Hoffman-Riem, Biber-Klemm, i inni Heidelberg 2008, Żłobicki, Włodarczyk, Kraków 2011). Podejścia takie są słuszne i celowe dla rozwiązywania złożonych zjawisk i procesów penitencjarnych. Znajduje ono również swoje odzwierciedlenie w publikacjach powstających wokół Polskiego Towarzystwa Penitencjarnego (np. Hołyst 2001, Stępniać, Kalisz, Zalewski Kalisz 2016).

Z drugiej strony wydaje się, że aby rozwijać tego typu postnowoczesną metodologię należy podjąć działania, by stworzyć solidne fundamenty epistemologiczne i metodologiczne zapewniające stosowne minimum „rzetelności” naukowej. Z tej perspektywy propozycja ujęcia badań nad systemami penitencjarnymi w ramy dyscypliny, którą nazywamy penitencjarystką wydaje się być racjonalnym rozwiązaniem. Takie

działanie powinno bowiem zapewnić bezpieczne przejście do etapu badań postdyscyplinarnych. W przeciwnym razie istnieje niebezpieczeństwo, że będą one prowadzone w metodologicznym chaosie.

Penitencjarystyka w perspektywie epistemologicznej


Epistemologia (od gr. *episteme* – wiedza, poznanie, a *logos* – nauka), zwana również teorią poznania, stanowi, jedną z głównych dyscyplin filozoficznych. W XX wieku doszło do wyodrębnienia się ukształtowania się na podłożu epistemologii teorii nauki. Metodologie empiryczne nauk szczegółowych, w tym wypadku penitencjarystyki, należy uwzględniać cztery dominujące metody poznania w nauce, tj. (wg Charlesa Peirce’a): tradycyjną, autorytarną i intuicyjną (zwaną też *apriori*) oraz naukową właściwą. Wyróżniamy głównie dwa ujęcia nauki: statyczne (wiedza) i dynamiczne (proces poznawania). Natomiast naukoznawstwo występuje w dwóch wariantach: epistemologicznym (epistemologia pragmatyczna, czyli droga poznania rzeczywistości) i antropologicznym (nauka jako sfera ludzkiej działalności).

Co to jest prawda? To jest pierwsze z naczelnych pytań teorii poznania, zwane zagadnieniem istoty prawdy (Ajdukiewicz 1983). Klasyczne ujęcie prawdy głosi, że prawda myśli polega na jej zgodności z rzeczywistością. Nie do przyjęcia jest jednak wyjaśnienie, które utrzymuje, że owa myśl byłaby identyczna z rzeczywistością. Na plan pierwszy wysuwa się interpretację, jakoby jest ona raczej podobizną czegoś rzeczywistego, odbiciem jakiejś rzeczywistości. Niektórzy filozofowie odrzucają interpretację prawdy i szukają innej definicji, ponieważ sądzą, że tego, czy myśli nasze są zgodne z rzeczywistością, czy też nie, żadną miarą nie możemy stwierdzić. Pogląd, że zgodności myśli z rzeczywistością nie można stwierdzić, opiera się na rozumowaniu starożytnych sceptyków. Odrzucali oni klasyczną definicję prawdy. Filozofowie nieklasycyści za definicję prawdy, czyli twierdzenie prawdziwe uznali założenie, które czyni zadość kryteriom ostatecznym i nieodwołalnym. Wobec powyższego, chcąc określić pojęcie prawdy i powiązanej z nią wiedzy naukowej kluczowym dla rozwoju nauki jest określenie podstaw poznania naukowego.

Podjmując problematykę studiów nad penitencjarystyką w perspektywie epistemologicznej, dla klarowności wywodu, należy podkreślić, iż w niniejszym

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Czarkowski J.J., (2018). Ontological and Epistemological Remarks on Penitentiary and Its Autonomy.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 123-140

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2163](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2163)

artykule skupiono się wyłącznie nad epistemologią penitencjarystyki rozumianej w omówionym wcześniej znaczeniu oraz w omówionym wcześniej kontekście ontologicznym w szczególności przedmiotu badań.


Badając zagadnienie penitencjarystyki jako samodzielnej dyscypliny naukowej należy uwzględnić wiele różnych, często wykluczających się nawzajem grup poglądów. Z drugiej strony racjonalnym wydaje się, iż problem autonomii penitencjarystyki należy rozpatrywać w szerszym kontekście naukowej tożsamości badaczy zajmujących się problematyką systemu penitencjarnego i kwestią wykonywaniem kary w ogóle.

Warto zauważyć, że na opinie i sądy wyrażane przez różne grupy naukowców mają wpływ różnice paradygmatów metapoznawczych. Mimo, że badają tożsame lub bardzo zbliżone zjawiska, różnią się one znacząco w zakresie podejścia epistemologicznego. Zasadniczy wpływ mają również różne tradycje badawcze, z których wywodzą się badacze, i które ukształtowały ich jako ludzi nauki. Z podobnym problemem mierzyło się wiele dziedzin wiedzy. Dla przykładu w dziedzinie badań nad turystyką w celu rzeczywistego ustalenia znaczenia czynników epistemicznych przeprowadzono badania empiryczne. W rezultacie umożliwiło to przedstawienie propozycji rozwoju metodologicznego badań nad turystyką (Butowski 2015, s. 7-24). Nowo tworzące się dyscypliny nauki mają wielu przeciwników swojej autonomizacji, jako nauki opierającej się na mało metodologicznych przesłankach. Przy czym odnoszą się oni często do paradygmatycznego modelu rozwoju nauki T. Kuhna (1996). Autor ten wyróżnia tzw. okres przedparadygmatyczny rozwoju dyscyplin naukowych oraz fazę ukształtowanego paradygmatu. Oponenci autonomizacji nowych dziedzin nauki podkreślają, że badania w ramach tych dziedzin pozostają w stadium przedparadygmatycznym i w związku z nieprzystawalnością paradygmatów, z których korzystają, nie mają szans na przejście do fazy, w której ukształtuje się ich paradygmat.

Należy jednak zauważyć, że model Kuhna był opracowany przede wszystkim na podstawie obserwacji rozwoju nauk przyrodniczych i w konsekwencji nie w pełni przystaje on do nauk społecznych i humanistycznych. Problemy z uznaniem miały nauki o turystyce, a wcześniej takie dyscypliny jak: antropologia kulturowa,

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Czarkowski J.J., (2018). Ontological and Epistemological Remarks on Penitentiary and Its Autonomy.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 123-140

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2163](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2163)

czy etnografia lub jeszcze wcześniej pedagogika. Były (a niekiedy i są) krytykowane jako „nienaukowe” z pozycji metodologicznych nauk przyrodniczych, całkowicie nieadekwatnych do pola badań i perspektywy ontologicznej. Takie stosowanie swojego modelu kwestionował również sam T. Kuhn podważając dominującą rolę logicznych pozytywistów w metodologii nauki jak również poddając krytyce popperowską wizję nauki (Okasha 2002). Autor ten stał na stanowisku, iż właśnie kontekst odkrycia, rozumiany jako wpływ uwarunkowań społecznych, w tym historycznych, kulturowych, czy ekonomicznych, w największym stopniu decyduje o rozwoju nauki i w sposób szczególny odnosi się to do nauk społecznych.

Wydaje się również, że argumentacja taka może być poddana krytyce z innych pozycji. Między innymi w tym świetle argumenty na rzecz autonomizacji penitencjarystyki polegające na społecznym zapotrzebowaniu na wiedzę z zakresu tej dziedziny, zyskują solidne podstawy w teorii rozwoju nauki. Warto również zauważyć, iż na poziomie instytucjonalnym penitencjarystyka, jako nauka została uznana. W niektórych krajach istnieją instytuty i wyższe uczelnie podejmujące ją, jako dziedzinę badań oraz przedmiot nauczania. Warto w tym miejscu, odwołując się do idei wolności nauki, zauważyć, że nikt nie ma prawa w sposób autorytarny narzucać swoich poglądów w powyższym zakresie, a decyzja powinna zależeć jedynie od lokalnej potrzeby samych badaczy. Pogląd taki opiera się oczywiście na teoretycznych przesłankach nieklasycznej socjologii nauki i jest zakorzeniony w poglądach Kuhna na temat kontekstu odkrycia naukowego. Wydaje się, że w stosunku do nauk społecznych i humanistycznych (w przeciwieństwie do nauk przyrodniczych) podejście takie jest uzasadnione.

Podsumowując rozważania dotyczące kwestii epistemologicznych można postawić tezę, że uda się osiągnąć pełny rozwój dyscypliny jako nauki, kiedy badania nad systemami penitencjarnymi będą prowadzone zarówno w ramach istniejących dyscyplin, jak również poprzez nową dyscyplinę – penitencjarystykę. Przy czym, co bardzo ważne, jej przedmiot powinien obejmować raczej te specyficzne cechy systemów penitencjarnych, które wyróżniają ją od wszystkich społecznych, kulturowych, gospodarczych oraz przestrzenno-środowiskowych uwarunkowań.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Czarkowski J.J., (2018). Ontological and Epistemological Remarks on Penitentiary and Its Autonomy.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 123-140

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2163](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2163)


Podsumowanie - refleksja o dalszym rozwoju penitencjarystyki

Wobec przemian społecznych, rozwoju procesów technologicznych oraz procesów globalizacyjnych współczesny system penitencjarny mierzy się z rozmaitymi wyzwaniami o niekiedy zróżnicowanym charakterze. Takie zagadnienia jak: praktyczne problemy odbywania kary w systemie dozoru elektronicznego, skuteczności efektywność programu „Praca dla więźniów”, problem odroczenia wykonania kary pozbawienia wolności w ujęciu praktycznym, nadzór elektroniczny, więzienne sojusze recydywistów, mediacje, jako forma readaptacji społecznej skazanych, analiza sytuacji osób tymczasowo aresztowanych z niepełnosprawnością psychiczną, edukacyjne potrzeby funkcjonariuszy służby więziennej, wypalenie zawodowe jako problem funkcjonariuszy służby więzienne i wiele innych to kwestie wymagające pogłębionej refleksji, zarówno praktycznej, jak również teoretycznej. Zagadnieniem wykonywania kary zajmuje się wiele dziedzin, jednak każda z nich analizuje to zjawisko i problemy z nim związane w ramach własnych paradygmatów naukowych i perspektyw teoretycznych. Tym samym czyni to jednostronnie. Niesie to ze sobą niebezpieczeństwo pominięcia ważnych aspektów zjawisk będących przedmiotem refleksji. Penitencjarystyka problem wykonania kary postrzega wielowymiarowo uznając złożoność zjawiska. Dlatego postrzegając penitencjarystykę jako silnie powiązaną z wieloma dziedzinami wiedzy, podkreślić należy, że koncentruje swoje zainteresowanie na specyficznym przedmiocie nauk. Są nim zagadnienia wielowymiarowo i wieloaspektowo rozumianych problemów społecznych związanych z odbywaniem kary i więziennictwem, rozumianym zarówno, jako czas odbywania kary, szansa na resocjalizację i reintegrację społeczną oraz więzieniem, postrzeganym jako miejscem pobytu, odosobnienia i pracy. Penitencjarystyka obejmuje swoim zainteresowaniem wszystkich doświadczających tych problemów jednostek, grup i społeczności zarówno, złożonego systemu zinstytucjonalizowanych jak i niezinstytucjonalizowanych form penitencji, w tym odpowiedzi społecznej na te problemy oraz szerokiego spektrum różnorodnych działań instytucji i organizacji społecznych prowadzonych z zamiarem zapobiegania powstawaniu, jak również rozwiązywania tych problemów.

Jak zauważa Mario Bunge „*Tylko konkretne rzeczy, takie jak ludzie, mogą się rozwijać i ewoluować*” (Bunge 2003, s.62). Język, literatura, czy nauka zmieniają

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Czarkowski J.J., (2018). Ontological and Epistemological Remarks on Penitentiary and Its Autonomy.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 123-140

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2163](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2163)

się jednak np.: wraz z pojawieniem lub zanikaniem zjawisk modyfikują, wprowadzają nowe i zarzucają stare wyrażenia językowe, wraz z przemianami w aktywnościach poznawczych zarzucają jedne nauki i tworzą nowe dziedziny wiedzy, które stopniowo w wyniku rozwoju zyskują status nauki. Dla swojego rozwoju penitencjarystyka potrzebuje pogłębionej refleksji o charakterze metodologicznym, jak również ontologicznym i epistemologicznym. Jest to istotne dla określenia jej cech konstytutywnych jak i konsekwentnych.

Poza kwestiami natury ogólnej istnieje ważna społeczna potrzeba refleksji nad kwestią wykonywania kary, zarówno w zakresie jednostkowym, jak osobowym, czy systemowym. Zagadnienie wykonywania kary jest kluczowe dla racjonalnego i efektywnego funkcjonowania systemu sądownictwa. Istotne jest także dla poczucia sprawiedliwości, a również bezpieczeństwa obywateli, zarówno w znaczeniu osobowym i jednostkowym, jak i postrzeganiu społeczeństwa, jako suwerena, który ma prawo oczekiwać od wymiaru sprawiedliwości, nie tylko skuteczności działania, ale również, by działając w jego imieniu czynił to z godnością i zachowaniem zasad i wartości, które dla obywateli są ważne. Pogłębiona refleksja o charakterze naukowym podejmowana wobec praktyki i pozostająca z nią w ścisłym związku może przynieść odpowiedź na wspomniany wcześniej dylemat. W konsekwencji współczesne społeczeństwa, domagające się humanizacji kary, a jednocześnie obawiające się zjawiska przestępczości, stoją przed ważnym wyzwaniem rozwoju penitencjarystyki.

Literatura:

1. AJDUKIEWICZ K., (1983), *Zagadnienia i kierunki filozofii: teoria poznania, metafizyka*, Wyd. „Czytelnik”, Warszawa.
2. BAŁANDYNOWICZ A., (2010), *Probacja. Resocjalizacja z udziałem społeczeństwa*, Warszawa.
3. BUNGE M., (2003), *Emergence and convergence, Qualitative Novelty and the Unity of Knowledge*, University of Toronto Press Inc., Toronto.
4. BUTOWSKI L., (2015), *Turystyka, jako dyscyplina naukowa – dylematy teoretyczne versus rzeczywistość empiryczna*, w Marzena Makowska-Iskierka, (red.), *Badania nad turystyką. Jeden cel, różne podejścia*, „Warsztaty z Geografii Turyzmu”, tom 6, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Czarkowski J.J., (2018). Ontological and Epistemological Remarks on Penitentiary and Its Autonomy. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 123-140

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2163](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2163)

5. HAJDUK Z. (2001), *Ogólna metodologia nauk*, KUL, Lublin.
6. HIRSCH H.G., HOFFMAN-RIEM H., BIBER-KLEMM S., iinni (red.) (2008), *Handbook of Transdisciplinary Research*, Springer, Heidelberg.
7. HOŁYST B. (red.) (2001), *Więziennictwo - nowe wyzwania*, Centralny Zarząd Służby Więziennej, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Polskie Towarzystwo Penitencjarne, Centralny Ośrodek Szkolenia Służby Więziennej Warszawa-Poznań-Kalisz.
8. KALISZ T., (2004), *Zatrudnianie skazanych odbywających karę pozbawienia wolności*, Wrocław.
9. KAMIŃSKI S., (1992), *Nauka i metoda. Pojęcie nauki i klasyfikacja nauk*, KUL, Lublin.
10. KONOPCZYŃSKI M., (2006), *Metody twórczej resocjalizacji*, Warszawa.
11. KUHN T., (1996), *The Structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago, Chicago.
12. LIPKOWSKI O., (1981), *Pedagogika specjalna*. PWN, Warszawa.
13. NAWOJ J., POKLEK R. red. (2017), *Polskie Towarzystwo Penitencjarne w zmieniającej się rzeczywistości społecznej i więziennej. Księga jubileuszowa 1991-2016*, Kaliskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Kalisz.
14. OKASHA S., (2002), *Philosophy of Science, A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford New York.
15. PYTKA L., (2000). *Pedagogika resocjalizacyjna. Wybrane zagadnienia teoretyczne, diagnostyczne i metodyczne*. APS Warszawa.
16. RABINOWICZ L., (1933), *Podstawy nauki o więziennictwie*, Gebethner i Wolff, Warszawa.
17. SOBCZAK S., (2010), *Humanistyczny wymiar penitencjarystyki, „Resocjalizacja Polska” nr 1, rok.*
18. STADNO-KAWECKA B., (2016), *Wykonywanie kary pozbawienia wolności w trzech systemach- uwagi krytyczne, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” Tom XXXIX*, Wrocław.
19. STĘPNIAK P. A., KALISZ T., ZALEWSKI W., (2016), *Czy i jakie więzienia są potrzebne: rozważania na tle zagadnień współczesności: księga rocznicowa z okazji 25 lat Polskiego Towarzystwa Penitencjarnego*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań, Gdańsk, Wrocław, Kalisz.
20. SZANIAWSKI K., (1994), *Kilka uwag o filozofii nauki*. [w], *O nauce, rozumowaniu i wartościach*, PWN, Warszawa.
21. SZCZEPANIAK P., (2011), *Konteksty pedagogiki penitencjarnej, „Resocjalizacja polska”, nr 2.*
22. ŚLIWOWSKI J., (1978), *Prawo i polityka penitencjarna*, UMK, Toruń.
23. TWARDOWSKI K., (1974), *Wykłady z etyki, „Etyka” nr 13.*
24. UTRAT-MILECKI J., (2010), *Penologia*, w Tadeusz Pilch (red.), *Encyklopedia Pedagogiczna XXI wieku, Suplement*, Żak, Warszawa.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Czarkowski J.J., (2018). Ontological and Epistemological Remarks on Penitentiary and Its Autonomy.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 123-140

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2163](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2163)

25. WALA K. (2015), *Systemy penitencjarne na przestrzeni XVIII i XIX wieku*, „Studia Iuridica Lublinensia” tom XXIV, 4.
26. WALCZAK S. (1972), *Prawo penitencjarne. Zarys systemu*, PWN Warszawa.
27. WARYLEWSKI J. (2007), *Kara. Podstawy filozoficzne i historyczne*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk,
28. ŻŁOBICKI W., WŁODARCZYK R. (2011), *Interdyscyplinarność i transdyscyplinarność pedagogiki – wymiary teoretyczny i praktyczny*, Impuls, Kraków.
29. ZARZĄDZENIE MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI, z dnia 28 września 2017 r. w sprawie utworzenia Instytutu Kryminologii i Penitencjarystyki, Dz.U. MS, Warszawa, dnia 29 września 2017 r. Poz. 21.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Czarkowski J.J., (2018). Ontological and Epistemological Remarks on Penitentiary and Its Autonomy.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 123-140

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2163](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2163)



Received: 20 April 2018
Revised: 23 April 2018
Accepted: 15 May 2018
Published: 30 June 2018

PRAWNE ASPEKTY ZARZĄDZANIA RYZYKIEM CELNYM NA UKRAINIE

LEGAL ASPECTS OF CUSTOMS RISK MANAGEMENT IN UKRAINE

Alina Brendak

PhD, Candidate of Economic Policy and Governance,
Department of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine.
* *Corresponding author:* e-mail: alina.brendak@gmail.com


Streszczenie

Ramy prawne są podstawowym elementem każdej działalności publicznej, a sprawy celne każdego państwa nie stanowią wyjątku. Głównym źródłem prawnych regulacji celnych na Ukrainie jest Kodeks Celny przyjęty w 2012 r., który zgodnie z art 320, stanowi zakres i cel przestrzegania przepisów celnych i międzynarodowych traktatów Ukrainy w czasie odprawy celnej. Natomiast urzędy celne (stacje celne) wybierane są na podstawie systemu zarządzania ryzykiem. Dlatego prawidłowe funkcjonowanie systemu zarządzania ryzykiem jest kluczowe dla selektywnej kontroli celnej. Celem niniejszego artykułu jest opisanie podstawy prawnej dla zastosowania systemu zarządzania ryzykiem celnym oraz sprawdzenie, czy istnieją jakiegokolwiek luki w przepisach celnych, które uniemożliwiają pełne funkcjonowanie i wykorzystanie systemu celnego na Ukrainie. Autorzy wskazują, że oprócz prawodawstwa w zakresie zarządzania ryzykiem celnym, niektóre ogólne przepisy w tym zakresie należy poddać dalszej analizie.

Słowa kluczowe: regulacje celne na Ukrainie, kontrola celna, system zarządzania ryzykiem celnym, analiza ryzyka, ocena ryzyka, profil ryzyka, wskaźniki ryzyka.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Brendak A., (2018). Legal Aspects of Customs Risk Management in Ukraine.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 141-153

DOI 10.5604/01.3001.0012.2165

Abstract

Legal framework is a core element of every public activity. Customs affairs are not an exception. Main source of customs regulation in Ukraine is a Customs Code adopted in 2012. According to article 320 of Ukrainian Customs Code forms and scope of control, sufficient to ensure that the customs legislation and international treaties of Ukraine are observed at the time of customs clearance, shall be selected by the customs offices (customs stations) on the basis of the risk management system. Thus, proper functioning of risk management system is a crucial thing for selective customs control. Aim of this article is to describe legal basis for customs risk management system application and to find out if there are any gaps in customs legislation, which prevent from its full-fledged functioning and use. So apart of customs risk management legislation, some general provisions are to be analyzed further.

Keywords: customs regulations in Ukraine, customs control, risk management system, risks analysis, risks assessment, risk profile, risk indicators

Introduction

In today's dynamic world global economy becomes not just a combination of national economies but a single market with regional and national industrial specialization. Thus national legislation should be transformed accordingly. Customs legislation, which regulates major part of international trade, should be harmonized with international standards as well. Concerning international standards in the area of customs control we should mention the following documents: International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs procedures (Revised Kyoto Convention) (13); Agreement on Trade Facilitation (1); EU-Ukraine Association Agreement (9); SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate International Trade (16); Customs Risk Management Compendium (4); EU Customs blueprints (7). All of these documents contain provisions or recommendations for selective customs control, which is based on risks analysis and assessment. Such targeted control aims to achieve an appropriate balance between trade facilitation and regulatory control.

Presentation of the main research material with explanation of the obtained research results

Standard 6.1 in chapter 6 of General annex to the Revised Kyoto Convention states that all goods, including means of transport, which enter or leave the Customs territory, regardless of whether they are liable to duties and taxes, shall be sub-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Brendak A., (2018). Legal Aspects of Customs Risk Management in Ukraine.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 141-153

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2165](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2165)

ject to customs control. According to standard 6.2 customs control shall be limited to that necessary to ensure compliance with the Customs law. Standard 6.3 stipulates that in the application of customs control, the Customs shall use risk management. According to standard 6.4 The Customs shall use risk analysis to determine which persons and which goods, including means of transport, should be examined and the extent of the examination (13). Provisions on risk management are set in the part 4 article 7 of Agreement on Trade Facilitation. According to it, each Member shall:

- adopt or maintain a risk management system for customs control, to the extent possible;
- design and apply risk management in a manner as to avoid arbitrary or unjustifiable discrimination, or a disguised restriction on international trade;
- concentrate customs control and, to the extent possible other relevant border controls, on high-risk consignments and expedite the release of low-risk consignments. A Member also may select, on a random basis, consignments for such controls as part of its risk management;
- base risk management on an assessment of risk through appropriate selectivity criteria. Such selectivity criteria may include, inter alia, the Harmonized System code, nature and description of the goods, country of origin, country from which the goods were shipped, value of the goods, compliance record of traders, and type of means of transport.

International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs procedures is a part of national legislation of Ukraine since 2006. In 2015 Ukraine also ratified Agreement on Trade Facilitation.

EU-Ukraine Association Agreement, signed in 2014, in article 76 defines that, the Parties agree that their respective trade and customs legislation, as a matter of principle, shall be stable and comprehensive, and that provisions and procedures shall be proportionate, transparent, predictable, non-discriminatory, impartial and applied uniformly and effectively and shall inter alia apply modern customs techniques, including risk assessment, post clearance controls and company audit methods in order to simplify and facilitate the entry and release of goods (9).

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Brendak A., (2018). Legal Aspects of Customs Risk Management in Ukraine.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 141-153

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2165](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2165)

SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate International Trade and Customs Risk Management Compendium contain more precise recommendations on customs risk management, as well as EU Customs blueprints, which join together best EU practices.

The first document, which determined selective customs control in Ukraine was the Concept for Establishment, Implementation and Development of Risk Analysis and Management System, approved by the order of the State Customs Service of Ukraine No. 435 dated 27.05.2005. Regulation on the System of Analysis and Selection of Risk Factors during Determining Certain Forms of Customs Control was approved by the same order in 2005 (2). In this document it was proposed to develop and implement system for risks analysis and management. The expected outcomes were acceleration of customs formalities, simplification of customs procedures and enhancement of customs control efficiency. The document set main principles for risk management system building and formed a background for its further development, including implementation of Automated Risk Management System (ARMS).

From the legal point of view the most important step in risk management system development was adoption of the new Customs Code of Ukraine in 2012. It was the first time when selective customs control, based on risks analysis and assessment, was determined in a law. Thus, according to article 320 forms and scope of control, sufficient to ensure that the customs legislation and international treaties of Ukraine are observed at the time of customs clearance, shall be selected by the customs offices (customs stations) on the basis of the risk management system (3).

Main provisions on risk management system application are laid down in Chapter 52 of the Customs Code, which is titled "Risk Management System". In part 1 of article 361 of the Customs Code it is said that risk management means activities performed by the revenue and duties authorities to analyze, identify and assess risks, develop and take actions aimed at mitigating risks, assess their efficiency and follow up their application. At the same time risk is referred to as the probability of failure to comply with the customs legislation of Ukraine.

Part 2 of article 363 of the Customs Code states that regulation on risks analysis and assessment, development and implementation of risk management measures

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Brendak A., (2018). Legal Aspects of Customs Risk Management in Ukraine.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 141-153

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2165](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2165)


shall be determined by the Ministry of Finance of Ukraine. Currently such regulation is approved by the order of the Ministry of Finance of Ukraine No. 684 dated 31.05.2015. This Regulation is a basic document, which contains details on risk management system application during customs control. Main definitions given in the Regulation are presented in the Table 1 below.

Table 1. Main definitions given in Regulation on risks analysis and assessment, development and implementation of risk management measures for selection of forms and scope of customs control, approved by the order of the Ministry of Finance of Ukraine No. 684 dated 31.05.2015

Term	Definition
Alert	is information about persons and/or means of transport, which can be involved in violation of Ukrainian customs law, and information about goods, which can be objects of offence, that is created by authorities of the State Fiscal Service of Ukraine (SFS) (its divisions) as a result of analytical work or received by authorities SFS (its divisions).
Automated Risk Managements System (ARMS)	is a combination of software and IT systems, which ensures functioning of risk management system during customs control and clearance of goods and means of transport.
ARMS module	is one of ARMS' sub-systems, which is a part of a module of Automated System for Customs Clearance (ASCC) or another software system of SFS and ensures work of ARMS during customs control and clearance of goods and means of transport.
Exposed risk	is a risk regarding which authorities of SFS have information on violation of Ukrainian customs law.
Fiscal risks	are risks, exposure of which aims to prevent illegal actions aimed at the evasion of customs duties during international trade transactions.
Random check	is a method of selection subjects to customs control for carrying out certain forms of customs control or some set of forms of customs control, when each item of sampling frame has equal probability to be selected.
Risk area	is grouped objects of risks analysis concerning which there is a need to apply certain forms of customs control or some set of forms of customs control.
Risk assessment	is evaluation of risk occurrence probability and possible outcomes of violation of Ukrainian customs law in case of its occurrence.
Risk indicators	are criteria with set in advance parameters, which serve as a tool to select subjects to control that pose a risk.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Brendak A., (2018). Legal Aspects of Customs Risk Management in Ukraine.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 141-153

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2165](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2165)

Risk profile	is a description of any set of risks, including a predetermined combination of risk indicators, based on information which has been gathered, analyzed and systematized.
Negative history of risk profile	is a parameter, which characterizes, in a quantitative manner, occurrence during certain period of time violations of Ukrainian customs law or detection of irregularities, which are described in risk profile and are taken into account when calculating risk rank of risk profile (increasing it), if such parameter is included into risk profile.
Non-fiscal risks (safety and security risks)	are risks, exposure of which aims to ensure protection of national security, life and health of humans, animals, plants, environment, consumers' interests according to the competence of SFS.
Positive history of risk profile	is a parameter, which characterizes, in a quantitative manner, cases of customs clearance during certain period of time when, after carrying out recommendations, formed by risk profile, there were no violations of Ukrainian customs law or any irregularities detected, which are taken into account when calculating risk rank of risk profile (decreasing it), if such parameter is included into risk profile.
Potential risk	is a risk, which was not exposed, but conditions of its exposure exist.
Selectivity of risk profile	is a parameter of risk profile, which characterizes, in a quantitative manner, its selective capability (numeric value, which shows percentage of customs clearance cases, which risk profile allow to select from the total number of customs clearance cases).
Targeting	is an approach to risks analysis and assessment, when foreign trade transaction, which was pre-analyzed, including analysis performed by ARMS, is subject to additional assessment in order to find out whether there are any risks, which is carried out by authorities of SFS (its divisions) with the use of available sources of information.

Source: Own work based on Regulation on risks analysis and assessment, development and implementation of risk management measures for selection of forms and scope of customs control, approved by the order of the Ministry of Finance of Ukraine No. 684 dated 31.05.2015 (14)

According to the Regulation customs risk management is performed on strategic, tactical and operational levels. On the strategic level, based on the results of risks analysis, identification and assessment, priorities of risk management measures are set. Such priorities are systemized in Risks register, which is approved by SFS. Risks register includes, inter alia:

- priority areas for development and implementation of risk management measures;

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Brendak A., (2018). Legal Aspects of Customs Risk Management in Ukraine.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 141-153

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2165](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2165)

- information on authorities of SFS (its divisions), responsible for implementation on each area.

On the tactical level authorities of SFS (its divisions) according to their competence based on the results of risks analysis, identification and assessment and consistent with Risk register develop risk management measures. For this can be used the following tools:

- 1) risk profiles;
- 2) alerts;
- 3) risk indicators;
- 4) guidelines on the work of customs officials on risks analysis, identification and assessment;
- 5) random check.

On the operational level customs offices (customs stations) of SFS apply mentioned tools of risk management on case-by-case basis during carrying goods and means of transport across customs border of Ukraine in order to select appropriate forms and scope of customs control (14).

It should be mentioned that control based on risk management system application is not narrowed only to automated risks analysis and assessment made by ARMS, but also provide possibility for application of non-automated (applied when risks assessment in specific case of carrying goods and means of transport across customs border of Ukraine can't be exercised automatically) and/or mixed (which means combination of automated and non-automated approaches) risks analysis and assessment. From this point of view targeting belongs to mixed control based on risk management system application. In case of risk management measures development priority is granted to automated and mixed control based on risk management system application.

As for the targeting it is considered to be the most modern and precise risks analysis and assessment tool, which ensures more targeted selection of risky foreign trade transactions. It is widely applied in many countries, including EU member-states, USA, Canada etc.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Brendak A., (2018). Legal Aspects of Customs Risk Management in Ukraine.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 141-153

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2165](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2165)

Targeting approach means that results of primary selection performed by automated systems are further manually justified by analysts. On the one hand it helps to speed up and unify risks profiling, on the other hand it allows to make more targeted selection based on the analysis of other parameters, which are better to be analyzed manually due to specific features of such information (e.g. access to the information exclude possibility of its automated analysis; analysis of text information, which in case of fuzzy comparison may return too many results).

Nevertheless according to international standards risks analysis and assessment should be performed mainly by automated systems. Such system in Ukraine is called ARMS and its main component is electronic risk profile.

Risk profiles are developed on central level by division of SFS, responsible for coordination of risk management system application. At the moment such division in organizational chart of SFS is Customs Risk Management and Targeting Department. Different types of electronic risk profiles are shown on Picture 1.

Apart of risk profiles SFS has developed and approved other documents, which aim to support practical aspects of customs risk management system application. Thus, according to Chapter III Regulation, approved by the order of the Ministry of Finance of Ukraine No. 684 dated 31.05.2015, SFS has issued the following documents:

Instruction on entering information about possible violations of customs legislation into the module Alerts of ASCC (approved by the order of SFS No. 282 dated 20.04.2017) (15, p. 31).

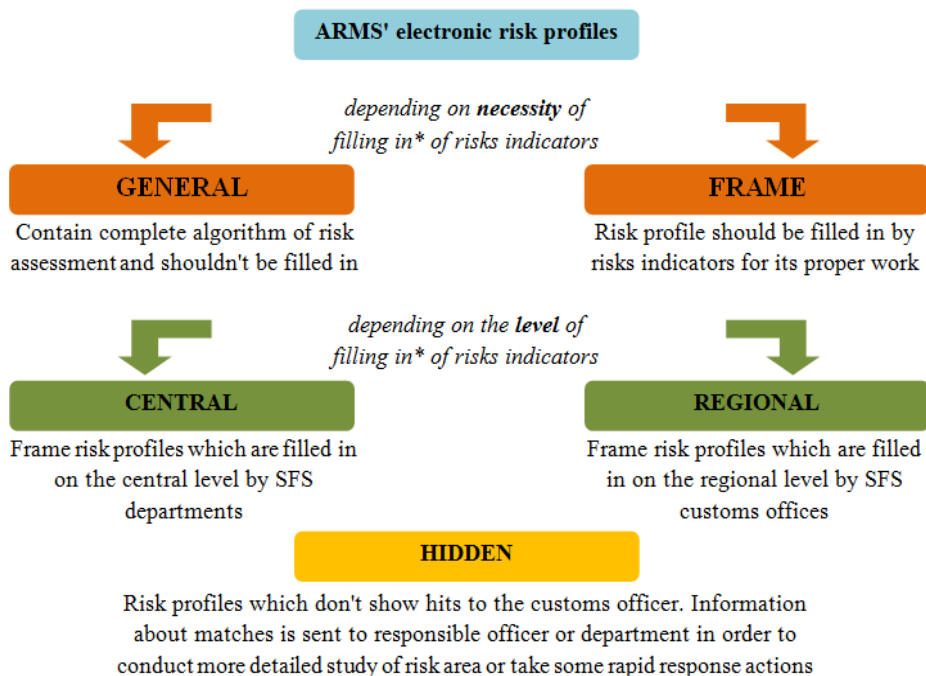
Lists of risk indicators, which can be used for selection of forms and scope of customs control, are reviewed on annual basis and brought to the notice of customs officials regularly.

Instruction on use of ASCC's module Risk profiles' constructor (software for regional risks profiling) is approved by the order of SFS No. 231 dated 21.03.2016 (15, p. 31). Regional risks profiling was established within further development of customs risk management system, which is used by customs offices (customs stations) for selection of forms and scope of customs control, automation of risks analy-



sis and assessment considering risk areas, specific for different regions, facilitation and simplification of risk profiles implementation process.

Picture 1. Different types of ARMS' risk profiles



* - filling in means determination of specific risk indicators and other parameters of risk profiles, which are described in risk profile

Source: Own work based on Regulation on risks analysis and assessment, development and implementation of risk management measures for selection of forms and scope of customs control, approved by the order of the Ministry of Finance of Ukraine No. 684 dated 31.05.2015 (14)

In order to establish one-size-fits-all approach during risks analysis and assessment based on pre-arrival customs declarations an instruction was approved by the order of SFS No. 339 dated 05.05.2017 (15, p. 31).

Considering Agreement between SFS and World Customs Organization (WCO) on the use of Cargo Targeting System (CTS) SFS has developed document on its use. Instruction on carrying out targeting on goods, transported in containers, with a use of WCO CTS, is approved by the order of SFS No. 704 dated 20.10.2017 (15, p. 31). WCO CTS is a cargo manifest risk assessment solution developed by the WCO to enable its Members to carry out international best practice cargo risk assessment to manage risk and facilitate trade and thus implement key parts of the WCO's SAFE Framework of Standards and Kyoto Convention (17).

In order to implement best worldwide practices and European standards of risk analysis and assessment in Ukraine, to make more precise selection of international transactions which pose risks and to simplify customs control for reliable business entities, SFS has developed Strategy of customs risk management system development until 2022 and action plan on its realization. These documents were approved by decree of Cabinet of Ministers of Ukraine No. 978-r dated 27.12.2017 (15, p. 30-31).

Based on EU Customs Blueprints: pathways to better Customs (7) and EU Strategy and Action Plan for customs risk management: Tackling risks, strengthening supply chain security and facilitating trade (Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee, COM/2014/0527 final) (8) Strategy includes four areas of development: institutional changes; improvement of customs risk management approach; carrying out pre-arrival risks analysis and assessment (before arrival goods, vehicles to the border crossing point); IT development; interagency cooperation; human resources development (6).

So, in Ukraine at the moment there is a comprehensive legal basis for customs risk management system application. At the same time, some general provisions of customs legislation are bottlenecks for full-fledged use of risk analysis and assessment approach during customs control. For instance, whereas article 320 of Ukraini-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Brendak A., (2018). Legal Aspects of Customs Risk Management in Ukraine.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 141-153

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2165](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2165)


an Customs Code states that forms and scope of customs control are selected based on the results of risk management system application, there is no possibility to clear goods without documentary check of transaction even if there are no risk indicators. According to the Instruction on customs formalities fulfillment during customs clearance of goods with a use of customs declaration in the form of single administrative document, approved by the order of the Ministry of Finance of Ukraine No. 631 dated 30.05.2012 (11), documentary check of tariff classification, country of origin, customs value etc. should be fulfilled by custom officer in 100 % cases of customs clearance of goods regardless results of risks analysis and assessment. Also, there are some inconsistencies of national legislation and international standards in the area of information submission by carriers to customs authorities before arrival of goods, vehicles to the border in order to make possible early risks analysis and assessment. One more issue to be mentioned is a need of clear and precise instructions of customs control (including risk management system application) in different types of border crossing points. At the moment there are only typical process schemes, approved by decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 451 dated 27.12.2017 "Issues of passage through the state border of persons, auto, water, rail and air means of transport of carriers and goods, which are transported by them" (5) and instruction for water border crossing points (12).

Conclusions

Risk management system application is a core tool to ensure selective customs control. There is why it is very important to ensure that legal basis for its application is in line with international standards and recommendations. Ukrainian legislation in the area of customs risk management system is comprehensive and corresponds to the similar provisions of EU legislation. It consists of Customs Code of Ukraine, Regulation on risks analysis and assessment, development and implementation of risk management measures, approved by the order of the Ministry of Finance of Ukraine No. 684 dated 31.05.2015, and some inner documents, approved by SFS. At the same time there are some gaps in general provisions of Ukrainian customs legislation. To ensure full-fledged risk management system application instruction on

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Brendak A., (2018). Legal Aspects of Customs Risk Management in Ukraine.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 141-153

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2165](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2165)

customs formalities fulfillment during customs clearance of goods with a use of customs declaration in the form of single administrative document should be amended, new instructions for application in border crossing points should be developed and pre-arrival information submission should be introduced. Some of mentioned issues are to be solved within implementation of Strategy of customs risk management system development until 2022 and action plan on its realization. These documents were approved by decree of Cabinet of Ministers of Ukraine No. 978-r dated 27.12.2017.

References:

1. AGREEMENT ON TRADE FACILITATION, Official web-site of World Trade Organization. URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm#II.
2. CONCEPT FOR THE ESTABLISHMENT, Implementation and Development of the Risk Analysis and Management System and Regulation on the System of Analysis and Selection of Risk Factors during Determining Certain Forms of Customs Control, approved by the order of State Customs Service of Ukraine No. 435 dated 27.05.2005, Informational and legal portal "Laws of Ukraine". URL: <http://www.uazakon.com/document/fpart46/idx46264.htm>.
3. CUSTOMS CODE OF UKRAINE, Official web-site of the Parliament of Ukraine (Verkhovna Rada of Ukraine). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17/conv/print>.
4. CUSTOMS RISK MANAGEMENT COMPENDIUM, Official web-site of World Customs Organization. URL: <http://www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/instruments-and-tools/compendiums/rmc.aspx>.
5. DECREE OF CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE No. 451 dated 27.12.2017 "Issues of passage through the state border of persons, auto, water, rail and air means of transport of carriers and goods, which are transported by them", Official web-site of the Parliament of Ukraine (Verkhovna Rada of Ukraine). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/451-2012-%D0%BF/print1511286570138188>.
6. DECREE OF CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE No. 978-r dated 27.12.2017 about development of risk management system in the area of customs control until 2022, Official web-site of the Parliament of Ukraine (Verkhovna Rada of Ukraine). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/978-2017-%D1%80>.
7. EU CUSTOMS BLUEPRINTS: pathways to better Customs, Official web-site of European Commission. URL: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ad5f6272-7687-11e5-86db-01aa75ed71a1>.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Brendak A., (2018). Legal Aspects of Customs Risk Management in Ukraine.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 141-153

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2165](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2165)

8. EU STRATEGY AND ACTION PLAN FOR CUSTOMS RISK MANAGEMENT: Tackling risks, strengthening supply chain security and facilitating trade (Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee, COM/2014/0527 final), Official web-site of European Commission. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2014:0527:FIN>.
9. EU-UKRAINE ASSOCIATION AGREEMENT, Official web-site of Ministry of Foreign Affairs of Ukraine. URL: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/en/page/open/id/2900>.
10. GUIDELINES ON THE WORK OF CUSTOMS OFFICIALS ON RISKS ANALYSIS, identification and assessment during control of customs value of goods, which are moved across customs border of Ukraine, approved by the order of SFS No. 689 dated 11.09.2015, Official web-site of the State Fiscal Service of Ukraine. URL: <http://sfs.gov.ua/yuridichnim-osobam/podatkoviy-kontrol/nakazi/print-66340.html>.
11. INSTRUCTION ON CUSTOMS formalities fulfillment during customs clearance of goods with a use of customs declaration in the form of single administrative document, approved by the order of the Ministry of Finance of Ukraine No. 631 dated 30.05.2012, Official web-site of the Parliament of Ukraine (Verkhovna Rada of Ukraine). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1360-12/print1511376159093920>.
12. INSTRUCTION ON FULFILLMENT OF CUSTOMS formalities on sea and river transport, approved by the order of the Ministry of Finance of Ukraine No. 308 dated 10.03.2015, Official web-site of the Parliament of Ukraine (Verkhovna Rada of Ukraine). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0486-15/print1511286570138188>.
13. INTERNATIONAL CONVENTION on the Simplification and Harmonization of Customs procedures, Official web-site of World Customs Organization. URL: http://www.wcoomd.org/Topics/Facilitation/Instrument%20and%20Tools/Conventions/pf_revised_kyoto_conv/Kyoto_New.
14. REGULATION ON RISKS ANALYSIS AND ASSESSMENT, development and implementation of risk management measures for selection of forms and scope of customs control, approved by the order of the Ministry of Finance of Ukraine No. 684 dated 31.05.2015, Official web-site of the Parliament of Ukraine (Verkhovna Rada of Ukraine). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1021-15>.
15. REPORT OF THE STATE FISCAL SERVICE OF UKRAINE for 2017, Official web-site of the State Fiscal Service of Ukraine. URL: <http://sfs.gov.ua/data/files/223549.PDF>.
16. SAFE FRAMEWORK OF STANDARDS TO SECURE and Facilitate International Trade, Official web-site of World Customs Organization. URL: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/safe_package.aspx.
17. SFS LAUNCHES PROCESS OF JOINING UKRAINE TO WCO CTS, Official web-site of The Cabinet of Ministers of Ukraine. URL: http://old.kmu.gov.ua/kmu/control/en/publish/article?art_id=248395177&cat_id=244314975.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Brendak A., (2018). Legal Aspects of Customs Risk Management in Ukraine.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 141-153

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2165](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2165)



Received: 23 April 2018

Revised: 30 April 2018

Accepted: 10 June 2018

Published: 30 June 2018

DETERMINANTY NORMATYWNEGO DOSKONALENIA INSTRUMENTÓW OSTROŻNOŚCIOWYCH SYSTEMU FINANSOWEGO W POLSCE

DETERMINANTS OF THE NORMATIVE IMPROVEMENT OF PRUDENTIAL INSTRUMENTS OF THE FINANCIAL SYSTEM IN POLAND

Dariusz Prokopowicz

PhD, Faculty of History and Social Sciences
Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6383-916X>


* Corresponding author: e-mail: darprokop@poczta.onet.pl

Streszczenie

W niniejszym artykule przeprowadzono diagnozę korelacji procesów normatywnego doskonalenia instrumentów ostrożnościowych systemu finansowego i antykryzysowej polityki społeczno-gospodarczej prowadzonej w Polsce. W kontekście potrzeby realizowanych keynsofskich działań antykryzysowych ekonomiści wskazują na potrzebę ciągłego dopracowywania regulacji ostrożnościowych funkcjonujących w systemach bankowych. Główną determinantą, która zaktywizowała procesy doskonalenia regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania banków był globalny kryzys finansowy z 2008 roku. W sytuacji słabnącej koniunktury gospodarczej i podwyższonego ryzyka rosła potrzeba doskonalenia procedur i bankowych regulacji prawnych dotyczących bezpieczeństwa dokonywanych transakcji finansowych w Polsce. Poprzez dokonującą się od 1989 roku transformację polskiej gospodarki polegającą na jej urynkowieniu analogiczne procesy realizowane były w sektorze finansowym. Doskonalenie procedur bankowych systemu finansowego skorelowane jest z sukcesywnie postępującą globalizacją ale także z antykryzysową polityką społeczno-gospodarczą w Polsce. W związku z tym sukcesywnie rośnie poziom dostosowywania procedur i normatywów prawnych dotyczących działających w Polsce banków komercyjnych do standardów Unii Europejskiej i wytycznych Komitetu Bazylejskiego. Jednym ze szczególnych aspektów tych procesów dostosowawczych była analiza korelacji procesów normatywnego doskonalenia instrumentów ostrożnościowych

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., (2018). Determinants of The Normative Improvement of Prudential Instruments of The Financial System in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 155-178

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2166](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2166)

systemu finansowego i antykryzysowej polityki społeczno-gospodarczej w Polsce. W wyniku przeprowadzonych obserwacji i analiz wykazano, że istnieje ta korelacja.

Słowa kluczowe: normatywne doskonalenie instrumentów ostrożnościowych, regulacje prawne, procedury bankowe, system finansowy, system bankowy, polityka gospodarcza, bezpieczeństwo systemu, zarządzanie ryzykiem, Value at Risk, nadzór bankowy

Abstract

In this article, the correlation of the normative processes of improving the prudential instruments of the financial system and the anti-crisis socio-economic policy conducted in Poland was carried out. In the context of the need for implemented Keynesian anti-crisis measures, economists point to the need for continuous improvement of prudential regulations functioning in banking systems. The main financial determinant that activated the processes of improving legal regulations regarding the functioning of banks was the global financial crisis of 2008. In a situation of weakening economic conditions and increased risk, the need to improve procedures and bank legal regulations regarding the safety of financial transactions in Poland grew. Through the transformation of the Polish economy since 1989, based on its marketization, analogous processes were carried out in the financial sector. Improvement of banking system financial procedures is correlated with gradually progressing globalization but also with anti-crisis socio-economic policy in Poland. Therefore, the level of adaptation of legal procedures and norms regarding commercial banks operating in Poland to the standards of the European Union and guidelines of the Basel Committee is improving. One of the specific aspects of these adjustment processes was the correlation analysis of the normative improvement processes of the prudential instruments of the financial system and the anti-crisis socio-economic policy in Poland. As a result of the observations and analyzes carried out, it was shown that this correlation exists.

Keywords: normative improvement of prudential instruments, legal regulations, banking procedures, financial system, banking system, economic policy, system security, risk management, Value at Risk, banking supervision

Wprowadzenie

W kontekście presji realizowanych w ostatnich latach działań antykryzysowych specjaliści wskazują na potrzebę ciągłego dopracowywania ostrożnościowych regulacji prawnych funkcjonujących w systemie bankowym. Szczególnie istotnym czynnikiem, który zaktywizował procesy doskonalenia regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania banków był globalny kryzys finansowy z 2008 roku. W sytuacji słabej koniunktury gospodarczej wzrasta znaczenie poprawy transparentności i funkcjonowania systemu w kwestii bezpieczeństwa dokonywanych transakcji, analizy

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., (2018). Determinants of The Normative Improvement of Prudential Instruments of The Financial System in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 155-178


[DOI 10.5604/01.3001.0012.2166](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2166)

podejmowanego ryzyka i na tworzenia systemowych rozwiązań ostrożnościowych w zakresie funkcjonowania banków komercyjnych w Polsce (Alińska A., Pietrzak B., 2012, s. 58). Problematyka doskonalenia regulacji prawnych i poprawy systemowych rozwiązań ostrożnościowych jest szczególnie istotna w takim kraju jak Polska, kraju rozwijającym się i nie posiadającym jeszcze dużej bazy kapitałowej zarówno w systemie bankowym jak i w odniesieniu do całej gospodarki (Domańska-Szaruga B., 2013, s. 267). W wyniku wzrostu transnarodowych przepływów kapitałowych i wymiany handlowej doskonalenie zewnętrznych nadzorczych regulacji prawnych uwarunkowane jest między innymi sukcesywnie postępującą globalizacją. W związku z tym regulacje te są w coraz większym stopniu dostosowywane do wymogów unijnych i wytycznych Komitetu Bazylejskiego ds. Nadzoru Bankowego a system bankowy w Polsce tym samym staje się coraz bardziej zhomogenizowany z systemami bankowymi innych krajów Unii Europejskiej (Siwiński W., Wójtowicz D., 2010, s. 38).

Globalny kryzys finansowy z 2008 roku koniunkturalnie dotarł także do Polski, jednak skala spowolnienia gospodarczego polskiej gospodarki była znacznie mniejsza w porównaniu z kryzysem gospodarczym jaki pojawił się w 2009 roku w krajach Zachodniej i Południowej Europy. W Polsce kryzys finansowy się nie pojawił, ponieważ w polskim systemie bankowym słabo rozwinięta była bankowość inwestycyjna. W związku z tym swego rodzaju zapóźnienie w rozwoju kapitałowym systemu bankowego w Polsce charakteryzujące się znacznie słabiej rozwiniętym segmentem bankowości inwestycyjnej, przede wszystkim w zakresie dokonywania inwestycji kapitałowych z użyciem klasycznych papierów wartościowych oraz tym bardziej instrumentów pochodnych uchroniło polski system bankowy przed kryzysem finansowym. Poza tym do czynników, które zapewniły stabilność systemu finansowego w Polsce, w tym systemu bankowego zalicza się dominację klasycznej bankowości-depozytowo kredytowej. Wspomniana klasyczna bankowość funkcjonuje w Polsce wielowymiarowo tj. zarówno w ujęciu systemowym jak i transakcyjnym. W ujęciu systemowym dominują w Polsce banki komercyjne oferujące klientom głównie klasyczne produkty bankowe, w tym depozytowe i kredytowe. Działalność depozytowa jest ściśle powiązana z kredytową i odwrotnie bez większego zaangażo-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., (2018). Determinants of The Normative Improvement of Prudential Instruments of The Financial System in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 155-178

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2166](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2166)

wania wspomaganie się instrumentami rynku kapitałowego, tj. papierami wartościowymi i pochodnymi.

Poza tym relatywnie optymalny poziom stabilności systemu finansowego oraz efektywnego zabezpieczenia poszczególnych kategorii ryzyka w bankach związany jest również z przestrzeganiem standardów instrumentów ostrożnościowych zastosowanych w Polsce głównie w latach 90. w tym również w zakresie dostosowywania krajowych normatywów odnoszących się do polskiego systemu bankowego do standardów Unii Europejskiej oraz wytycznych Komitetu Bazylejskiego ds. Nadzoru Bankowego. Procesem dostosowawczym objęte były między innymi podstawowe normatywy prawne regulujące funkcjonowanie systemu bankowego w Polsce tj. Prawo bankowe (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Prawo bankowe*), Ustawa o Narodowym Banku Polskim (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o NBP*), o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym i innych ustaw odnoszących się do instytucji finansowych lub transakcji dokonywanych z udziałem tych podmiotów. Odtworzony w 1989 roku system bankowy w Polsce dostosowywany był do realiów gospodarki rynkowej z jednoczesnym ukierunkowaniem rozwoju w stronę modelu niemiecko-francuskiego systemu finansowego. Istotnym czynnikiem kształtującym optymalny poziom bezpieczeństwa przeprowadzanych transakcji kredytowych i stosowanych standardów jest kwestia doskonalenia procesu zarządzania ryzykiem w tym także ciągłego rozwoju metodologii szacowania poziomu poszczególnych kategorii ryzyka bankowego i określania zdolności kredytowej klientów banków (Prokopowicz D., 2012b, s. 64-65). Otóż w porównaniach z analogicznymi procedurami stosowanymi w bankach krajów wysoko rozwiniętych działający w Polsce system bankowy wypada pod tym względem wyraźnie pozytywnie.

Obecnie przyjmuje się że zasadniczo rzetelnie przeprowadzane w bankach komercyjnych procesy weryfikacji zdolności kredytowej klientów i stale doskonalone instrumenty szacowania optymalnego, akceptowalnego poziomu ryzyka kredytowego stanowiły jeden z najważniejszych czynników stabilności systemu bankowego w Polsce i niskiej podatności na czynniki kryzysogenne. W związku z powyższym dominujący w Polsce model klasycznej bankowości depozytowo-kredytowej nie powinien być argumentem, który jest stosowany w kontekście analizy globalnego

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., (2018). Determinants of The Normative Improvement of Prudential Instruments of The Financial System in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 155-178

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2166](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2166)

kryzysu finansowego z 2008 roku podkreślającym negatywne konotacje stwierdzenia o zapóźnionym rozwoju systemu bankowego w Polsce (Świdorska J., 2013, s.95). Zasadniczo to zapóźnienie powinno być interpretowane jako cecha optymalnego rozwoju w danych warunkach bez nadawania temu zabarwienia negatywnego.


W związku z powyższym nie można wykluczyć istotnych korelacji między tymi dwoma aspektami rozwoju gospodarczego i poziomu bezpieczeństwa ekonomicznego kraju zestawiając ze sobą kształtowanie określonej polityki społeczno-gospodarczej wobec procesu efektywnego rozwoju komercyjnego systemu finansowego (Domańska-Szaruga B., Prokopowicz D., 2015, s. 41-42).

Wpływ globalnego kryzysu finansowego na doskonalenie normatywnych instrumentów ostrożnościowych systemu finansowego w Polsce

Obecnie powszechnie przyjmuje się, że zachodzące w okresie ostatnich kilkudziesięciu lat przemiany w systemach bankowych oraz poszczególnych bankach zdeterminowane były rozwojem informatyki i telekomunikacji. Obecnie do kluczowych czynników rozwoju bankowości zalicza się implementację nowoczesnych rozwiązań informatycznych, teleinformatycznych i internetowych do procesów analitycznych, operacji back-office oraz świadczenia usług bankowych. Do najdynamiczniej rozwijających się w tym zakresie dziedzin zalicza się doskonalenie systemów scoringowych oceny potencjalnych kontrahentów i klientów usług bankowych, rozwijanie procesów analitycznych prowadzonych na platformach analityki ekonomicznej Business Intelligence (Grzegorek J., Prokopowicz D., 2017, s. 225-226) przetwarzania danych w chmurze obliczeniowej oraz świadczenie usług bankowych w ramach internetowej bankowości mobilnej. W zakresie internetowej bankowości udostępnianej na urządzeniach mobilnych, głównie na smartfonach banki coraz częściej stosują innowacyjne rozwiązania marketingowe wykorzystując nowe media typu portale społecznościowe i oferując dodatkowe darmowe usługi jak np. zakładanie stron internetowych lub oferując pomoc w założeniu i obsłudze prawnej, finansowo-księgowej dla podmiotów gospodarczych, które stają się ich nowymi klientami, zakładają konta, zaciągają kredyty itp. (Sarnowski J., Prokopowicz D., 2015, s. 143-144).

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., (2018). Determinants of The Normative Improvement of Prudential Instruments of The Financial System in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 155-178

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2166](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2166)

Analitycy zatrudnieni w działach badawczych banków komercyjnych coraz częściej wykorzystują technologie wielokryterialnej analizy dużych zbiorów danych zgromadzonych w bazach danych Big Data (Prokopowicz D., 2017, s. 122-123). Niektóre banki komercyjne zaczynają już także stosować analitykę probabilistyczną weryfikacji danych dotyczących potencjalnych klientów, przede wszystkim kredytobiorców zawartych w różnych rozproszonych źródłach informacji w Internecie, w tym informacji zawartych na portalach społecznościowych, blogach, forach i komentarzach zamieszczonych na różnych stronach internetowych (Matosek M., Prokopowicz D., 2017, s. 223-224).

Poza tym od lat 70. do determinantów rozwoju bankowości zalicza się także procesy liberalizacji i deregulacji struktur rynkowych, poza tym także koncentracji kapitału i łączenia różnych rodzajów instytucji finansowych w większe grupy kapitałowe. Przemiany te warunkowały także podejmowanie działań antykrzysowych w bankach komercyjnych (Bukowski, red., 2010, s. 114). Procesy te stały się również istotnym czynnikiem globalizacji rynków finansowych oraz wzrostu synergii i korelacji koniunkturalnej poszczególnych segmentów tych rynków, w tym rynków kapitałowych funkcjonujących w poszczególnych krajach. W związku z dokonaną w 2004 roku akcesją Polski w struktury gospodarcze Unii Europejskiej i rosnącej transgranicznej wymiany handlowej kwestia ta w coraz większym stopniu dotyczy również rozwijających się rynków finansowych w Polsce. Silną synergię procesów gospodarczych oraz korelacji dotyczącej koniunktury na rynkach kapitałowych w Polsce względem sytuacji globalnej można było zaobserwować podczas spadku tempa wzrostu gospodarczego większości krajowych gospodarek odnotowanego w sytuacji pojawienia się jesienią 2018 roku globalnego kryzysu finansowego. Obecnie większość ekonomistów zgodnie przyjmuje tezę, że wywołana tym kryzysem dekoniunktura gospodarki globalnej zakończyła się już kilka lat temu. Szczególnie istotnym czynnikiem efektywnego opanowania i redukcji głębokiej pokryzysowej dekoniunktury krajowych gospodarek krajów wysoko rozwiniętych były prowadzone przez kilka lat programy interwencjonizmu państwowego z zaangażowaniem środków publicznych skarbu państwa celem utrzymania płynności w systemach bankowych. Przez kilka lat po pojawieniu się na jesieni 2008 roku globalnego kryzysu finansowego

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., (2018). Determinants of The Normative Improvement of Prudential Instruments of The Financial System in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 155-178


[DOI 10.5604/01.3001.0012.2166](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2166)

wego bank centralny w USA, Bank Rezerw Federalnych oraz Europejski Bank Centralny w Unii Europejskiej skupowały od banków komercyjnych najbardziej zagrożone trwałą utratą płynności aktywa, dostarczając do sektora bankowego dodatkowych środków w ramach których zwiększano ograniczona poprzez kryzys płynność na rynkach międzybankowych oraz pośrednio w ten sposób aktywizując akcje kredytowe banków i koniunkturę w segmencie przedsiębiorstw (Gwoździewicz S., Prokopowicz D., Szybowski D., 2016, s. 141-142). W wyniku tych interwencyjnych procesów, które pochłonęły setki mld USD i Euro udało się kosztem nieznacznego zwiększenia inflacji sprawnie opanować globalny kryzys finansowy i przywrócić tendencję poprawiającą się koniunkturę gospodarczej. Również w Polsce od 2012 roku zaczęły pojawiać się pierwsze symptomy poprawiającej się koniunktury w krajowej gospodarce, a od 2015 roku zaczęły znacząco rosnać dochody obywateli i powrócił optymizm także wśród znaczącej części przedsiębiorców (Wereda W., Prokopowicz D., 2017, s. 243-244).

Potrzeba przeprowadzenia reform finansów publicznych, aktywizacja innowacyjności, wspieranie przedsiębiorczości i inwestycji to obecnie szczególnie istotne kwestie w kontekście stworzenia warunków dla przyspieszenia wzrostu gospodarczego w Polsce w kolejnych latach. W kontekście antykryzysowych działań interwencyjizmu państwowego szczególnie istotną kwestią jest aktywizacja przedsiębiorczości i innowacyjności w sektorze podmiotów gospodarczych zaliczanych do sektora MSP. Przedsiębiorstwa działające głównie w tym sektorze działają i rozwijają się głównie na rynkach lokalnych, regionalnych lub krajowych. Głównym celem rozwijanych przez małe, lokalnie działające podmioty gospodarcze idee patriotyzmu gospodarczego jest obrona interesów tych przedsiębiorstw, których łącznie cały sektor w MSP w poszczególnych krajach stanowi zwykle większą część krajowych gospodarek (Rakowski J., Prokopowicz D., 2017, s. 372-373). Szczególną rolę w tym zakresie przypisuje się szybko rozwijającym się innowacyjnym przedsiębiorstwom funkcjonującym w ramach sektora MSP oraz korporacjom działającym według koncepcji przedsiębiorstw społecznych (Gardziński T., 2016). Rozwijanie na poziomie krajowym polityki społeczno-gospodarczej aktywizującej przedsiębiorczość i innowacyjność obywateli i podmiotów gospodarczych przyczynia się do znaczącej po-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., (2018). Determinants of The Normative Improvement of Prudential Instruments of The Financial System in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 155-178

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2166](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2166)

prawy wzrostu gospodarczego krajowej gospodarki. Dzieje się tak obecnie, ponieważ instrumenty interwencjonizmu państwowego, których zadaniem jest aktywizacja wzrostu gospodarczego tj. jak utrzymywanie niskich stóp procentowych w ramach polityki monetarnej oraz ulgi podatkowe w zakresie polityki fiskalnej odnoszą się również bądź głównie do podmiotów gospodarczych sektora MSP w Polsce. Sektor ten to ok. 95 proc. działających w Polsce przedsiębiorstw i firm, które wytwarzają większą część dochodu narodowego wypracowywanego w polskiej gospodarce. Stosując prorozwojową politykę gospodarczą rząd w okresach dekonunktury lub słabego wzrostu krajowej gospodarki stara się aktywizować w zakresie zwykle kilkuletnim przedsiębiorczość w sektorze przedsiębiorstw oraz instytucji finansowych.

W ten sposób mogłyby być kontynuowane pozytywne tendencje prorozwojowej dobrej koniunktury wzrostu gospodarczego, które pojawiły się kilka lat temu po tym jak globalna gospodarka zaczęła wchodzić w fazę przyspieszenia wzrostu gospodarczego w kontekście cykliczności koniunkturalnej. Poza tym oprócz konieczności zreformowania finansów publicznych i prowadzenia prorozwojowej polityki gospodarczej ekonomiści wskazują także na potrzebę kontynuacji doskonalenia regulacji ostrożnościowych funkcjonujących w systemie bankowym (Dmowski A., Prokopowicz D., 2010, s.57). Znaczące braki w tej kwestii, szczególnie po stronie efektywności i jakości działania krajowego nadzoru, w tym przede wszystkim Komisji Nadzoru Finansowego wykazała afra dotycząca niebankowego pośrednika finansowego AmberGold. Obecnie wiadomo już że ta afra to tylko przysłowiowy wierzchołek góry lodowej czego potwierdzeniem jest fakt, że klienci tego typu para- i pseudobankowych podmiotów, zwykle działających niezgodnie z funkcjonującymi w Polsce normatywnymi prawami lub na "granicy" prawa, którzy wpłacali do tych podmiotów swe oszczędności stracili w 2012 roku ponad 2 mld zł. Podmioty te tworzące subsegment rynku finansowego określanego jako shadow banking do 2015 roku dynamicznie się rozwijały. W połowie 2012 roku Komisja Europejska wskazywała, że ta niepodlegająca nadzorowi bankowemu część rynku, może stanowić potencjalne zagrożenie dla stabilności rynków finansowych, w tym także dla systemów bankowych poszczególnych krajów (Baranowska-Skimina A., 2012). Dynamiczny rozwój tych parabankowych podmiotów został wygenerowany poprzez istnienie luk w nor-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., (2018). Determinants of The Normative Improvement of Prudential Instruments of The Financial System in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 155-178

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2166](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2166)


matywach prawnych określających funkcjonowanie systemów finansowych oraz także poprzez podniesione znacząco przez banki wymagania stawiane nowym potencjalnym kredytobiorcom. Czynniki te pojawiły się lub znacząco zwiększyły swoje znaczenie jako pochodna kryzysu finansowego i stworzyły warunki dla szybkiego rozwoju rynku tych pseudobanków działających w cieniu banków komercyjnych czyli "parabankowości cienia", określanej z angielskiego jako shadow banking.

Zgodnie z powyższym jednym z czynników rozwoju tych parabankowych podmiotów był fakt, że banki od chwili wybuchu kryzysu finansowego w 2008 roku były bardziej niż zwykle wstrzemięźliwe w pożyczaniu sobie nawzajem pieniędzy na rynku międzybankowym oraz także w odniesieniu do swoich klientów, którym podniesione zostały wymogi w zakresie zdolności kredytowej. W związku z tym banki komercyjne zaostrzyły znacząco politykę kredytową względem niektórych segmentów kredytobiorców, głównie w zakresie kredytowania przedsięwzięć gospodarczych oraz zakupu mieszkań i domów. Stało się to przyczyną ograniczenia działalności inwestycyjnej w wielu przedsiębiorstwach działających w Polsce. W 2014 roku w obliczu poprawiającego się wzrostu gospodarczego banki częściowo znów zliberalizowały swe polityki kredytowe względem wybranych segmentów klientów. W związku z tym wewnętrzne regulacje bankowe są okresowo modyfikowane w ich treści odpowiednio do zmieniającej się polityki kredytowej (Prokopowicz D., 2012a, s.26).

Opisana powyżej problematyka wskazuje na potrzebę kontynuacji doskonalenia bankowych regulacji ostrożnościowych i procedur udzielania klientom produktów aktywnych, tj. przede wszystkim kredytów, produktów parakredytowych oraz w zakresie pośrednictwa w zakupie papierów wartościowych, w tym pochodnych instrumentów jak również w obszarze bankowości inwestycyjnej. Obecnie przyjmuje się, że antykryzysowy interwencjonizm realizowany przez Narodowy Bank Polski (Gwoździwicz S., Prokopowicz D., Szybowski D., 2016, s.139) polegający na dostarczaniu płynności krótkoterminowej bankom komercyjnym znacząco zmniejszył ryzyko utraty płynności (Stańczuk M., 2009). Ponad 60% aktywów banków komercyjnych działających w Polsce kontrolują zagraniczne instytucje finansowe, które w ostatnich latach zwykle ograniczają skalę swej ekspansji na rynkach finansowych w

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., (2018). Determinants of The Normative Improvement of Prudential Instruments of The Financial System in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 155-178

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2166](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2166)

Polsce, ponieważ często znajdują się te podmioty w znacznie gorszej sytuacji finansowej niż ich spółki córki w Polsce. Zgodnie z powyższym nadal utrzymuje się silna presja doskonalenia procedur zarządzania ryzykiem kredytowym funkcjonującym na rynku instrumentów pochodnych (Prokopowicz D., 2016, s. 27).

W przyszłości, gdy wzrośnie działalność inwestycyjna firm, wzrost gospodarczy przyspieszy a skala problemu zadłużenia automatycznie ulegnie zmniejszeniu sytuacja na rynkach finansowych także ulegnie poprawie. Nie będzie to jednak oznaczało końca procesu doskonalenia bankowych procedur i metod szacowania ryzyka kredytowego. W sytuacji dobrej koniunktury gospodarczej presja na poprawę funkcjonowania systemu w kwestii bezpieczeństwa dokonywanych transakcji, analizy podejmowanego ryzyka i ponoszenia kosztów na tworzenie rozwiązań ostrożnościowych maleje jednak nie powinna być zupełnie zawieszona przez centralne instytucje decyzyjne, a szczególnie w takim kraju jak Polska, kraju rozwijającym się i nie posiadającym jeszcze relatywnie dużej, porównywalnej z krajami wysoko rozwiniętymi bazy kapitałowej zarówno w systemie bankowym jak i w kontekście całej gospodarki (Domańska-Szaruga B., Prokopowicz D., 2015, s. 38-39). A więc nie zależnie od tego w jakiej fazie cyklu koniunkturalnego będzie się znajdowała gospodarka strefy euro banki komercyjne w Polsce powinny nadal rozwijać i doskonalić wewnętrzne regulacje ostrożnościowe (Alińska A., Pietrzak B., 2012, s. 72). Akurat w tej kwestii to że Polska nie jest w strefie Euro interpretować można pozytywnie.

Z drugiej strony w wyniku wzrostu transnarodowych przepływów kapitałowych i skali międzynarodowej wymiany handlowej zewnętrzne regulacje nadzorcze nadal podlegać będą postępującej globalizacji, tj. będą w coraz pełniejszym stopniu dostosowywane do wymogów unijnych i wytycznych Komitetu Bazylejskiego a system bankowy w Polsce podlegać będzie rosnącej skali homogenizacji względem standardów Unii Europejskiej. Potwierdzeniem tych procesów jest niedawne włączenie Polski do takich projektów unijnych, jak np. unia bankowa (Domańska-Szaruga B., 2014, s. 24), których celem jest pełniejsze ujednolicenie standardów w jakich funkcjonują systemy bankowe poszczególnych krajów, stworzenie wspólnego ponadnarodowego organu nadzoru, wspólnej międzynarodowej instytucji typu bankowego funduszu gwarancyjnego a także europejskiej agencji ratingowej. Jeżeli w tym

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., (2018). Determinants of The Normative Improvement of Prudential Instruments of The Financial System in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 155-178

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2166](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2166)

samym czasie na tle poprawiającej się koniunktury globalnej gospodarki sytuacja makroekonomiczna Polski ustabilizuje się, polityka fiskalna i pieniężna państwa podporządkowana będzie sukcesywnie uruchamianymi prorynkowymi reformami, wówczas pojawią się uwarunkowania dla modyfikacji i poprawy determinantów konkurencji międzybankowej. Wówczas banki konkurować będą w mniejszym stopniu efektywnością doraźnych sposobów poprawy wyniku finansowego, np. realizowanymi głównie działaniami marketingowymi łączonymi z nierzetelnym informowaniem klientów o oferowanych produktach i usługach finansowych. Z drugiej strony mając na względzie długofalowy rozwój akcji kredytowych, planowany wzrost przychodów i zysków oraz wzrost sumy bilansowej i pozycji w systemie finansowym, banki komercyjne w większym stopniu konkurować będą także prowadzonymi procesami doskonalenia wewnętrznych procedur przeprowadzanych operacji i regulacji ostrożnościowych (Prokopowicz D., 2010, s. 147). Obecnie relacja ta nie wygląda najlepiej, ponieważ nie zawsze kwestie bezpieczeństwa systemu uznawane są za główne priorytety. W ostatnich latach kwestia ta dotyczy także bezpieczeństwa dokonywanych elektronicznie transakcji, bankowości internetowej, transferu danych w Internecie (Domańska-Szaruga B., Prokopowicz D., 2016), w tym także transferu danych osobowych (Gwoździewicz S., Prokopowicz D., 2016c, s. 395), niejawnych i finansowych (Gwoździewicz S., Prokopowicz D., 2016d, s. 87).

Procesy dostosowawcze krajowych normatywów prawnych do zapisów Nowej Umowy Kapitałowej

W związku ze wstąpieniem w 2004 roku Polski w struktury gospodarcze Unii Europejskiej sukcesywnie rośnie skala zglobalizowania działających w Polsce rynków finansowych. W związku z tym regulacje krajowej bankowości są sukcesywnie dostosowywane do standardów formalnych i technologicznych kształtowanych przez centralne instytucje finansowej jak np. Europejski Bank Centralny oraz organy nadzorcze systemu finansowego UE (Fila J., Filipiak B., 2012, s. 127). Praktycznie ten proces realizowany jest sukcesywnie przez cały okres funkcjonowania polskiej gospodarki rynkowych realiach gospodarczych, czyli od 1989 roku. Proces ten trwa nadal, czego potwierdzeniem jest fakt, że od kilkunastu lat funkcjonują

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., (2018). Determinants of The Normative Improvement of Prudential Instruments of The Financial System in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 155-178

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2166](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2166)

nowe standardy wynikające z postanowień Nowej Umowy Kapitałowej I i II oraz niedawno wprowadzone określane jako Bazylea III, zgodnie z którymi współczynnik wypłacalności obliczany jest z uwzględnieniem poziomu aktywów ważonych ryzykiem, w tym ryzyka kredytowego, rynkowego i operacyjnego. Funkcjonujące w Polsce banki komercyjne, które w procesie zarządzania ryzykiem portfela kredytów stosują metody zaawansowane, oparte o ratingi wewnętrzne i metodę VaR, mają możliwość znaczącej redukcji swych kosztów prowadzonej działalności kredytowej (*Banki w strefie euro pod ścisłym nadzorem EBC*, 2013). Pozostałe banki, wykorzystujące wyłącznie tradycyjne metody limitów zaangażowań i koncentracji, znajdują się na nieco gorszej pozycji w grze konkurencyjnej. Różnice w obliczanym różnymi metodami wymogu kapitałowym sięgać mogą kilkunastu procent (Jajuga K., red., 2008, s.93). Zastosowanie metod zaawansowanych jest szczególnie istotną kwestią dla banków działających w Polsce. Jeżeli znaczna część banków funkcjonujących w Polsce zignoruje potencjalne możliwości wynikające z zastosowania metod zaawansowanych, wówczas dystans dzielący te banki od globalnych instytucji finansowych będzie się zwiększał. Obecnie już wszystkie globalnie działające banki amerykańskie zostały zobligowane do stosowania metod zaawansowanych. W Polsce pod tym względem jest jeszcze znacznie większe zróżnicowanie (Gwoździewicz S., Prokopowicz D., 2017, s. 75-76).

Nowy zestaw przepisów znany jako *Bazylea III*, został opracowany przez Bank Rozrachunków Międzynarodowych z siedzibą w Bazylei w Szwajcarii (Paxford B., 2013). Do tego Banku należy 58 głównych banków centralnych w tym także bank centralny USA (Bank Rezerw Federalnych) i Polski (Narodowy Bank Polski), a decyzje podejmowane przez Bank Rozrachunków Międzynarodowych mają znaczący wpływ na akceptowalny poziom systemowego ryzyka kredytowego w systemach finansowych wielu krajów. Normatywy Bazylei III wprowadzają dodatkowy bufor kapitałowy w dwóch instrumentach ostrożnościowych (Morawski I., 2013). Zgodnie z nowymi standardami zarządzania ryzykiem, w tym zabezpieczania przeprowadzanych operacji aktywnych:

- a) Wskaźnik buforu powinien wynosić minimum 2,5% w odniesieniu do banków, których współczynniki wypłacalności są zbliżone do wymaganego minimum.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., (2018). Determinants of The Normative Improvement of Prudential Instruments of The Financial System in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 155-178

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2166](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2166)

Regulacje te obowiązywać będą w pełni od stycznia 2019 roku, a pierwszy etap ich wprowadzania rozpoczął się w styczniu 2016 roku. Na tym początkowym etapie wskaźnik buforu powinien się kształtować na poziomie minimum 0.625%.


- b) Natomiast bufor kapitałowy antycykliczny powinien się kształtować na poziomie 0-2,5 %. Określona wielkość tego buforu skorelowana powinna być z określoną, bieżącą sytuacją ekonomiczną i koniunkturą danego kraju. Szczegółowe zapisy regulacji prawnych zawierających ostateczną formę określającą zasady stosowania tego buforu kształtowane będą przez instytucje nadzoru poszczególnych krajów. Banki komercyjne ze współczynnikiem wypłacalności bliskim 2,5% będą zobligowane utrzymywaniem wymienionego buforu. Poza tym wobec takich banków mogą być zastosowane dodatkowe ograniczenia w zakresie wypłaty dywidend, przeprowadzania transakcji typu buy back akcji banku i wypłacania pracownikom kadry zarządzającej premii i bonusów.

Wdrażanie regulacji prawnych określanych jako Bazylea III rozpoczęło się w 2016 roku i regulacje te będą całkowicie wdrożone do 2019 roku (Prokopowicz D., 2003, s.98). Nowe wytyczne znacząco przyczynią się do zwiększenia wymogów kapitałowych i ograniczenia nadmiernie wykorzystywanej, szczególnie przed wybuchem kryzysu finansowego w 2008 roku dźwigni finansowej. W konsekwencji nowe regulacje powinny doprowadzić zgodnie z pierwotnym założeniem do zwiększenia bezpieczeństwa poszczególnych krajowych i ponadnarodowych systemów finansowych (Czarnecki L., 2011, s. 62).

W okresie ostatnich kilkunastu lat zachodzą istotne zmiany w bankowości w skali globalnej. Instytucje finansowe, w tym banki zakładają swoje filie i oddziały w różnych, niekiedy egzotycznych dla nich miejscach. Sukcesywnie realizowane są procesy integracyjne struktur gospodarczych poszczególnych krajów, szczególnie w obszarze Unii Europejskiej (Dmowski A., Prokopowicz D., Sarnowski J., 2008, s. 137). Podstawą tych procesów jest liberalizacja przepływów kapitałowych wsparta harmonizacją normatywnych przepisów i ustawowych regulacji prawnych (Prokopowicz D., 2016a, s.32). Z drugiej strony rozwój nowoczesnych technologii informatycznych upraszcza kanały dystrybucji usług finansowych i przyczynia się do wzro-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., (2018). Determinants of The Normative Improvement of Prudential Instruments of The Financial System in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 155-178

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2166](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2166)

stu standaryzacji stosowanych procedur, wypracowanych technik sprzedaży i realizowanych transakcji finansowych (Davies H., Green D., 2010, s. 94). Procesy te zdeterminowane są także redukcją kosztów transakcyjnych oraz rosnącym znaczeniem instytucji finansowych we współczesnych krajowych gospodarkach. Poza tym w ostatnich latach łagodne polityki pieniężne stosowane przez banki centralne wielu krajów oraz rosnący do 2008 roku udział skredytowania zakupów konsumpcyjnych i inwestycyjnych to czynniki które wygenerowały ostatni kryzys finansowy (Gwoździejewicz S., Prokopowicz D., 2015, s. 211). Procesy te wpływają także na metody zarządzania ryzykiem w bankach, w tym także na zarządzanie ryzykiem portfela kredytów (Alińska A., Pietrzak B., 2012, s. 58). W zakresie wymienionego zarządzania w ostatnich latach najdynamiczniej rozwijały się metody ekonometryczno-statystyczne typu Value at Risk. Całokształt procesu zarządzania ryzykiem jest szczególnie istotną dziedziną działalności banków, w związku z czym proces ten jest zespołem czynności, działań i instrumentów analitycznych, które są w pełni sformalizowane i unormowane w wewnętrznych regulacjach danej instytucji finansowej. Wewnętrzne regulacje zawierają zapisy uwzględniające wytyczne dotyczące prowadzonych w bankach procesów zarządzania ryzykiem określone w zewnętrznych regulacjach prawnych wydawanych przez centralne instytucje systemu finansowego oraz podmioty nadzorcze. W Polsce są to głównie Narodowy Bank Polski oraz Komisja Nadzoru Finansowego (Jajuga K., red., 2008, s.138).

Wspomniana metoda Value at Risk już od co najmniej kilkunastu lat stosowana jest w działającej w Polsce bankowości do szacowania poziomu różnych kategorii ryzyka bankowego, w tym także stosunkowo nowych kategorii typu ryzyka operacyjnego i rynkowego. Jednak w ostatnich latach w znacznie większym stopniu metodę VaR stosuje się w procesie kwantyfikacji tradycyjnych kategorii ryzyka, przede wszystkim ryzyka kredytowego odnoszącego się do portfela określonych produktów kredytowych. Poza analizą portfelową w całościowo ujętym procesie zarządzania ryzykiem kredytowym w banku doskonalone są także metody szacowania ryzyka pojedynczej transakcji kredytowej w zakresie których najpowszechniejsze zastosowanie ma credit scoring polegający na przypisywaniu każdemu weryfikowanemu czynnikowi określonej ilości punktów (Prokopowicz D., 2013, s. 62-63).

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., (2018). Determinants of The Normative Improvement of Prudential Instruments of The Financial System in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 155-178

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2166](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2166)

Metoda Value at Risk jest również od wielu już lat stosowana w bankowości zagranicznej celem precyzyjnego oszacowania poziomu ryzyka portfela określonych operacji aktywnych, w tym głównie udzielanych kredytów. Analiza portfelowa instrumentów kredytowych, analiza aktywów i pasywów banku, badanie ryzyka pojedynczej transakcji oraz bieżąca polityka kredytowa to składowe całościowo ujętej problematyki procesu zarządzania ryzykiem kredytowym w banku komercyjnym. Proces ten wymaga ciągłego doskonalenia i wiele kwestii powinno być jeszcze poprawionych ponieważ mimo wysokiego zaawansowania opisywanych w niniejszej dysertacji metod szacowania ryzyka nie udało się uniknąć kryzysu finansowego, który wybuchł w 2008 roku w momencie upadku banku Lehman Brothers (Gwoździwicz S., Prokopowicz D., 2016a, s. 91-92). Wspomniana wielce znacząca dla całego systemu upadłość wskazała na potrzebę weryfikacji stosowanych dotychczas metod kwantyfikacji i procesów zarządzania ryzykiem ponieważ bank ten był bankiem inwestycyjnym, w którym najważniejsze obszary działalności generujące wysokie zyski ale także i możliwe straty funkcjonowały w oparciu o stosowane zaawansowane statystyczno-ekonometryczne metody szacowania wartości zagrożonej na ryzyko (Koleśnik J., 2012, s.167).

W ostatnich latach 2015 - 2017 proces repolonizacji krajowej bankowości w Polsce znacząco przyspieszył. Po odkupieniu przez Polski Fundusz Rozwoju od włoskiego UniCredit większościowego pakietu akcji banku Pekao S.A. obecnie udział kapitałowy zagranicznych instytucji finansowych w polskim sektorze bankowym szacowany jest już tylko na 47 proc. Określenie "tylko" zastosowano niniejszym w związku z tym, że jeszcze w końcówce XX wieku udział ten znacząco przekraczał 80 proc. Ponieważ jeszcze niemal 1/2 sektora bankowego w Polsce należy do grup kapitałowych zagranicznych instytucji finansowych więc problem ten pośrednio dotyczy także banków działających w Polsce. Z drugiej strony problem ten w warunkach polskich posiada znacznie bardziej ograniczony charakter ze względu na słabo jak do tej pory rozwiniętą w Polsce bankowość inwestycyjną (Prokopowicz D., 2015, s.38). Słabość ta jednak nie wynika z zapóźnień technologiczno-instytucjonalnych w kontekście relatywnie krótkiej jeszcze historii odbudowy polskiej gospodarki w nowych rynkowych realiach gospodarczych i tym samym rozwoju systemu bankowego

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., (2018). Determinants of The Normative Improvement of Prudential Instruments of The Financial System in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 155-178

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2166](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2166)

w warunkach konkurencji. Ograniczony wymiar kryzysu finansowego w Polsce wynika przede wszystkim z dwóch czynników dotyczących banków działających w Polsce (Gwoździewicz S., Prokopowicz D., 2016b, s.67):

- a) relatywnie znacznie mniejsze kapitały własne względem bankowości krajów wysoko rozwiniętych nie pozwalające na szybkie stworzenie bankowości inwestycyjnej o znaczącym udziale i roli na tle całego systemu finansowego;
- b) wprowadzenie do polskiej bankowości niemal wszelkich stosowanych w bankowości zagranicznej rozwiązań ostrożnościowych i zabezpieczania transakcji aktywnych.

W niewielkim stopniu rozwinięta bankowość inwestycyjna w Polsce nie uprawnia jednak do kreślenia samych pozytywnych scenariuszy rozwoju systemu finansowego w Polsce. Bankowość ta prawdopodobnie w przyszłości będzie się rozwijać efektywnie także w Polsce ze względu na istotną rolę wspierania działalności inwestycyjnej realizowanej w różnych gałęziach przemysłu i usług a szczególnie w obszarach zaawansowanych technologii i projektów innowacyjnych oraz prac badawczych tworzenia nowych rozwiązań i produktów (Zaleska M., red., 2012, s.163). Poza tym dominująca w Polsce klasyczna bankowość depozytowo-kredytowa, w której głównym źródłem przychodów i zysków jest dzielnosć kredytowa w okresach dekonjunkury w sektorze przedsiębiorstw oraz wzrostu skredytowania konsumpcji i inwestycji może również być źródłem kryzysu finansowego w sytuacji ograniczania procesu doskonalenia zarządzania ryzykiem, łagodzenia polityki kredytowej i pieniężnej bankowości centralnej. W związku z tym potrzeba ciągłego rozwijania i dostosowywania narzędzi identyfikacji i kwantyfikacji czynników ryzyka bankowego do zmieniających się realiów otoczenia gospodarczego dotyczy także polskiej bankowości (Wiśniewska M., 2013, s.58).

Podsumowanie

Od kilkunastu lat w bankach działających w Polsce funkcjonują nowe standardy, zgodnie z którymi współczynnik wypłacalności obliczany jest z uwzględnieniem poziomu aktywów ważonych ryzykiem, w tym ryzyka kredytowego, rynkowego i operacyjnego. Jest to związane z trwającym nadal procesem dostosowywania pol-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., (2018). Determinants of The Normative Improvement of Prudential Instruments of The Financial System in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 155-178

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2166](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2166)

skiej bankowości do wytycznych organów nadzorczych Unii Europejskiej (Czarny E., Śledziwska K., 2013, s.36). Działające w Polsce banki komercyjne, które w procesie zarządzania ryzykiem portfela kredytów stosują metody zaawansowane, oparte o metodę Value at Risk (VaR), mają możliwość tym samym znacząco obniżyć swe koszty działalności kredytowej (Prokopowicz D., 2007, s. 56). W związku z tym liczba banków w Polsce stosujących te nowe standardy sukcesywnie się zwiększa. Trend ten jest zgodny z dominującymi globalnie tendencjami ponieważ obecnie już niemal wszystkie większe kapitałowo banki działające w krajach wysoko rozwiniętych stosują metody zaawansowane zgodne z nowymi standardami wynikającymi z postanowień Nowej Umowy Kapitałowej (Żabińska J., red., 2011, s. 39). W Polsce pod tym względem jest jeszcze znacznie większe zróżnicowanie. Procesy te są pochodną postępującej globalizacji ekonomicznej przejawiającej się między innymi rosnącymi na znaczeniu przepływami towarów i kapitału jak również stosowanych standardów dotyczących instrumentów ostrożnościowych systemu finansowego. Istotną rolę w tej globalizacji pełni harmonizacja i dostosowywanie krajowych normatywów prawnych określających funkcjonowanie banków w Polsce do standardów proceduralnych i wytycznych centralnych, nadzorczych organów systemu finansowego Unii Europejskiej. W konsekwencji również proces doskonalenia działalności krajowych organów nadzoru uzyskuje ponadnarodowy charakter. Wynikiem sukcesywnie postępujących wymienionych powyżej procesów system bankowy w Polsce staje się coraz bardziej zhomogenizowany z systemami bankowymi innych krajów Unii Europejskiej (Bukowski S., red., 2010, s.73). Znaczenie tej tezy wzmocnione obecnie zostaje także inną kwestią, a mianowicie determinantami planowanego wejścia Polski do obszaru wspólnej waluty euro. W związku z tym również system bankowy w Polsce w perspektywie najbliższych kilku lat ma przed sobą jeszcze wiele do zrobienia w zakresie technologicznego i proceduralnego przygotowania poszczególnych banków do określonych uwarunkowań finansowych będących pochodną przyszłego wprowadzenia waluty euro w Polsce (*Jaka przyszłość czeka wspólną walutę*, 2012). Obecnie przeważająca większość ekonomistów wskazuje, że po wejściu Polski do strefy euro obniżą się koszty transakcji i krajowi przedsiębiorcy działający na rynkach zagranicznych nie będą płacić za ryzyko wahania się kursu walutowego.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., (2018). Determinants of The Normative Improvement of Prudential Instruments of The Financial System in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 155-178

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2166](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2166)

Znacząca redukcja ryzyka walutowego i ograniczenie ryzyka inwestycyjnego to czynniki, które powinny wygenerować poprawę wzrostu gospodarczego, dodatkowy napływ zagranicznego kapitału i tym samym przyspieszyć proces długofalowego, szacowanego na dziesiątki lat zmniejszania dysproporcji w poziomie cywilizacyjnego rozwoju, w tym dochodów i standardu życia w Polsce w odniesieniu do wysoko rozwiniętych krajów zachodniej Europy. Jednak aby taki scenariusz mógł się zrealizować Polska do strefy Euro musi wejść jako kraj rozwinięty i równo prawny ekonomicznie partner innych największych gospodarek UE a nie jako kraj wyraźnie biedniejszy "na dorobku". Tylko wówczas pojawi się przeważająca większość aspektów pozytywnych wprowadzenia Euro w Polsce a wygenerowany w ten sposób impuls prorozwojowy nie będzie miał krótko trwałego charakteru. W sytuacji gdyby ze strony decydentów zapadła decyzja o przyjęciu dla Polski kalendarza procesu dostosowawczego systemu finansowego w Polsce do określonych dla UE standardów polityki pieniężnej i fiskalnej, wówczas najpierw niezbędnym będzie przeprowadzenie stosownego procesu legislacyjnego, który ureguluje normatywnie przyjęty kalendarz niezbędnych do realizacji działań i etapów procesu dostosowawczego. Podsumowując niniejsze opracowanie stwierdza się, że została podjęta próba wskazania korelacji procesów doskonalenia instrumentów ostrożnościowych systemu finansowego i antykryzysowej polityki społeczno-gospodarczej w Polsce. Poza tym wskazano na znaczącą rolę permanentnego doskonalenia procedur bankowych i aktualizacji zapisów zawartych w normatywach prawnych regulujących instrumenty ostrożnościowe systemu finansowego w Polsce. Określone zapisy regulacji prawnych są aktualizowane celem ich dostosowywania do zmieniających się realiów funkcjonowania instytucji finansowych, powstających nowych rodzajów instrumentów finansowych, głównie nowych rodzajów derywatów oraz nowych rodzajów ryzyka, nowych systemów teleinformatycznych i modeli analizowania poziomu ryzyka bankowego. W niniejszym artykule wykazano wiele zbieżnych, synergicznych działań podejmowanych przez centralne instytucje systemu finansowego w ramach interwencjonizmu państwowego aktywizującego procesy gospodarcze w krajowej gospodarce, uruchamiania dodatkowych antykryzysowych instrumentów ostrożnościowych i podnoszących poziom bezpieczeństwa systemowego dla całego systemu finansowego.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., (2018). Determinants of The Normative Improvement of Prudential Instruments of The Financial System in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 155-178

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2166](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2166)

wego w Polsce. Analizę tej korelacji rozpoczęto od wskazania wpływu dokonującego się obecnie procesu globalizacji ekonomicznej i kryzysu finansowego lat 2008-2009 na rozwój systemu bankowego w Polsce. Niektóre segmenty i instytucje rynku finansowego, jak np. Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie na rynku kapitałowym, Bankowy Fundusz Gwarancyjny tj. instytucja pełniąca szczególną rolę w kwestii bezpieczeństwa depozytów w systemie bankowym, Biuro Informacji Kredytowej czyli główna baza danych o kredytobiorcach, system Krajowej Izby Rozliczeniowej zapewniający elektroniczne rozliczenia między bankami to instytucje, które zbudowano w latach 90. na podstawie wzorców modelu niemiecko-francuskiego systemu finansowego dominującego w Unii Europejskiej. Procesy globalizacji dotyczyły także modernizacji niektórych instrumentów finansowych w procesie ich dostosowywania do standardów europejskich. Przykładem są weksle jako nowy instrument zabezpieczania transakcji kredytowych, nowe rodzaje instrumentów ubezpieczeń różnych innych transakcji (Wójcicki W., Prokopowicz D., 1999b, s.43-48) jako przykłady dostosowywania istotnych składowych systemu finansowego w Polsce do standardów krajów wysoko rozwiniętych Zachodniej Europy. Regulacje prawne normujące funkcjonowanie tych instrumentów finansowych w sytuacji ich dostosowywania do na początku lat 90. do realiów rynkowego systemu finansowego wzorowane były na analogicznych polskich normatywach, głównie ustawach z okresu międzywojennego oraz aktualizowane były w swej treści o bieżące wytyczne i standardy UE. Wymienione przykłady instrumentów finansowych tj. weksle i produkty oferowane przez zakłady ubezpieczeń zostały więc normatywnie odtworzone w nowych, rynkowych realiach gospodarczych na początku lat 90. ubiegłego wieku. Był to wówczas okres odbudowywania systemu finansowego, w tym bankowego w Polsce w realiach gospodarki rynkowej i przygotowywanej do akcesji w struktury Unii Europejskiej. Z drugiej strony rozwój systemu finansowego był istotnym determinan-tem transformacji i efektywnego rozwoju gospodarki rynkowej w Polsce. Poprzez dokonującą się od 1989 roku transformację polskiej gospodarki w kierunku jej uryn-kowania analogiczne procesy realizowane były w sektorze finansowym. Wobec powyższego, w niniejszym opracowaniu wykazano, że doskonalenie instrumentów ostrożnościowych systemu finansowego skorelowane jest z sukcesywnie postępującą

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., (2018). Determinants of The Normative Improvement of Prudential Instruments of The Financial System in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 155-178

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2166](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2166)

globalizacją ale także z antykryzysową polityką społeczno-gospodarczą w Polsce. W związku z tym sukcesywnie rośnie stopień dostosowywania procedur i regulacji prawnych działających w Polsce banków komercyjnych do wymogów unijnych i wytycznych Komitetu Bazylejskiego. Jednym ze szczególnych aspektów tych procesów dostosowawczych była analiza korelacji procesów doskonalenia unormowanych prawnie instrumentów ostrożnościowych systemu finansowego i antykryzysowej polityki społeczno-gospodarczej w Polsce. W wyniku przeprowadzonych obserwacji i analiz wykazano, że istnieje ta korelacja.

Literatura:

1. ALIŃSKA A., PIETRZAK B., (2012). *Stabilność systemu finansowego instytucje, instrumenty, uwarunkowania*, CeDeWu, Warszawa.
2. *Banki w strefie euro pod ścisłym nadzorem EBC*, 2013, e-Gospodarka.pl, <http://www.e-gospodarka.pl> [dostęp: maj 2015].
3. BARANOWSKA-SKIMINA A., (2012). *Czy shadow banking wymaga regulacji?*, e-Gospodarka.pl, <http://www.e-gospodarka.pl> [dostęp: czerwiec 2015].
4. BUKOWSKI S. (red.), (2010). *Globalizacja i integracja regionalna a wzrost gospodarczy*, CeDeWu, Warszawa.
5. CZARNY E., ŚLEDZIEWSKA K., (2013). *Międzynarodowa współpraca gospodarcza w warunkach kryzysu*, Wydawnictwo PWE, Warszawa.
6. CZARNECKI L., (2011). *Ryzyko w działalności bankowej. nowe spojrzenie po kryzysie*, Studio Emka, Warszawa
7. DAVIES H., GREEN D., (2010). *Globalny nadzór i regulacja sektora finansowego*, Seria Wyzwania globalne, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
8. DOMAŃSKA-SZARUGA B., (2014). *Financial Instability and the New Architecture of Financial Supervision in European Union* (w:) B. Domańska-Szaruga, T. Stefaniuk (red.), *Organization in changing environment. Conditions, methods and management practices*, Studio Emka, Warszawa.
9. DOMAŃSKA-SZARUGA B., (2013). *Common banking supervision within the financial safety net*, (w:) *The Economic Security of Business Transactions. Management in business*, Chartridge Books Oxford.
10. DMOWSKI A., PROKOPOWICZ D., (2010). *Rynki finansowe*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., (2018). Determinants of The Normative Improvement of Prudential Instruments of The Financial System in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 155-178

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2166](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2166)

11. DMOWSKI A., PROKOPOWICZ D., SARNOWSKI J., (2008). *Finanse i bankowość. Teoria i praktyka*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa.
12. DOMAŃSKA-SZARUGA B., PROKOPOWICZ D., (2015). *Makroekonomiczne zarządzanie antykryzysowe* (w:) 34 Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo – Humanistycznego w Siedlcach, nr 107, Seria: Administracja i Zarządzanie (34) 2015, UPH Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych, Siedlce, s. 37-48.
13. DOMAŃSKA-SZARUGA B., PROKOPOWICZ D., (2016). *Ochrona transferu danych osobowych w cyberprzestrzeni* (w:) „Secretum. Służby specjalne, bezpieczeństwo i informacja”, Instytut Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Oficyna Wydawnicza RYTM w Warszawie, nr 2 (2016).
14. GARDZIŃSKI T., (2016). *Przedsiębiorstwo społeczne środkiem rozwiązywania problemów współczesnej gospodarki*, (w:) International Journal of New Economics and Social Sciences 1 (3) 2016, Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka – Edukacja – Rozwój w Warszawie, Warszawa.
15. GRZEGOREK J., PROKOPOWICZ D., (2017). *The Application Of The MS EXCEL Program And The Informalized Business Intelligence Analytics Platforms In The Management Of The Enterprises* (w:) International Journal of New Economics and Social Sciences, Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka - Edukacja - Rozwój w Warszawie, nr 1 (5) 2017, s. 222-237.
16. GWOŹDZIEWICZ S., PROKOPOWICZ D., (2015). *Administrative, supervisory and legal determinants of globalization of financial markets and the banking system in Poland* (w:) International Journal of New Economics and Social Sciences no 2 (2) 2015, Wyd. Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie.
17. GWOŹDZIEWICZ S., PROKOPOWICZ D., (2016a). *Antykryzysowa aktywna polityka monetarna Banku Rezerw Federalnych w kontekście bezpieczeństwa systemu finansowego i koniunktury globalnej gospodarki* (w:) Studia Administracji i Bezpieczeństwa. Public Administration and Security Studies, nr 1 (2016), Gorzów Wielkopolski: Wydawnictwo Naukowe Akademii im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim.
18. GWOŹDZIEWICZ S., PROKOPOWICZ D., (2016c). *Prawo do ochrony informacji i danych osobowych w cyberprzestrzeni w dobie rozwoju bankowości internetowej - The Right to Protection of Information and Personal Data in the Cyberspace in the Age of the Internet Banking Development* (w:) D. Gałuszka, G. Ptaszek, D. Żuchowska-Skiba (red.), "Technologiczno-społeczne oblicza XXI wieku", Wydawnictwo LIBRON Filip Lohner, Kraków.
19. GWOŹDZIEWICZ S., PROKOPOWICZ D., (2016d). *Prawno-społeczne determinanty bezpieczeństwa gromadzenia i transferu danych niejawnych w internetowych portalach społecznościowych* (w:) V. Vlastimil (red.), Međunarodni naučni zbornik. Pravo Ekonomija Menadžment I /Międzynarodowe zeszyty naukowe. Zarządzanie Prawo Gospodarka I/ International scientific books. Right, Economy and Management I/, Wydawnictwo [Izda-vać:] Srpsko Razvojno Udruženje /Stowarzyszenie Rozwoju Serbii/ Bački Petrovac.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., (2018). Determinants of The Normative Improvement of Prudential Instruments of The Financial System in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 155-178

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2166](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2166)

20. GWOŹDZIEWICZ S., PROKOPOWICZ D., SZYBOWSKI D., (2016). Activating interventionist monetary policy of the European Central Bank in the context of the security of the European Financial System (w:) *International Journal of New Economics and Social Sciences*, nr 2 (4) 2016, Wyd. Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja Rozwój w Warszawie.
21. FILA J., FILIPIAK B., (2012). *System finansowy a rozwój gospodarczy. Szanse i zagrożenia*, Difin, Warszawa.
22. JAJUGA K., (red.), (2008). *Zarządzanie ryzykiem*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
23. *Jaka przyszłość czeka wspólną walutę*, 2012, e-Gospodarka.pl, <http://www.e-gospodarka.pl> [dostęp: lipiec 2015].
24. KOLEŚNIK J., (2012). *Bezpieczeństwo systemu bankowego. Teoria i praktyka*, Warszawa: Wydawnictwo Difin.
25. MATOSEK M., PROKOPOWICZ D., (2017). *Importance And Security Of Information Provided By The Internet In The Context Of The Development Of Economic Entities In Poland* (w:) *International Journal of New Economics and Social Sciences*, nr 2 (6) 2017, Wyd. Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja Rozwój, Warszawa
26. MORAWSKI I., (2013). *Bazylea III: bezpieczniejsze banki, ale większe koszty*, Obserwator finansowy.pl, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/analizy/bazylea-iii-banki-regulacje-strefa-euro-trichet/> [dostęp: marzec 2015].
27. PAXFORD B., (2013). *Bazylea III – na drodze do większej stabilności banków*, Przegląd Finansowy Bankier.pl, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/BAZYLEA-III-na-drozdze-do-wiekszej-stabilnosci-bankow-2230043.html> [dostęp: marzec 2015].
28. PROKOPOWICZ D., (2013). *Bankowe ryzyko kredytowe w warunkach kryzysu zadłużenia* (w:) *Przedsiębiorstwo przyszłości. Kwartalnik Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej*. Warszawa, Nr 1(14) 2013, styczeń 2013, Rok wyd. IV.
29. PROKOPOWICZ D., (2015). *Korelacja procesów doskonalenia instrumentów ostrożnościowych systemu finansowego i antykryzysowej polityki społeczno-gospodarczej w Polsce* (w:) *Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula. Vistula Scientific Quarterly, Akademia Finansów i Biznesu Vistula*, nr 3 (45)/2015, lipiec - wrzesień 2015.
30. PROKOPOWICZ D., (2017). *Kwestia rozwoju technologii Big Data oraz internetowych portali społecznościowych a bezpieczeństwo transferu danych niejawnych w sieci Internet* (w:) A. Gołębiowska (red.), *Kradzież tożsamości w Internecie*, Dział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Warszawa - Szczytno 2017, s. 115-139.
31. PROKOPOWICZ D., (2012a). *Na tle struktur rynkowych Unii Europejskiej* (w:) *Przedsiębiorstwo przyszłości. Kwartalnik Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej*. Warszawa, Nr 2 (11) 2012, Rok wyd. IV.
32. PROKOPOWICZ D., (2003). *Regulacje Komitetu Bazylejskiego a modyfikacje systemów zarządzania ryzykiem kredytowym* (w:) *Zeszyty Naukowo-Teoretyczne PWSBiA. Wiek*

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., (2018). Determinants of The Normative Improvement of Prudential Instruments of The Financial System in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 155-178

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2166](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2166)

- XXI. The 21st Century, Nr 3 (9) 2003, Prywatna Wyższa Szkoła Businessu i Administracji w Warszawie, Warszawa.
33. PROKOPOWICZ D., (2016a). *The importance of economic globalization in the context of the development of the financial system in Poland* (w:) International Journal of New Economics and Social Sciences, nr 2 (4) 2016.
34. PROKOPOWICZ D., (2016b). *Social and economic determinants of the processes of economic globalization that shape the development of the banking system in Poland* (w:) *Globalization, the State and the Individual*, International Scientific Journal, Free University of Varna "Chernorizets Hrabar", Chayka, Varna, Bułgaria 9007, nr 2(10) 2016.
35. PROKOPOWICZ D., (2010). *Wpływ globalnego kryzysu rynków finansowych na koniunkturę polskiej gospodarki* (w:) Zeszyty Naukowe Almamery Szkoła Wyższa z siedzibą w Warszawie, (Ekonomia). Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej Almamery. Warszawa, Nr 4 (61) 2010.
36. PROKOPOWICZ D., (2012b). *Zarządzanie bankowym ryzykiem kredytowym* (w:) *Ekonomia i Organizacja Przedsiębiorstwa*. Economics and Organization of Enterprise Zeszyty Naukowe. Wydawnictwo Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemśle ORGMASZ, Indeks 357022, nr 5 (748) 2012, maj 2012.
37. PROKOPOWICZ D., (2007). *Znaczenie procesów globalizacji ekonomicznej dla odbudowy polskiego systemu bankowego w nowych realiach gospodarczych* (w:) Zeszyty Naukowe Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie. Rok XII. Nr 1 (26)/2007.
38. RAKOWSKI J., PROKOPOWICZ D., (2017). *Jubilee's Report Of The 14th Congress Of The Polish Economy For The 15th Annual Of The Commercial-Industry Congregation Of The Polish Chamber Of Community*, (w) International Journal of New Economics and Social Sciences, nr 2 (6) 2017, Wyd. Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój, Warszawa.
39. SIWIŃSKI W., WÓJTOWICZ D., (2010). *Globalny kryzys a jednocząca się Europa*, Warszawa: Wydawnictwo Poltext.
40. STAŃCZUK M., 2009. *Konieczna reforma bankowych regulacji*, (w:) Rzeczpospolita, Dział: Ekonomia i rynek, 21.08.2009, nr 195 (8401), s. B11.
41. ŚWIDERSKA J., (2013). *Współczesny system bankowy. Ujęcie instytucjonalne*, Warszawa: Wydawnictwo Difin.
42. WEREDA W., PROKOPOWICZ D., (2017). *Economic and financial situation of households in Poland – analysis and diagnosis*, (w:) *Polityki Europejskie, Finanse i Marketing*, Zeszyty Naukowe SGGW, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Warszawa 2017, nr 18/2017, s. 240-258.
43. WÓJCICKI W., PROKOPOWICZ D., (1999a). *Nowe prawo dewizowe* (w:) *Rynek Rolny – Notowania, oceny, tendencje*, Biuletyn Miesięczny, Wydawnictwo Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa, luty 1999, nr 2 (99) 1999.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., (2018). Determinants of The Normative Improvement of Prudential Instruments of The Financial System in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 155-178

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2166](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2166)

44. WÓJCICKI W., PROKOPOWICZ D., (1999b). *Zmiany w ustawie o działalności ubezpieczeniowej* (w:) Rynek Rolny – Notowania, oceny, tendencje, Biuletyn Miesięczny, Wydawnictwo Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa, marzec 1999, nr 3 (100) 1999.
45. WIŚNIEWSKA M., (2013). *Finanse w dobie kryzysu*, Seria Prace Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Gdańsku, CeDeWu, Warszawa
46. ZALESKA M. (red.) (2012). *Bankowość*, C.H. Beck, Warszawa.
47. ŻABIŃSKA J. (red.) (2011). *Rynki finansowe w Unii Europejskiej w strefie euro*, CeDeWu, Warszawa.

Źródła prawa:

48. USTAWA z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o Narodowym Banku Polskim* (Dz. U. z 2013 r. poz. 908; Dz.U. z 2016 r. poz. 1948; Dz.U. z 2017 r. poz. 1373).
49. USTAWA z dnia 29 sierpnia 1997 r. - *Prawo bankowe* (Dz.U. 1997 nr 140 poz. 939; Dz.U. z 2016 r. poz. 1988).

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

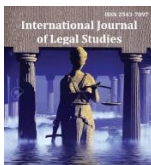


This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., (2018). Determinants of The Normative Improvement of Prudential Instruments of The Financial System in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 155-178

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2166](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2166)



Received: 30 April 2018
Revised: 15 May 2018
Accepted: 30 May 2018
Published: 30 June 2018

DLUG PUBLICZNY I DEFICYT BUDŻETOWY W UJĘCIU EKONOMICZNYM I PRAWNYM

PUBLIC DEBT AND BUDGET DEFICIT IN ECONOMIC AND LEGAL TERMS

Daniel Szybowski

PhD, International Institute of Innovation Science - Education - Development
in Warsaw, Poland

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7537-5788>


* Corresponding author: e-mail: szybowskidaniel@gmail.com

Streszczenie

Głównym celem niniejszego opracowania jest przedstawienie problemu dotyczącego długu publicznego i deficytu budżetowego zarówno w ujęciu historycznym (z punktu widzenia różnych szkół ekonomicznych) jak i z perspektywy prawa. Przedstawiono definicje i klasyfikacje tych pojęć. Deficyt budżetowy i dług publiczny są zjawiskami o naturze ekonomicznej, finansowej i prawnej. W zależności od tego, jaką naturę tych zjawisk mamy na uwadze, wyłaniają się odmienne ich pojęcia i funkcje oraz problemy i sposoby ich rozwiązywania. Problematyka deficytu budżetowego wynika z podejścia do równowagi budżetowej. Z kolei zagadnienia długu publicznego są pochodną problematyki deficytu budżetowego, finansowanego kredytem publicznym tworzącym dług publiczny. Deficyt budżetowy oraz źródła i formy jego finansowania wynikają z przyjętej organizacji sektora finansów publicznych oraz podlegają planowaniu i ustalaniu przez wyznaczone organy i według prawnie określonych reguł. Nie powinny być więc traktowane jako zdarzenia nieprzewidziane lub przypadkowe. Prawo tj. przepisy konstytucyjne oraz przepisy ustaw dotyczących finansów publicznych, a także ustalenia międzynarodowe obowiązujące państwa członkowskie OECD i Unii Europejskiej, określają podział kompetencji w zakresie ustalania deficytu budżetowego, zapewniając w tym względzie wyłączność rządu, w określaniu górnego poziomu deficytu budżetowego. Obecnie wydaje się, że zarówno rządy, jak i władze niezależnych banków centralnych doszły do wniosku, iż niemożliwe jest trwałe

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Szybowski D., (2018). Public Debt and Budget Deficit in Economic and Legal Terms.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 179-214

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2167](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2167)

zrównoważenie budżetów państw, jak i likwidacja długu publicznego. Można się nawet spotkać z opiniami, że jest to zło konieczne dla trwałego zapewnienia funkcjonowania państw demokratycznych. Przegląd teorii odnoszących się do deficytów budżetowych pozwala na wyodrębnienie różnych jego rodzajów. Zaproponowane podziały stanowią pewną próbę systematyzacji omawianego zagadnienia, umożliwiające nie tylko rachunkowe uchwycenie wyniku prowadzonej przez państwo polityki budżetowej, ale bliższe przyjrzenie się przyczynom ich powstawania.

Słowa kluczowe: prawo podatkowe, deficyt budżetowy, dług publiczny, kredyt publiczny, sektor finansów publicznych, finanse publiczne, budżet państwa, polityka podatkowa, saldo

Abstract

The paper is of descriptive character and its aim is to present a problem regarding public debt and budget deficits both in historical terms (from the point of view of various economic schools) and the perspective of law. The definitions and classifications of these concepts are presented. The budget deficit and public debt are phenomena of economic, financial and legal nature. Depending on the nature of these phenomena we have in mind, their different concepts and functions emerge as well as problems and ways to solve them. The issue of the budget deficit results from the approach to budget balance. In turn, the issues of public debt are a derivative of the budget deficit problem, financed by a public loan that creates public debt. The budget deficit and sources and forms of its financing result from the adopted organization of the public finance sector and are subject to planning and decision by designated authorities and according to legally defined rules. They should not be treated as unforeseen or accidental events. The law, ie constitutional provisions and provisions of public finance laws, as well as international arrangements binding on OECD member states and the European Union, determine the division of powers in determining the budget deficit, ensuring in this respect the government's exclusivity in determining the upper budget deficit. At present, it seems that both the governments and the authorities of the independent central banks have concluded that it is impossible to permanently balance the state budgets and liquidate public debt. One can even come across opinions that this is a necessary evil for the permanent assurance of the functioning of democratic states. An overview of theories relating to budget deficits allows for the separation of its various types. The proposed divisions constitute a certain attempt to systematize the discussed issue, enabling not only an accounting capture of the result of the budgetary policy conducted by the state, but a closer look at the causes of their formation.

Keywords: tax law, budget deficit, public debt, public loan, public finance sector, public finances, state budget, tax policy, balance

Wprowadzenie

Na przestrzeni ostatnich 200-stu lat poglądy różnych szkół zmieniały się ale rzeczywisty dług publiczny czy deficyt specjalnie nie chciały się podporządkować

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Szybowski D., (2018). Public Debt and Budget Deficit in Economic and Legal Terms.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 179-214

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2167](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2167)

tym szkołom. Bez względu na to jak zmieniały się poglądy teorii ekonomicznych deficyt występował, występuje, a dług był i jest. Problematyka deficytu budżetowego wynika z podejścia do równowagi budżetowej. Równowagą budżetową jest stan budżetu, w którym wydatki znajdują pokrycie w dochodach, tzn. że wielkość dochodów i wydatków jest taka sama. Równowaga budżetowa rozumiana dosłownie występuje wyjątkowo.

Do końca lat 20-tych XX w. w krajach świata równowaga budżetowa była przestrzegana dość ściśle, a odstępstwa od niej uznawano za uzasadnione tylko w okresach wojen, dominowały Ortodoksyjne teorie finansów publicznych (zwane również klasycznymi bądź konserwatywnymi), które opierały się na tezie, iż: deficyt i dług publiczny są złem z każdego punktu widzenia: gospodarczego, politycznego, moralnego, religijnego – należy dążyć do zrównoważenia budżetu. Dług publiczny powinien być eliminowany, a przynajmniej redukowany. Przyczyną długu i deficytu publicznego są nadmiernie rozbudowane wydatki. Aby uniknąć deficytu i długu należy robić małe budżety, państwo powinno ograniczyć się do realizacji czterech funkcji: obrona narodowa, bezpieczeństwo wewnętrzne, wymiar sprawiedliwości, administracja. Konserwatyści uważali, że bez względu na okoliczności, dług publiczny dla sytuacji państwa jest zawsze szkodliwy (Ziółkowska W., 2005 s. 32).

Klasyczna teoria finansów (skarbowości) została ukształtowana przez J. B. Saya (1767-1832) stała się podstawą polityki fiskalnej w państwach kapitalistycznych. Dominowała w ekonomii i polityce gospodarczej w ciągu XIX w., a w wielu krajach nawet do wielkiego kryzysu (1929-1933).

Podstawowe założenia ortodoksyjnej doktryny liberalnej w zakresie finansów publicznych (skarbowości) to:

1. Budżet państwa powinien być jak najmniejszy i realizować należy tylko jego absolutnie niezbędne zadania; wg J. B. Saya, „najlepszy plan finansowy polega na tym, aby wydawać mało, a najlepszy ze wszystkich podatków jest podatek najbardziej umiarkowany”. Podatek jest złem koniecznym.
2. Polityka podatkowa powinna być neutralna, nie może być wykorzystana dla innych celów niż fiskalne, tzn. nie może zmieniać rozkładu dochodów w społec-

czeństwie powstałego w wyniku działania mechanizmu rynkowego ("zabierać bogatym i dawać biednym").

3. Ciężary podatkowe nie powinny hamować aktywności gospodarczej i ograniczać zdolności przedsiębiorstw i gospodarstw domowych do oszczędzania; ponieważ oszczędności są motorem gospodarki.
4. System podatkowy powinien obciążać również pracowników najemnych, co pozwoli zwiększyć możliwości oszczędzania i inwestowania przedsiębiorców (wówczas podatki płacili tylko właściciele).
5. Budżet państwa - poza okresami wojen - powinien być bezwzględnie i stale zrównoważony; pożyczki mogą być przeznaczane jedynie na finansowanie rozwoju gospodarki.

Konsekwencją teorii ortodoksyjnych jest teza o braku odpowiedzialności państwa za wykorzystanie zdolności wytwórczych, w tym za bezrobocie, bowiem ingerencja państwa w te dziedziny zwiększa wydatki państwa. Wydatki publiczne muszą być - wg tych koncepcji - co najmniej tak produktywne jak wydatki podmiotów prywatnych, gdyby zamiast płacenia podatków mogły te pieniądze zainwestować. Państwo powinno ponosić tylko wydatki klasyczne (obrona narodowa, porządek publiczny, administracja państwowa). Wielki kryzys ekonomiczny (1929-1933) obalił przekonanie, że gospodarkę może kształtować samoczynny mechanizm rynkowy. Prowadzi on do kryzysów, a przebieg naturalnych procesów gospodarczych ma charakter cykliczny. Konieczna jest więc interwencja państwa, rewizja poglądów o neutralności państwa wobec gospodarki.

Teoretyczne podstawy interwencjonizmu państwowego stworzył J. M. Keynes w latach 30-tych XX w. (konceptja ta była realizowana, w Europie Zachodniej w ograniczonym zakresie już od końca XIX w. zwłaszcza w Niemczech, a od lat 30-tych XX w., również niektórych państwach świata). Wraz z tą koncepcją zaczęto odchodzić od żelaznej zasady zrównoważenia budżetu, a na pierwszy plan wysunęła się jego funkcja regulacyjna, zwłaszcza łagodzenia cykli koniunkturalnych i ograniczania bezrobocia. Od wielkiego kryzysu lat 1929-1933 deficytu budżetowego nie traktuje się jako przejawu złej polityki władz państwowych, chociaż nadal uważa się



deficyt za zjawisko niekorzystne, jeśli ocenia się go jako wysoki i jeśli trwa w ciągu wielu lat.

Keynes wykazał że możliwe jest występowanie deficytu budżetowego jeśli wzrastające wydatki publiczne pobudzają gospodarkę przynosząc większe korzyści niż ujemne skutki związane z wystąpieniem deficytu budżetowego, ponieważ chodzi o uchwycenie zależności między wydatkami państwa a popytem oraz wielkością produktu narodowego i dochodu narodowego (tzw. mnożnik inwestycyjny) (Kosiński C., 2003, s. 282).


Według Keynesa gospodarka kapitalistyczna nie może funkcjonować bez zakłóceń: braku równowagi, niepełnego wykorzystania zdolności wytwórczych i bezrobocia. Istotną przyczyną jest niedostateczna skłonność przedsiębiorców do inwestowania. Finanse publiczne muszą stać się głównym narzędziem interwencji państwa w gospodarkę w celu:

- 1) pobudzenia efektywnego popytu warunkującego rozwój inwestycji, a w rezultacie wzrostu produkcji i spadku bezrobocia;
- 2) łagodzenia wahań koniunktury, głównie poprzez automatyczne stabilizatory koniunktury (zwłaszcza konstrukcję skali podatkowej w zależności od fazy cyklu i zasiłki dla bezrobotnych) (Polarczyk K., 1997, s. 29).

Uzupełnienie efektywnego popytu stało się w tej teorii ważniejsze niż zachowanie równowagi budżetowej jako celu samego w sobie. Keynes i jego zwolennicy wyjaśniali deficyt budżetowy jako naturalne zjawisko okresów kryzysu i recesji. Łagodzenie deficytu poprzez cięcie wydatków pogłębia kryzys, bo zmniejsza efektywny popyt. Wyjście na drogę wzrostu wymaga zwiększenia wydatków państwa. Deficyt jest więc uzasadniony wtedy gdy służy powrotowi gospodarki do równowagi, do wykorzystania zdolności wytwórczych, ograniczenia bezrobocia. Ocena długu publicznego powinna zależeć od aktualnej sytuacji. Zaciąganie długu publicznego w okresie recesji jest przejawem zdrowej polityki finansowej, a koncepcje teorii ortodoksyjnej w tym względzie zmierzają do pogłębienia depresji. W okresie nadmiernego wzrostu gospodarczego aktywność gospodarczą należy hamować zwiększając podatki dochodowe. Zmniejszenie długu publicznego powinno być realizowane w okresie dobrej koniunktury pozwalającej uzyskać nadwyżki budżetowe. Kryterium

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Szybowski D., (2018). Public Debt and Budget Deficit in Economic and Legal Terms.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 179-214

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2167](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2167)

oceny polityki finansowej powinna być jej skuteczność w realizacji założonych celów, takich jak np.: wysoki, ale stabilny wzrost gospodarczy, pełne zatrudnienie, niska inflacja.

Idea keynesowskiej stabilizacyjnej polityki fiskalnej, która opierała się na założeniu kształtowania popytu globalnego przez państwo w zależności od fazy cyklu koniunkturalnego dopuszcza do powstania deficytu budżetowego w okresach recesji, który zostanie wyrównany nadwyżkami z okresu wzrostu gospodarczego. Pod wpływem teorii Keynesa uległa zmianie praktyka finansowa wobec równowagi budżetowej. Zaczęto bowiem zwracać większą uwagę na równowagę całego systemu (sektora) finansów publicznych. Problem uważano za rozwiązany, gdy sektor ten był zrównoważony. Gdy jednak i on nie osiągnął równowagi, problem przenosił się na szczybel tzw. deficytu sektora finansów publicznych. Wtedy też okazało się, że braku równowagi budżetowej nie należy lekceważyć, skoro deficyt sektora finansów publicznych staje się stanem chronicznym i jego równowagi nie można osiągnąć ani w wydłużonym przedziale czasu, ani w skali całego sektora finansów publicznych (Kosikowski C., 2003, s. 281).

Do doktryny J. M. Keynesa o roli państwa w gospodarce odnosiła się teoria systematycznego budżetu (Gradoń W., 2003, s. 40), która w niezrównoważonym budżecie upatrywała receptę na przezwyciężanie kryzysów gospodarczych. Teoria ta została oparta na tezie, że deficyt budżetowy staje się nie tylko dopuszczalny, ale - w określonych okolicznościach - wręcz pożądany. Większy wolumen wydatków, który przekroczy sumę dochodów, poprzez zwiększenie krajowego popytu globalnego, będzie istotnym bodźcem do pobudzenia gospodarki. Przedstawiciele tego poglądu podkreślali, iż dla stabilności gospodarki kraju zagrożenie stanowi nie deficyt budżetowy, a deficyt bilansu płatniczego, będący wyrazem ucieczki bogactwa za granicę. Deficyt budżetowy oznacza jedynie przesunięcie środków dokonujące się w granicach kraju, wobec czego nie wpływa ujemnie na zubożenie państwa. Głosiciele teorii systematycznego deficytu nie ustrzegli się jednak od pewnych uproszczeń i uogólnień, które stały się podstawą jej krytyki. Mianowicie, fakt występowania spektakularnego deficytu budżetowego zmusza do pokrywania go ze źródeł nadzwyczajnych - pożyczki zaciągnięte przez państwo od obywateli lub w sektorze bankowym,

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Szybowski D., (2018). Public Debt and Budget Deficit in Economic and Legal Terms.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 179-214

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2167](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2167)


względnie dodatkowa emisja pieniądza (monetaryzacja długu) co w konsekwencji oznaczać może albo wzrost stóp procentowych na rynku finansowym albo inflację, która prowadzi zarówno do wzrostu cen jak i dewaluacji (deprecjacji) waluty krajowej. Chroniczny deficyt, obciążając w coraz to większym stopniu gospodarkę kraju kosztami obsługi rosnącego długu publicznego, ostatecznie prowadzi do zmniejszenia pozycji konkurencyjnej państwa w wymiarze międzynarodowym. W wyniku tych, jak się wydaje, oczywistych mankamentów, teoria ta nie znalazła szerszego zastosowania praktycznego (Gaudemet P. M., Molinier J., 2000, s. 182).

Na bazie obiekcji jakie zrodziła teoria deficytu systematycznego, zaczęto poszukiwać koncepcji mniej radykalnych. Ich efektem było pojawienie się teorii budżetu cyklicznego, która dopuszcza pojawienie się deficytu w budżecie państwa w okresach recesji pod warunkiem, że zostanie on skompensowany nadwyżkami powstałymi w latach wzrostu gospodarczego. Koncepcja ta zakłada tworzenie nadwyżek w czasie boomu gospodarczego, które stanowiłyby źródło pokrycia deficytów w okresach recesji gospodarczej. Rozwiązanie to daje możliwość wykorzystania cyklu koniunkturalnego do optymalnego rozwoju gospodarczego. W okresie wzrostu tworzenia nadwyżek ma zapobiegać nadmiernemu "przegrzaniu" gospodarki, podczas gdy deficyt finansowany tymi nadwyżkami ma za zadanie pobudzić popyt globalny w czasie recesji, przyczyniając się do ożywienia gospodarczego.

Z uwagi na swoje założenia teoria budżetów cyklicznych jest tyleż samo atrakcyjna, co trudna do zrealizowania. Do wysuwających się na plan pierwszy problemów zaliczyć należy praktyczny brak możliwości dokładnego przewidzenia długości trwania pełnego cyklu koniunkturalnego (w ty boomu i recesji), a co za tym idzie - określenia wielkości nadwyżki potrzebnej do sfinansowania deficytów. Kolejny problem związany jest z zagospodarowaniem nadwyżek przez ich dysponentów. Zachodzi bowiem zagrożenie "podporządkowania" nadwyżek realizacji celów politycznych elit rządzących, chcących pozyskiwać sympatię elektoratu wyborczego na długi okres poprzez głoszenie często populistycznych dotyczących przeznaczenia owych nadwyżek oraz późniejsza ich realizacja. Konieczne w tym miejscu jest podkreślenie, że w swych założeniach teoria budżetów cyklicznych w długim okresie

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Szybowski D., (2018). Public Debt and Budget Deficit in Economic and Legal Terms.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 179-214

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2167](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2167)

(obejmującym cały przebieg cyklu koniunkturalnego) nie stanowi naruszenia zasady równowagi budżetowej długookresowej.

Teorią, która również zrodziła się na wątpliwościach, jakie budziła koncepcja deficytów systematycznych, jest teoria impasu, dopuszczająca deficyt w pewnych granicach i pod pewnymi warunkami (Gaudemet P.M., Molinier J. 2000 s. 185). Jej istota zasadza się na określonym przekonaniu co do kształtowania się koniunktury gospodarczej w przyszłości. Zgodnie z tą koncepcją termin "impas" należy rozumieć jako nadwyżkę całości obciążeń nad całością wpływów przewidzianych na dany rok budżetowy, podczas gdy deficyt, określa nadwyżkę obciążeń definitywnych nad wpływami definitywnymi, tj. z wyłączeniem różnicy wynikających z tzw. operacji czasowych, a więc różnego rodzaju pożyczek. Owe warunki, które dopuszczają powstanie deficytu budżetowego, można natomiast określić następująco:

1. w celu uniknięcia ryzyka inflacji i deprecjacji waluty krajowej, emisja dodatkowego pieniądza (w związku z koniecznością pokrycia dodatkowych wydatków) stanie się możliwa, jeżeli będzie kompensowana zwiększona produkcja. W ten sposób ustala się bezpieczną granicę owego impasu, który implikuje określone założenie co do kształtowania się przyszłego tempa wzrostu gospodarczego.
2. wysokość impasu, jeżeli nadwyżka wydatków finansuje produkcję, jest określona przez przyrost oszczędności, jakie osiągnie państwo, które pozwolą na pokrycie tych dodatkowych wydatków.

Zastosowanie teorii impasu w praktyce (była ona realizowana przez Francję w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia), pozwoliło na zdemaskowanie jej słabych stron. Po pierwsze uwidocznione zostało to, że bardzo trudno jest określić wysokość impasu w powiązaniu z przewidywanym stanem gospodarki. Innymi słowy nie ma żadnej pewności, że dodatkowa emisja pieniądza będzie skompensowana odpowiednim wzrostem podaży dóbr i usług. Po wtóre - stosowanie impasu w okresie inflacji okazało się bardzo ryzykowne, bowiem jej tempo może wzrosnąć wskutek dodatkowej emisji pieniądza. Tak więc, skutkiem błędnej oceny projektowanych zdarzeń może być wyższa inflacja, a w skrajnym przypadku nawet hiperinflacja. W związku z powyższym wysunięto więc postulat, aby impas był stosowany w okresie recesji jako czynnik pobudzający gospodarkę, natomiast podczas inflacji powinno się go

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Szybowski D., (2018). Public Debt and Budget Deficit in Economic and Legal Terms.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 179-214

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2167](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2167)


zakazać (Gradoń W. 2003, s. 40). Na gruncie rewolucji Keynesowskiej powstały teorie Neokeynesowskie. Szczególny wkład wniósł w pierwszej połowie XX w. Arwin Hansen (Ziółkowska W. 2005 s. 33). Ekonomista ten przedstawia zmianę argumentacji co do założeń teorii keynesowskiej. Główne założenia jego koncepcji to: Brak istnienia uzasadnienia do absolutyzowania zasady równowagi budżetowej. Deficyt może i powinien być wykorzystywany jako instrument oddziaływania na gospodarkę ale w rozsądnych granicach i uzasadnionych przypadkach. Odmienność finansów publicznych i finansów prywatnych, dług państwowy i prywatny nie traktuje jako te same kategorie. Postuluje budowanie dwóch budżetów: bieżącego i majątkowego. Równowaga w budżecie bieżącym, poziom jej związany z koniunkturą gospodarczą, a budżecie majątkowym inaczej – duże inwestycje powinny być finansowane z podatków. Teorie te popularne były w latach 30-70 (XX wieku), lata 70-krzys. W latach 70-tych XX w. w krajach zachodnich deficyt stał się wręcz zjawiskiem normalnym, a uzyskanie nadwyżki budżetowej do niedawna było wyjątkiem. Wynikało to zarówno z trudności zrównoważenia budżetu, głównie ze względu na rozwijające się wydatki społeczne w ramach budowy państwa opiekuńczego, jak i z poglądu ukształtowanego w teorii Keynesa, że deficyt budżetowy w określonych warunkach jest korzystny dla rozwoju gospodarczego.

Do teorii Postkeynesowskich można zaliczyć również koncepcję finansów funkcjonalnych A. Lerner (Kosikowski C. 2003, s.149), który głosił, iż zadaniem państwa jest realizacja wszystkich jego funkcji, w tym społecznych i gospodarczych. Zadania te powinny być realizowane przy wykorzystaniu wszystkich dostępnych środków: deficytu publicznego oraz emisji i wycofywania pieniądza z obrotu. Zatem finanse publiczne, w tym deficyt budżetowy powinny być podporządkowane funkcji państwa – stąd nazwa finanse funkcjonalne.

Obserwacja funkcjonowania gospodarki kapitalistycznej od wielkiego kryzysu do lat 70-tych XX w. w zasadzie potwierdzała skuteczność teorii Keynesa dotyczącej interwencjonizmu państwowego. Jednak praktyka państw zmuszała do dynamicznego wzrostu wydatków publicznych wywołując negatywne zjawiska w postaci stagnacji gospodarczej, wzrostu bezrobocia, wysokiej inflacji, wysokiego długu publicznego. Doprowadziło to w latach 80-tych do rewizji koncepcji interwencjoni-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Szybowski D., (2018). Public Debt and Budget Deficit in Economic and Legal Terms.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 179-214

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2167](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2167)

stycznych stosowanych w krajach kapitalistycznych. Teoria interwencjonizmu państwowego, stała się przedmiotem krytyki jako naruszająca filozofię mechanizmu rynkowego. Proponowano ograniczyć interwencję państwa w gospodarkę i wycofać się z instrumentów fiskalnych na rzecz instrumentów monetarnych.

Wśród ekonomistów popularność znów uzyskały koncepcje klasyczne, ale w formie złagodzonej w stosunku do teorii ortodoksyjnej, z przyjęciem części rozwiązań interwencjonistycznych zwane Neoliberalizmem.

Do głównych założeń neoliberalizmu (zwanego również jako nowy konserwatyzm fiskalny) należą:

1. Należy ograniczać poziom redystrybucji PKB przez Finanse Publiczne, wrócić do koncepcji możliwie najniższego budżetu zmniejszając wydatki gospodarcze i społeczne państwa, bowiem redystrybucja „wypycha” zasoby gospodarcze poza obieg efektywny, prowadzi do nieprodukcyjnego wykorzystania środków.
2. Należy dążyć do zrównoważenia finansów publicznych w ciągu roku fiskalnego, a nie w okresie cyklu koniunkturalnego, jak zalecała doktryna interwencjonizmu, a także zdecydowanie obniżyć dług publiczny zwiększający koszty funkcjonowania państwa (Polarczyk K., 1997, s.28)
3. Należy zmniejszać ciężary podatkowe.

Pierwsze prace dotyczące tych teorii przypadają na lata 50-te XX w., ale popularne były w latach 80-tych, i są aż do dnia dzisiejszego.

Począwszy od lat 80-tych XX w. podejście doktrynalne do braku równowagi budżetowej oraz do skutków deficytu budżetowego i długu publicznego uległo zmianie. Pojawiły się nowe poglądy, wśród których hipotezę neutralności długu publicznego (tzw. rikardiański teoremat ekwiwalencji), zapoczątkowaną przez Roberta J. Barro, uznano za naiwną, chociaż niewinną koncepcję (Gradoń W., 2003, s.43).


Współcześnie w nauce finansów publicznych dominuje przeświadczenie o wielkości czynników, które kształtują równowagę budżetową (ekonomiczne, organizacyjne, techniczne, polityczne) (Owsiak S., 2000, s. 223). Z ekonomicznego punktu widzenia rozróżnia się czynniki wpływające na stronę dochodową i stronę wydatkową budżetu (Fedorowicz Z., 2000, s. 20).



Nie są one jednak jednolite, a przez to dążenie do równowagi budżetowej obejmuje inne działania skierowane na kształtowanie strony dochodowej i strony wydatkowej budżetu. Czynniki te są kształtowane w danym roku przez procesy gospodarcze, których w szczególności nie da się przewidzieć z uwagi na ich żywiołowość i uzależnienie od procesów zachodzących za granicą. Przykładowo, na wielkość wypłaconych zasiłków dla bezrobotnych w danym roku wpływ ma przyjęty zakres płatności (sytuacje, w których bezrobotny ma prawo do zasiłku), ale także rzeczywista sytuacja na rynku pracy, która może być inna niż założona w planie finansowym. Z kolei na wielkość dochodów mają wpływ nie tylko decyzje dotyczące struktury i stawek różnych źródeł środków publicznych, ale także rzeczywiste procesy gospodarcze decydujące o wielkości dochodów z tych źródeł. Pod względem organizacyjnym dążenie do równowagi budżetowej może kształtować się w różnych warunkach. Wszystko zależy od organizacji sektora finansów publicznych, struktury wydatków finansów publicznych i możliwości przepływu środków między jego segmentami. Przykładowo, jeśli w strukturze finansów publicznych nie są rozbudowane stałe i gwarantowane wydatki społeczne, to łatwiej jest uniknąć deficytu budżetowego niż w sytuacji silnie rozwiniętych świadczeń społecznych. Znaczenie mają też techniki planowania, gromadzenia i rozdysponowania środków budżetowych, tzn. sposób w jaki urzędnicy różnego szczebla realizują różne etapy procedury budżetowej. Przykładowo, przeszacowanie wielkości inflacji i wzrostu gospodarczego na etapie planowania budżetu (jeśli wielkości te okażą się niższe, to dochody będą mniejsze niż założone) albo mało efektywne techniki wymierzania i poboru podatków, mogą spowodować powstanie deficytu budżetowego większego niżby to wynikało z założeń władz i rzeczywistych procesów gospodarczych. Natomiast z politycznego punktu widzenia na równowagę budżetową należy patrzeć jak na realizację określonej strategii państwa. Organy państwa są w stanie w sposób stosunkowo łatwy osiągnąć równowagę budżetową, jednakże w tym celu muszą dokonać selekcji zachowań dotyczących strony dochodowej lub wydatkowej budżetu. To zaś oznacza również względność wagi, jaka przywiązano do równowagi budżetowej. Takie podejście przekłada się zresztą na ujęcie normatywne zasady względnego zrównoważenia budżetu (Zubik Z., 2001, s. 138). Czynniki polityczne mają uwarunkowania obiektyw-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Szybowski D., (2018). Public Debt and Budget Deficit in Economic and Legal Terms.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 179-214

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2167](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2167)

ne albo subiektywne. Uwarunkowania obiektywne dotyczą przyjętej polityki gospodarczej. Przykładowo, polityka pobudzenia wzrostu gospodarczego wymaga zwiększenia popytu globalnego, co prowadzi do ograniczania wielkości podatków i utrzymywania wysokich wydatków, zwłaszcza na dziedziny, które również kreują popyt. Prowadzi to do zamierzonego deficytu budżetowego. Odwrotna sytuacja, tzn. założona z góry nadwyżka budżetowa, może wystąpić wtedy, gdy władze państwa zmierzają do zmniejszenia wysokiego długu publicznego i ograniczenia wysokiej inflacji ograniczając wydatki albo zwiększając podatki albo jedno i drugie. Uwarunkowania subiektywne dotyczą sytuacji, w których rządzący biorą pod uwagę interes swojego ugrupowania politycznego. Władze demokratyczne zwracają dużą uwagę na odbiór społeczny decyzji budżetowych, zwłaszcza przed wyborami parlamentarnymi. Aby nie pogarszać nastrojów społecznych, nie podejmuje się decyzji o zwiększeniu podatków mimo zwiększania wydatków na cele społeczne i ekonomiczne korzystne dla dużych grup społecznych. Prowadzi to do deficytu FP. Oczywiście tendencja taka ma swoje granice również ze względu na interes ugrupowania rządzącego: nadmierny deficyt może przynieść szybko widoczne negatywne skutki, które podważyłyby kompetencje tego ugrupowania do sprawowania władzy.

W nauce o finansach publicznych słusznie zwrócono też uwagę (Owsiak S., 2000, s. 223) na to, że dla pełnej oceny znaczenia równowagi budżetowej lub jej braku należy uwzględnić wiele okoliczności, np. rodzaj i skalę odchyłeń od stanu równowagi, kierunek ewolucji budżetu (do czy od równowagi), przedmiot braku równowagi (bieżącej lub finalnej), przyczyny braku równowagi, poziom równowagi, źródła finansowania deficytu, relacje między równowagą całego sektora finansów publicznych a równowagą budżetu.

W budżetach współczesnych państw odchylenie od równowagi jest regułą, a jeśli jest ono nieznaczne, to taki budżet uznaje się za zrównoważony. Analogicznie określamy równowagę finansów publicznych ogółem, przy czym na wielkość salda finansów publicznych dominujący wpływ ma wielkość salda budżetu państwa. Saldo (wynik) finansów publicznych jest różnicą między dochodami publicznymi a wydatkami publicznymi. Dodatnia różnica stanowi nadwyżkę sektora finansów publicznych, zaś ujemna jest deficytem sektora finansów publicznych. Różnicę

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Szybowski D., (2018). Public Debt and Budget Deficit in Economic and Legal Terms.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 179-214

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2167](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2167)

między dochodami a wydatkami w budżecie nazywamy saldem budżetowym albo wynikiem budżetu (nadwyżka budżetowa albo deficyt budżetowy). Najczęściej różni się następujące rodzaje sald (Ziółkowska W., 2005, s. 242-243):

- sektora finansów publicznych i poszczególnych jego segmentów,
- pierwotne i bieżące,
- ogólne i krajowe,
- realne i nominalne,
- memoriałowe i kasowe.

W pierwszym przypadku podział jak sama nazwa wskazuje dotyczy całego sektora finansów publicznych i jego segmentów np. budżetów samorządowych, funduszy celowych. Ujęcie całościowe jest konieczne dla oceny rzeczywistej skali redystrybucji i alokacji zasobów. Taką interpretację przyjęły kraje OECD i Unia Europejska. Salda poszczególnych segmentów są niezbędne dla szczegółowej analizy przyczyn powstawania nadwyżek i deficytów w ujęciu globalnym.

Saldo pierwotne jest różnie interpretowane. Liczone jest jako różnica między dochodami a wydatkami pomniejszonymi o koszt obsługi długu. Takie ujęcie salda pozwala na ocenę, jak kształtowała by się równowaga budżetu państwa, gdyby nie zachodziła konieczność obsługi długu.


Saldo bieżące stanowi różnicę między dochodami budżetowymi, pomniejszonymi o dochody kapitałowe a wydatkami budżetu pomniejszonymi o wydatki kapitałowe. Takie ujęcie salda wiąże się z podziałem dochodów i wydatków budżetowych na bieżące (służące realizacji podstawowych funkcji państwa a także zabezpieczeniu finansowania potrzeb społecznych w danym roku budżetowym) i majątkowe (dotyczące nabycia lub zbycia niefinansowanych aktywów kapitałowych takich jak np.: ziemia, środki trwałe, zapasy).

Saldo ogólne uwzględnia wszystkie obciążenia budżetowe, wynikające z zaciągniętych i spłacanych kredytów oraz dochody z tytułu udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych. Saldo krajowe natomiast to różnica między saldem ogólnym a saldem rozliczeń budżetowych z zagranicą.

Następny podział związany jest z występowaniem zjawisk inflacyjnych w gospodarce. Saldo nominalne nie uwzględnia zjawisk inflacyjnych, a saldo realne obliczane

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Szybowski D., (2018). Public Debt and Budget Deficit in Economic and Legal Terms.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 179-214

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2167](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2167)

jest przy zastosowaniu deflatorów, pokazujących zmiany cen w dochodach i wydatkach budżetowych.

Saldo kasowe jest różnicą między strumieniem dochodów i wydatków środków publicznych w roku budżetowym. Saldo memoriałowe jest natomiast wynikiem budżetu, w którym po stronie dochodów ewidencjonuje się wszystkie należności podatkowe i niepodatkowe, bez względu na termin wpłaty, a po stronie wydatków zaś, rejestruje się wszelkie zobowiązania, a nie tylko faktycznie dokonane.

Rodzaje, metody liczenia, problemy interpretacyjne deficytu oraz uwarunkowania prawne deficytu.

Deficyt budżetowy definiuje się jako nadwyżkę wydatków nad dochodami danego budżetu, albo jako tę część wydatków budżetu, która nie znajduje pokrycia w dochodach.

Nauka finansów publicznych dostrzega że pod względem ekonomicznym treść deficytu budżetowego nie jest jednorodna (Ziółkowska W., 2000, s. 233). Deficyt budżetowy może być bowiem:

- rzeczywisty (faktyczna różnica między dochodami a wydatkami),
- cykliczny (odniesiony do danej fazy cyklu koniunkturalnego),
- strukturalny (symulowany).

W każdym wypadku inaczej trzeba zatem oceniać przyczyny i skutki występowania deficytu budżetowego oraz dostosować do nich instrumenty finansowania deficytu. Poważnym dylematem stał się przy tym wybór optymalnej metody obliczania rozmiarów deficytu budżetowego (Wernik A., 2000, s. 95).

Deficyt rzeczywisty stanowi faktyczną różnicę między dochodami i wydatkami budżetowymi w danym roku (początek okresu to t_0 , a koniec - t_1), który rachunkowo w najprostszej formie można zapisać według następującej formuły (Gradoń W. 2003 s.44):

$$\text{Def}_{rz\ t_0, t_1} = \sum D\ t_0, t_1 - \sum W\ t_0, t_1$$

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Szybowski D., (2018). Public Debt and Budget Deficit in Economic and Legal Terms.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 179-214

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2167](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2167)

gdzie:

Dfrz - deficyt rzeczowy,

D - dochody budżetowe,

W - wydatki budżetowe.

Jest to typowo rachunkowe ujęcie deficytu. Nie uwzględnia ono bowiem szeregu zasadniczych kwestii, a mianowicie wpływu na wielkość deficytu cykli koniunkturalnych, czy też zjawisk inflacyjnych. Nie bierze także pod uwagę charakteru realizowanej przez rząd polityki fiskalnej, która może przewidywać cechy restrykcyjności czy ekspansywności. Z uwagi na okoliczność, że w budżecie państwa znajdują odbicie zarówno zmiany koniunktury w gospodarce jak i efekty zamierzonej polityki fiskalnej prowadzonej przez państwo, można w nim dostrzec w każdym roku wpływ poziomu aktywności gospodarczej oraz strukturalną różnicę między dochodami i wydatkami państwa. Zdaniem P. A. Samuelsona i W. D. Nordhaus'a jednym z najważniejszych rozróżnień w dziedzinie współczesnych finansów publicznych jest właśnie rozróżnienie deficytu koniunkturalnego (cyklicznego) i strukturalnego (Samuelson P.A., Nordhaus W.D., 1999, s. 526). Podstawą takiego podziału jest wyjście z założenia, że część budżetu kształtowana jest pod wpływem aktywnej (dyskrecjonalnej) polityki fiskalnej, a część wynika z cykli koniunkturalnych, które mają bezpośrednie przełożenie na działanie tak zwanych automatycznych stabilizatorów koniunktury. Celowe zatem wydaje się różnicowanie zmian stanu budżetu wynikających z dyskrecjonalnych posunięć państwa od zmian wynikających z działania automatycznych stabilizatorów. Stąd też tworzy się budżety cykliczne, które, uwzględniając wpływ cyklu koniunkturalnego (recesja lub ożywienie) na budżet mierzą zmiany zachodzące w dochodach i wydatkach budżetowych znajdując swe odbicie w wielkości deficytu (lub nadwyżki). Deficyt budżetowy będący rezultatem oddziaływania cykli koniunkturalnych w gospodarce określany jest więc jako deficyt cykliczny i stanowi konsekwencję działania automatycznych stabilizatorów koniunktury. Nie można jednak generalizować stwierdzając, że deficyt budżetowy pojawia się wyłącznie w czasie recesji gospodarczej.

Doświadczenia lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ubiegłego stulecia wystawiły koncepcję Keynesa na ciężką próbę, bowiem w tym okresie można było

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Szybowski D., (2018). Public Debt and Budget Deficit in Economic and Legal Terms.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 179-214

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2167](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2167)

zaobserwować występowanie wysokich deficytów budżetowych niezależnie od stanu koniunktury gospodarczej, co umocniło przekonanie o strukturalnych charakterze nierównowagi budżetowej. W celu wyeliminowania z budżetu cykliczności, wynikającej z wahań koniunktury gospodarczej, podjęto próbę jego obliczania dla sytuacji w której gospodarka osiąga produkt potencjalny. Wyodrębnienie wpływu przyczyn strukturalnych doprowadziło do sformułowania koncepcji strukturalnego deficytu budżetowego lub deficytu budżetowego przy pełnym zatrudnieniu (ang. Structuraldeficit, highemploymentdeficit). Pionierem w zakresie poszukiwania odpowiedniej miary deficytu, która pokazywałaby obraz budżetu po wyeliminowaniu cyklicznych wahań koniunktury był E.C. Brown, który w latach pięćdziesiątych XX wieku analizował stan budżetu i koniunktury w Stanach Zjednoczonych Ameryki lat trzydziestych owego stulecia. Deficyt strukturalny jest wielkością hipotetyczną, która pojawia się przy założeniu pełnego wykorzystania zdolności wytwórczych gospodarki i stopie bezrobocia odpowiadającej, według uznawanych w danym czasie kryteriów, sytuacji pełnego zatrudnienia (Gradoń W., 2003, s. 43). Jest on miarą, która daje większe możliwości wyboru właściwego oddziaływania na gospodarkę za pomocą polityki fiskalnej w porównaniu z dwoma pozostałymi rodzajami deficytów, które nie pozwalają właściwie odczytać kierunku zmian zachodzących w gospodarce (wywołanych decyzjami podejmowanymi przez władzę fiskalną) i, w swej istocie, ogranicza się jedynie do prezentacji zmian zachodzących w dochodach i wydatkach budżetu w skutek recesji lub wzrostu gospodarczego. Koncepcja budżety strukturalnego, poprzez wyeliminowanie wpływu automatycznych stabilizatorów koniunktury, pozwala określić zakres realizowanej przez rząd aktywnej polityki fiskalnej, która w zależności od stanu gospodarki może być ekspansywna lub restrykcyjna.

Innym podziałem jaki należałoby przedstawić jest również podział deficytów budżetowych, który wynika z metod jego liczenia. Zgodnie z przyjętymi w tym zakresie standardami międzynarodowymi wyróżnia się metodę stosowaną przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz Unię Europejską (Gradoń W., 2003, s. 43). Bazując na pierwszej z wymienionych metod wyróżnić można:

- deficyt konwencjonalny (inaczej oficjalny, klasyczny) oraz jego modyfikacje:
- skorygowany inflacyjne (inaczej operacyjny),

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Szybowski D., (2018). Public Debt and Budget Deficit in Economic and Legal Terms.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 179-214

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2167](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2167)

- pierwotny (czyli wyjściowy)(Chojna-Duch E. 2000 s.110).

Ogólnie stan niezrównoważonego budżetu został wyrażony algebraicznie (dla badanego okresu o początku t_0 i końcu t_1) następująco:

$$Def_{t_0,t_1} = \sum D_{t_0,t_1} - \sum W_{t_0,t_1}$$

gdzie:

Def - deficyt budżetu,


D - dochody budżetowe (ang. revenues),

W - wydatki budżetowe (ang. outlays).

Miara ta, określająca wielkość deficytu konwencjonalnego, jest zgodna z koncepcją MFW, która zawarta została w Manual on Government Finance Statistics (tzw. metoda GFS) w 1986 roku. Definiuje ona deficyt budżetowy jako ujemną różnicę między dochodami a wydatkami budżetowymi, czyli część wydatków nie znajdujących pokrycia w dochodach. Zgodnie z przyjętym standardem MFW, deficyt budżetowy to łączny deficyt całego sektora finansów publicznych (general government (Wernik A., 2000, s. 95), która to kategoria obejmuje budżet państwa, budżety samorządowe, system finansowania ubezpieczeń społecznych, a także przedsiębiorstwa resortowe oraz instytucje niekomercyjne finansowane głównie i faktycznie kontrolowane przez organy rządowe i samorządowe), sumę dochodów tworzy kategoria "dochody i dotacje otrzymane" (wszystkie bezzwrotne przychody ekwiwalentne, nie ekwiwalentne, bieżące i kapitałowe), natomiast wydatki określone są przez sumę wszystkich (ekwiwalentnych, nie ekwiwalentnych, bieżących i kapitałowych) rozchodów jednostek sektora finansów publicznych, dotacji udzielonych (Jeżeli dotacje udzielone są innym jednostkom sektora finansów publicznych, to w ramach konsolidacji zostają one wyeliminowane z rachunku łącznego deficytu) oraz pożyczki udzielone minus spłaty, określane jako tzw. pożyczki netto. Pożyczki te stanowią kwoty wydatkowane przez jednostki sektora finansów publicznych w celu realizacji założeń własnej polityki, a nie zarządzania płynnością finansową. Wykazywanie ich po stronie wydatków umożliwia rozgraniczyć celową politykę rządu od jej potrzeb pożyczkowych związanych z finansowaniem deficytu. Ponadto do kategorii pożyczki "netto" należy zgodnie z koncepcją GFS - zaliczyć transakcje związane z nabywa-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Szybowski D., (2018). Public Debt and Budget Deficit in Economic and Legal Terms.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 179-214

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2167](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2167)

niem lub sprzedażą bądź cesją akcji lub udziałów kapitałowych w różnych podmiotach gospodarczych oraz dotację inwestycyjne dla przedsiębiorstw. Jeżeli więc przychody z prywatyzacji są znaczne, to pozycja "pożyczki netto" może być ze znakiem ujemnym, co oznacza, że zmniejsza rozmiary deficytu budżetowego sposób definiowania i liczenia deficytu w Polsce odpowiada w zasadzie założeniom metody GFS. Różnicą jest jednak sposób traktowania przychodów z prywatyzacji. W Polsce środki uzyskane ze sprzedaży majątku Skarbu Państwa stanowią jedno ze źródeł pokrycia deficytu, a nie - jak to ma miejsce w metodzie GFS - wpływają na zmniejszenie jego rozmiaru).

Za podstawową wadę prezentowanego wskaźnika deficytu konwencjonalnego uważa się nieuwzględnienie struktury zadłużenia (dług w walucie krajowej i obcej, oprocentowany według stopy stałej lub zmiennej stopy procentowej) i jej wpływu na wielkość wydatków na obsługę długu. Zarzut ten można jednak uznać za bezpodstawny, jeśli w odpowiedni sposób rozwinię się różnicę między dochodami a wydatkami. Otóż algebraicznie deficyt konwencjonalny możemy zapisać w sposób następujący (wszystkie w wyrażeniu nominalnym):

$$D_k = (G + H + rB) - T$$

gdzie:

D_k - deficyt konwencjonalny,

G - wydatki państwa na dobra i usługi,

H - transfery

r - stopa oprocentowania długu publicznego (stała lub/i zmienna),

B - wielkość długu publicznego (w walucie krajowej lub/i obcej),

T - podatki.

Miara ta zwraca uwagę na zależność jaka zachodzi między deficytem budżetowym i długiem publicznym. Takie ujęcie deficytu pokazuje wpływ obciążeń budżetu wynikających z konieczności obsługi długu (wypłaty odsetek), a także konsekwencje dla budżetu wynikające z ryzyka walutowego, występującego w przypadku finansowania deficytów w drodze zaciągania pożyczek denominowanych w walutach obcych. Natomiast w warunkach nie inflacyjnych miara deficytu konwencjonalnego

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Szybowski D., (2018). Public Debt and Budget Deficit in Economic and Legal Terms.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 179-214

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2167](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2167)

ukazuje wpływu sektora rządowego na zagregowany popyt i sytuację na rynkach finansowych a pośrednio również służy jako wskaźnik oceny jego wpływu na bilans obrotów bieżących.

Deficyt budżetowy określany w taki sposób nie uwzględnia jednak po stronie wydatków budżetowych spłaty samego długu, jako wydatków nie zwiększających wielkość zadłużenia. Ponadto występowanie zjawisk inflacyjnych implikuje wzrost obciążenia budżetu, które stanowią konsekwencję obsługi długu. W warunkach inflacyjnych część wpłat odsetkowych stanowi w istocie spłatę kapitału. W celu określenia, jaką część wydatków budżetowych kreuje efektywny popyt, należy wyłączyć ze wskaźnika deficytu konwencjonalnego inflacyjny składnik płatności odsetkowych. Chcąc poznać realną wartość deficytu budżetowego, w pełni uzasadnione jest więc wyłącznie z wydatków budżetowych tych obciążeń, które pojawiają się jako rezultat zjawisk inflacyjnych, otrzymując w ten sposób tzw. deficyt skorygowany inflacyjnie lub operacyjny.

W sposób algebraiczny można go przedstawić następująco:

$$D' = G + H + (r - i) B - T$$

gdzie:

D' - deficyt skorygowany inflacyjnie,

i - stopa inflacji

G - wydatki państwa na dobra i usługi,

H - transfery

r - stopa oprocentowania długu publicznego (stała lub/i zmienna),

B - wielkość długu publicznego (w walucie krajowej lub/i obcej),

T - podatki.


Po uproszczeniu deficyt operacyjny ostatecznie przyjmuje następującą postać:

$$D' = D - Ib$$

Powyższa formuła pozwala uchwycić zależność zachodzącą między deficytem mierzonym konwencjonalnie i operacyjnie, która wynika ze sposobu oprocentowania długu publicznego. Otóż, jeżeli dla całości długu ustalono zmienną stopę procento-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Szybowski D., (2018). Public Debt and Budget Deficit in Economic and Legal Terms.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 179-214

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2167](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2167)

wą, to wraz ze spadkiem realnej wartości długu, który spowodowany jest wzrostem inflacji rośnie poziom oprocentowania długu w wysokości równej stopie inflacji. W efekcie rozmiary deficytu operacyjnego są takie jak deficytu konwencjonalnego, mierzonego w warunkach stabilnych cen, ponieważ wzrost oprocentowania długu jest równy stopie inflacji. Odmienne przedstawia się owa relacja w przypadku, gdy dla całości długu ustalono stałą stopę procentową. W tym wypadku inflacja wpływa na spadek realnej wartości zobowiązania państwa wobec posiadaczy papierów skarbowych (występuje tzw. erozja długu), który nie jest kompensowany wzrostem wypłacanych odsetek. Wierzyciele budżetu państwa ponoszą więc straty na jego korzyść. Rozmiary deficytu mierzonego konwencjonalnie będą takie same, jak w warunkach bez inflacyjnych, podczas gdy deficyt operacyjny będzie malał lub nawet może przekształcić się w nadwyżkę. Wyłączenie wielkości korekty monetarnej pozwala więc uniknąć błędu, polegającego na przeszacowaniu wpływu sektora publicznego na zagregowany popyt na podstawie analizy wielkości deficytu konwencjonalnego. Ponadto deficyt operacyjny lepiej nadaje się do analizowania długookresowej stabilności fiskalnej niż deficyt konwencjonalny. Jednak w przypadku, gdy inwestorzy mają trudności w dokładnym oszacowaniu wysokości inflacji (gdy np. jej stopa jest zmienna i na niskim poziomie, jest zjawiskiem nowym lub gdy jej poziom spada w skutek polityki antyinflacyjnej) wyłączenie składnika inflacyjnego z wielkości deficytu konwencjonalnego powoduje zaniżenie wpływu sektora publicznego na zagregowany popyt w gospodarce. Miara deficytu operacyjnego nie uwzględnia również informacji o zmianach popytu na walory skarbowe w warunkach inflacyjnych, których emisja służy finansowaniu niedoboru budżetowego. Posługiwanie się tą miarą może sugerować kontynuację bieżącej polityki fiskalnej w sytuacji, kiedy to właśnie nierównowaga budżetowa jest źródłem zjawisk inflacyjnych. Z drugiej strony posługiwanie się kategorią deficytu konwencjonalnego mogłoby nieść groźbę wyolbrzymienia zakresu niezbędnych dostosowań fiskalnych.

Oszacowanie deficytu operacyjnego może rodzić pewne trudności techniczne, bowiem wymaga dokładnego określenia tej części wydatków budżetowych na obsługę długu, która stanowi ową "premię inflacyjną", będąc rekompensatą za obniżenie realnej wartości długu. Podstawowe problemy związane są z wyborem odpo-



wiedniego wskaźnika inflacji do określenia realnej stopy procentowej, z oszacowaniem oczekiwań inflacyjnych, czy też z korygowaniem stanu budżetu, w warunkach ujemnych realnych stóp procentowych, o wielkość większą niż wartość odsetek faktycznie wypłacanych w związku z obsługą długu. Ponadto nadmierne skupienie się nad analizą deficytu skorygowanego o wpływ inflacji, w sytuacji, gdy wzrost ogólnego poziomu cen wywołany został ekspansywną polityką fiskalną, grozi nasileniem tej ekspansji skutkując przyspieszeniem tempa inflacji. W świetle powyższych uwag celowe wydaje się konstruowanie zarówno konwencjonalnej, jak i operacyjnej miary deficytu ze względu na okoliczność, że obie z omówionych metod zakładają skrajne zachowanie się posiadaczy długu państwowego, a wybór tej, która lepiej przedstawia rzeczywisty stan budżetu, powinien uwzględniać, nie tylko źródła finansowania deficytu ale również główną przyczynę inflacji (Gradoń W., 2003, s. 46-47).

Celowa jest również analiza deficytu pierwotnego, która pozwala odpowiedzieć na pytanie jak kształtowałoby się saldo budżetu, gdyby nie zachodziła konieczność sfinansowania kosztów związanych z istniejącym długiem publicznym. Algebricznie można go przedstawić następująco:

$$D = G + H - T$$

gdzie:

G - wydatki państwa na dobra i usługi,


H - transfery

T - podatki.

Kategoria ta pomija odsetki wypłacane w związku z jego obsługą, których wysokość w znacznym stopniu zależy od kształtowania się rynkowych stóp procentowych i klauzul indeksacyjnych, a nie od decyzji władz rządu. Pominięcie ich w konstrukcji budżetu konwencjonalnego stanowi odzwierciedlenie bieżącej polityki rządu, ponieważ daje możliwość przyjrzenia się tym pozycjom budżetu, które znajdując się (do pewnego stopnia) pod kontrolą władzy fiskalnej, określają kierunek polityki fiskalnej oraz jej wpływ na rozmiary deficytu. Zaznaczyć wypada, że w praktyce wyłączeniu podlegają tylko płatności odsetkowe, natomiast wskazane byłoby wykluczenie płatności netto, czyli od zobowiązań odsetkowych należałoby odjąć

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Szybowski D., (2018). Public Debt and Budget Deficit in Economic and Legal Terms.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 179-214

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2167](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2167)

należności odsetkowe.

Od zaprezentowanej metody GFS liczenia deficytu budżetowego (i wyodrębnionych na jej podstawie dwóch jego odmian) różni się sposób wyznaczania nieodboru budżetowego stosowany przez Unię Europejską (tzw. metoda brukselska). Deficyt budżetowy, stanowiąc podobnie w metodzie GFS łączny deficyt całego sektora finansów publicznych, rozumiany jest w tym wypadku jako przyrost zadłużenia netto, czyli przyrost zadłużenia pomniejszony o przyrost należności. Na równi z należnościami traktuje się w metodzie brukselskiej wszelkie aktywa finansowe, jak posiadane przez podmioty sektora finansów publicznych akcje i udziały w przedsiębiorstwach i bankach oraz środki pieniężne na rachunkach bankowych (Wernik A., 2000, s. 98). Przyrost zadłużenia netto, czyli deficyt budżetowy, występuje w przypadku ujemnej różnicy między zmianami w należnościach (aktywach) i zobowiązaniach (pasywach) podmiotów sektora finansów publicznych, z tym że pojęcie aktywów obejmuje: gotówkę i depozyty na rachunkach bankowych, dłużne papiery wartościowe, udzielone pożyczki, akcje i udziały kapitałowe, pozostałe aktywa (zaliczki, należności z tytułu podatków i innych danin publicznych, składek ubezpieczeniowych i inne), podczas gdy pasywa to wyemitowane dłużne papiery wartościowe, pożyczki otrzymane i pozostałe pasywa (kredyt, zaliczki i inne) (Gradoń 2003, s. 48).

Nietrudno zauważyć, że obydwie metody służące wyznaczeniu deficytu budżetowego - GFS i brukselska - definiują go w różny sposób, a posługiwanie się nim daje odmienne wielkości ekonomiczne. O ile metoda GFS określa sumę pożyczek potrzebnych do "domknięcia" budżetu, to sposób ustalania deficytu przez Unię Europejską daje odpowiedź na pytanie jak zmieni się sytuacja finansowa (stan aktywów i pasywów) jednostek sektora finansów publicznych w wyniku zaciągania owych pożyczek oraz innych operacji finansowych prowadzonych przez te jednostki (Wernik A. 2000 s.98). Innymi słowy, metoda brukselska ma charakter majątkowo-kredytowy (memoriałowy) i dotyczy zmian w stanie majątku, zobowiązań i należności sektora budżetowego powstałych w wyniku operacji budżetowych. Akcentuje się tu przyrost długu, niezależnie od tego, czy jest on spowodowany operacjami budżetowymi, czy też w inny sposób (np. przejęciem przez państwo zadłużenia podmiotów państwowych lub kapitalizacja odsetek w następstwie wstrzymania bieżącej obsługi

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Szybowski D., (2018). Public Debt and Budget Deficit in Economic and Legal Terms.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 179-214

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2167](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2167)

długu). Metoda GFS ma natomiast charakter kasowy i odzwierciedla bieżące gromadzenie dochodów i dokonywanie wydatków, a zaciąganie i późniejsze spłacanie pożyczek i kredytów przez budżet nie wpływa na wielkość deficytu, lecz jest środkiem służącym zamknięciu powstałej luki dochodowej. Trudno jest więc mówić o występujących sprzecznościach między nimi, jednak wysokość sald budżetowych wykazywanych przy ich zastosowaniu mogą się różnić. Nasuwa się więc pytanie, która z metod jest lepsza do prezentacji zjawiska deficytu budżetowego. Próba rozstrzygnięcia owego dylematu może być odpowiedź na pytanie, która z nich jest bardziej podatna na manipulacje rachunkowe. W literaturze panuje pogląd, że "słabszą" pod tym względem jest metoda brukselska. Otóż, stosując metodę GFS pożyczki udzielane podmiotom nie należącym do sektora finansów publicznych są traktowane na równi z wydatkami i - powiększając ich sumę - wpływają negatywnie na saldo budżetu (mogą powiększyć deficyt), podczas gdy w metodzie brukselskiej spowodują one powiększenie należności i przyczynia się do zmniejszenia deficytu (W przypadku pożyczek udzielanych podmiotom należącym do sektora finansów publicznych, w ramach konsolidacji danych zostałyby one wyeliminowane z rachunku salda budżetowego). Biorąc tę okoliczność pod uwagę, rządy państw, w których obowiązuje metoda brukselska, mogą wykorzystywać ją do zaniżania rachunkowego wielkości deficytu, udzielając jednostkom nie należącym do sektora finansów publicznych pożyczek w miejsce dotacji. Do słabych stron metody stosowanej przez Unię Europejską można również zaliczyć jej pozorną przejrzystość w prezentacji wielkości deficytu budżetowego. Uwzględnia ona bowiem zmiany nie tylko po stronie pasywów, ale i po aktywach. Otóż o ile zobowiązania jednostek sektora publicznego są wielkością jednoznaczną i nie dają one większego pola manewru, to ich należności są obciążone pewnym ryzykiem (za wyjątkiem środków na rachunkach bankowych), czego przykładem mogą być zaległości podatkowe. Uwzględnienie w rachunku całości wątpliwych dochodów budżetowych może podważyć jego wiarygodność i sens ekonomiczny, a wzięcie pod uwagę tylko ich części oznacza podjęcie arbitralnej decyzji w tym zakresie, co stwarza pole ewentualnych manipulacji (Wernik A., 2000, s. 99).

Podsumowując rozważania na temat dylematów jakie rodzą się podczas in-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Szybowski D., (2018). Public Debt and Budget Deficit in Economic and Legal Terms.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 179-214

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2167](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2167)

interpretacji salda budżetowego należy skonstatować, że nie jest to zadanie łatwe. Wydaje się to tym bardziej trudne i skomplikowane, że ogólnie obowiązujące metody jego liczenia są na tyle odmienne, że dla danego kraju i okresu dają różne wielkości numeryczne, nawet o przeciwstawnych znakach (jedna metoda może wykazać nadwyżkę, a druga deficyt w budżecie).

Różnice dotyczą nie tylko metody liczenia deficytu ale również zakresu całego sektora (Ziółkowska W., 2005, s. 253-254). W UE stosuje się system ESA 95 - European System of Accounts, który określa jednolite zasady rejestracji przepływu i stanu środków publicznych oraz granice sektora generalgovernment. Zgodnie z nim - w przeciwieństwie do rozwiązań stosowanych w Polsce - do tego sektora nie zalicza się: Agencji Rynku Rolnego i jednostek badawczo - rozwojowych.

Inna różnica w metodologii liczenia sprowadza się do kasowego ujęcia w Polsce (tzn. transakcje są rejestrowane w momencie faktycznego przepływu środków pieniężnych i memoriałowej jego prezentacji) tzn. transakcje są prezentowane w momencie ich powstawania) w państwach UE. Dostosowanie metodologiczne będzie więc obejmować:

- a) dostosowanie do memoriału, polegające na uwzględnieniu:
 - zmiany stanu zobowiązań z tytułu wielkości narosłych w danym roku,
 - zmiany stanu należności możliwych do ściągnięcia w przyszłości (z tytułu podatków, ubezpieczeń społecznych, poręczeń itp.),
 - kosztów obsługi długu Skarbu Państwa netto, jako różnicy między kosztami narosłymi a zapłaconymi,
- b) korekty transakcyjne, sprowadzające się głównie do:
 - wyłączenia z dochodów budżetowych części zysku NBP wynikającego z przeszacowania rezerw oraz z tytułu różnic kursowych, Deficyt budżetu państwa (w tym: budżetu samorządu terytorialnego) w Polsce może być sfinansowany, tzn. pokryty przychodami pochodzącymi:
 - 1) ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych emitowanych przez Skarb Państwa (sprzedaży papierów wartościowych emitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego);
 - 2) z kredytów zaciąganych w bankach krajowych i zagranicznych (j.s.t. – tylko

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Szybowski D., (2018). Public Debt and Budget Deficit in Economic and Legal Terms.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 179-214


[DOI 10.5604/01.3001.0012.2167](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2167)

- krajowych);
- 3) z pożyczek;
 - 4) z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa (majątku j.s.t.);
 - 5) z nadwyżki budżetu państwa (budżetu j.s.t.) z lat ubiegłych.

Podstawowym źródłem finansowania deficytu budżetowego jest emitowanie papierów wartościowych i zaciąganie pożyczek w bankach. W ustawie o finansach publicznych do zaciągania zobowiązań finansowych w imieniu Skarbu Państwa upoważniono Ministra Finansów. Minister Finansów dokonuje też spłaty zaciągniętych zobowiązań i jest upoważniony do przeprowadzania innych operacji finansowych związanych z zarządzaniem długiem. Łatwym instrumentem zaciągania pożyczek przez Skarb Państwa są skarbowe papiery wartościowe. Skarb Państwa jest dłużnikiem właściciela takiego papieru i zobowiązuje się wobec niego do spełnienia określonego świadczenia, które może mieć charakter pieniężny lub niepieniężny. Mogą być emitowane lub wystawiane w granicach limitu zadłużenia, określonego w ustawie budżetowej, wyłącznie przez Ministra Finansów. Skarb Państwa odpowiada całym majątkiem za zobowiązania wynikające z wyemitowanych lub wystawionych skarbowych papierów wartościowych. Prawo krajowe i unijne wprowadzają specjalny reżim prawny dotyczący planowania i ustalania deficytu budżetowego (podział kompetencji i formy ich realizacji) oraz jego finansowania (źródła, metody, formy). W Polsce wymogi te określa Konstytucja RP (zwłaszcza art. 220), jak i przepisy ustawy o finansach publicznych (w szczególności art. 64, 86-87, 91, 101 oraz 11-12, 36-60). Na straży przestrzegania tych reguł stoją organy właściwe dla autoryzacji budżetu i jego kontroli, jak i organy kontrolujące przepisy ustawy budżetowej lub uchwał budżetowych (Kosikowski C., 2003, s. 285). Państwa UE, przygotowując się do utworzenia unii monetarnej, wprowadziły wiele bardzo szczegółowych wytycznych i ustaleń w zakresie: polityki pieniężnej, kursowej, wspólnej waluty, stopy inflacji, tempa wzrostu dochodu narodowego, poziomu długu publicznego i deficytu budżetowego, salda transakcji bieżących. Według tych wytycznych, współczynnik długu publicznego nie może przekraczać 60% PKB, a deficyt budżetowy 3% PKB. Kwestia poziomu długu publicznego i poziomu deficytu, a w szczególności dyscypliny budżetowej, należy do najtrudniejszych do rozwiązania w ramach Unii, ponie-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Szybowski D., (2018). Public Debt and Budget Deficit in Economic and Legal Terms.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 179-214

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2167](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2167)

waż jest to ograniczenie kompetencji władz krajowych na rzecz organów wspólnoty (Marczakowska-Proczka J., 2003, s. 259). Przekroczenie progu 3% jest naruszeniem Paktu na rzecz stabilizacji i wzrostu – strażnika wspólnej waluty europejskiej. Zgodnie z wymienionym paktem kraje, których deficyt budżetowy przekracza 3% PKB przekazują do Komisji Europejskiej depozyt w wysokości 0,2% PKB plus 1/10 różnicy między poziomem deficytu a wskaźnikiem deficytu 3% (maksymalny depozyt nie może przekroczyć 0,5% PKB). Gdy w ciągu 2 lat kraj nie poprawił stanu finansów, to powyższy depozyt przekształca się w przychód budżetu Komisji Europejskiej (Marczakowska-Proczka J. 2003 s.260).

Rodzaje długu publicznego, klasyfikacja i instrumenty jego zaciągania

Pojęcie długu publicznego nie jest zdefiniowane w sposób jednoznaczny. Spostrzeżenie to odnosi się do teorii finansów publicznych, która nie daje jednolitej odpowiedzi na to czym jest dług publiczny. Pojęcie to wiąże się bowiem definitywnie z podmiotami zobowiązań, z przyczynami ich powstawania lub z formami w jakich są one zaciągane. Tymczasem nie ulega wątpliwości, że dług publiczny to zobowiązania jednostek sektora finansów publicznych powstałe w związku z finansowaniem ich deficytu (Kosikowski C., 2003, s. 286). Jednostki sektora finansów publicznych są to zarówno jednostki jedynie utrzymujące się z funduszy publicznych (np. szkoły publiczne, publiczne przychodnie zdrowia, komisariaty policji), jak i takie, które ponadto zajmują się gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych (np. urzędy skarbowe, ministerstwa).

Dług publiczny występuje zawsze w związku z podjęciem decyzji dokonania wydatków publicznych w rozmiarze przekraczającym możliwości sfinansowania ich dochodami publicznymi. Dług publiczny występuje więc na ogół z powodu tych samych przyczyn co deficyt budżetowy. Nieco inaczej jest tylko w jednostkach sektora finansów publicznych, które mogą finansować swe wydatki również z kredytów bankowych. Powstały w ich planach finansowych deficyt wynika przede wszystkim z decyzji inwestycyjnych, których realizacja przekracza normalny i bieżący napływ przychodów (Kosikowski C., 2003, s. 287).

Dług publiczny klasyfikuje się wg różnych kryteriów, z których najważniej-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Szybowski D., (2018). Public Debt and Budget Deficit in Economic and Legal Terms.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 179-214

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2167](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2167)

sze są cztery: geograficzne, czasowe, ewidencyjne i poziomu terytorialnego. Ma to znaczenie dla określenia rozmiarów, form, skutków powstawania długu publicznego i dla strategii zarządzania nim. Według kryterium geograficznego globalny dług publiczny dzieli się na:

- dług wewnętrzny (krajowy),
- zagraniczny dług publiczny.

Podział ten pozwala się zorientować, w jakim stopniu ponoszone przez władze publiczne koszty obsługi długu są dochodem podmiotów krajowych, a w jakim zagranicznych. Dochody te mogą bowiem stwarzać dodatkowy popyt w gospodarce i sprzyjać wzrostowi gospodarczemu, mogą także być czynnikiem inflacyjnym. Podział długu na krajowy i zagraniczny pozwala również na określenie faktycznego zapotrzebowania władz publicznych na krajowe środki finansowe (Ziółkowska W., 2005, s. 258).

Przyjmując kryterium czasu dług publiczny dzieli się na:

- krótkoterminowy (płynny),
- średnioterminowy (1 - 5 lat),
- długoterminowy (fundowany).

Ma to znaczenie ze względu na to, że dług krótkoterminowy zaciąga się dla zrównoważenia budżetu, służy zabezpieczeniu płynności finansowej władz publicznych, natomiast dług długoterminowy finansuje wydatki majątkowe.

Według kryterium ewidencyjnego tj. względu na fakt, że władze publiczne nie tylko zaciągają dług publiczny, lecz mogą także udzielić zwrotnej pomocy innym podmiotom, należy wyróżnić:

- dług publiczny brutto (łącznie zobowiązania władz wobec podmiotów spoza sektora finansów publicznych),
- dług publiczny netto.


Ten ostatni to wielkość oznaczająca stan zobowiązań po odjęciu od nich należności z tytułu udzielonej pomocy innym podmiotom.

Według kryterium poziomu terytorialnego (z punktu widzenia "kogo dotyczy", w zależności od szczebla władzy) w Polsce dzielimy dług publiczny na:

- dług globalny - dotyczący całego sektora finansów publicznych,

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Szybowski D., (2018). Public Debt and Budget Deficit in Economic and Legal Terms.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 179-214

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2167](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2167)

- dług Skarbu Państwa,
- długi jednostek samorządu terytorialnego oraz jednostek sektora finansów publicznych.

Ponadto można jeszcze wyróżnić podział długu na:

- długu nominalnego (wartość nominalna zobowiązań),
- długu realnego (wartość nominalna zobowiązań skorygowana przez uwzględnienie inflacji).

Dług publiczny może być również:

- rzeczywisty (wymagalne zobowiązania finansowe),
- potencjalny, czyli taki, który wiąże się z udzielonymi przez władze publiczne poręczeniami i gwarancjami.

Z punktu widzenia ekonomicznej treści długu publicznego dzieli się go według (Ziółkowska W., 2005, s. 259):

- rodzajów zobowiązań (skarbowe papiery wartościowe, kredyty bankowe i inne),
- wierzycieli (banki komercyjne, sektor poza bankowy, inwestorzy zagraniczni),
- terminów spłaty.

Państwowy dług publiczny jest liczony według wartości nominalnej.

Wartość wyemitowanych papierów wartościowych oblicza się według ich wartości nominalnej, rozumianej jako:

- kwota świadczenia głównego z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych, należna do zapłaty w dniu ich wykupu,
- kwota świadczenia głównego z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych, w których zobowiązania finansowe są indeksowane lub kapitalizowane z uwzględnieniem przyrostu kapitału, wynikającego ze sposobu indeksacji lub kapitalizacji danego papieru wartościowego, naliczona na koniec okresu sprawozdawczego. (24)

Konstytucja RP posługuje się pojęciem państwowego długu publicznego (Konstytucja RP z 27 kwietnia 1997 r., art. 216 ust. 5), a ustawa o finansach publicznych definiuje to pojęcie jako "nominalne zadłużenie podmiotów sektora finansów publicznych ustalone po wyeliminowaniu przepływów finansowych pomiędzy podmiotami należącymi do tego sektora". W zestawieniu z katalogiem podmiotów zali-



czonych do sektora finansów publicznych (tj. ustawa o finansach publicznych Dz. U. Nr. 155, poz. 1014 z późn. zm. art. 5) oznacza to że, "państwowy dług publiczny" to dług całego sektora finansów publicznych, a więc wszystkich podmiotów zaliczonych do tego sektora, jak np. jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów nie wymienionych w tym katalogu imiennie, jak np. Skarb Państwa. Przy czym, przez dług Skarbu Państwa (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1241) ustawa o finansach publicznych rozumie nominalne zadłużenie Skarbu państwa.


Państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów (Dz. U. z 2009 nr 157, poz. 1240 ujednolicony przez Dz. U. z 2017 r. poz. 2077):

1. wyemitowanych papierów wartościowych, opiewających na wierzytelności pieniężne,
2. zaciągniętych kredytów i pożyczek,
3. przyjętych depozytów,
4. wymagalnych zobowiązań jednostek budżetowych oraz zobowiązań wynikających z ustaw i orzeczeń sądu, udzielonych poręczeń i gwarancji oraz z innych tytułów.
 - a) wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,
 - b) uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.

Z kolei zgodnie z art. 212 ust.2 pkt. 1 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 nr 157, poz. 1240) zarząd jednostek samorządu terytorialnego uprawniony jest do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych na wskazane wyżej cele wyłącznie w przypadku stosownego upoważnienia w uchwale budżetowej. Różnica między dochodami a wydatkami budżetu jednostek samorządu terytorialnego stanowi nadwyżkę albo deficyt budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Deficyt ten może być sfinansowany przychodami pochodzącymi ze sprzedaży wyemitowanych papierów wartościowych (obligacji), kredytów i pożyczek, prywatyzacji majątku komunalnego, nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych, oraz wolnych środków, jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Szybowski D., (2018). Public Debt and Budget Deficit in Economic and Legal Terms.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 179-214

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2167](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2167)

jednostek samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych (Reško D., Wołowicz T., Gwoździwicz S., 2016, s. 227-232).

Dług ten może mieć charakter krajowy i zagraniczny. W pierwszym wypadku obejmuje zadłużenie powstałe w stosunku do sektora finansów publicznych, banku centralnego, banku komercyjnego, innego wierzyciela. Natomiast w drugim wypadku jest to zadłużenie powstałe w stosunku do międzynarodowej instytucji finansowej, rządu zagranicznego lub innego wierzyciela (np. zagranicznego banku komercyjnego). Podział ten ma znaczenie gdy chodzi o zasady posługiwania się instrumentami długu krajowego i zagranicznego. Ustawa o finansach publicznych ustaliła następujące zasady i tryb emisji papierów wartościowych oraz zaciągania kredytów i pożyczek przez Skarb Państwa.

Skarbowy papier wartościowy jest papierem wartościowym, w którym „Państwo” stwierdza, że jest dłużnikiem właściciela takiego papieru i zobowiązuje się wobec niego do spełnienia określonego świadczenia, które może mieć charakter pieniężny lub niepieniężny. Skarbowe papiery wartościowe mogą być emitowane lub wystawiane w granicach limitu zadłużenia, określonej w ustawie budżetowej. Skarbowe papiery wartościowe opiewające na świadczenia pieniężne mogą być emitowane lub wystawiane wyłącznie przez Ministra Finansów. Skarbowe papiery wartościowe mogą być emitowane lub wystawiane jako papiery o pierwotnym terminie wykupu:

- 1) krótszym niż jeden rok (do 364 dni włącznie), do których zalicza się w szczególności bony skarbowe,
- 2) nie krótszym niż 365 dni (rok), do których zaliczamy obligacje skarbowe.

Skarbowe papiery wartościowe powinny zostać zbyte na rynku pierwotnym - odpłatnie. Realizacja emisji następuje z datą rozliczenia pieniężnego zadeklarowanego nabycia skarbowych papierów wartościowych a także w kwocie wynikającej z rozliczenia.

Skarbowe papiery wartościowe występują w następującej formie:

1. bonów skarbowych,
2. obligacji skarbowych,

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Szybowski D., (2018). Public Debt and Budget Deficit in Economic and Legal Terms.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 179-214

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2167](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2167)

3. skarbowych papierów oszczędnościowych.

Bon skarbowy jest krótkoterminowym papierem wartościowym oferowanym do sprzedaży w kraju na rynku pierwotnym z dyskontem i wykupywanym według wartości nominalnej, po upływie okresu na jaki został wyemitowany.

Obligacja skarbową jest papierem wartościowym oferowanym do sprzedaży w kraju lub za granicą, oprocentowanym w postaci dyskonta lub odsetek. Obligacja skarbową sprzedawana jest na rynku pierwotnym:

- z dyskontem,
- według wartości nominalnej,
- powyżej wartości nominalnej i wykupywana po upływie określonego terminu, nie krótszego niż jeden rok.

Skarbowy papier oszczędnościowy jest skarbowym papierem wartościowym oferowanym do sprzedaży wyłącznie osobom fizycznym. Skarbowy papier oszczędnościowy może być wyłączony z obrotu na rynku wtórnym, albo może być przedmiotem obrotu tylko pomiędzy osobami fizycznymi, jeżeli ogólne warunki emitowania tak stanowią.


Skarb państwa może zaciągać pożyczki i kredyty wyłącznie na finansowanie potrzeb budżetu państwa. W imieniu Skarbu Państwa pożyczki i kredyty może zaciągać wyłącznie Minister Finansów. W przypadku zaciągania pożyczki lub kredytu w drodze umowy międzynarodowej, w której wymagane jest, aby organem działającym w imieniu pożyczkobiorcy (kredytobiorcy) był rząd, Rada Ministrów upoważnia Ministra Finansów do podpisywania umowy i określa warunki jej wykonania. Kwota zaciągniętych pożyczek i kredytów nie może przekroczyć limitu przyrostu zadłużenia określonego w ustawie budżetowej. Na wniosek Rady polityki Pieniężnej, Skarb Państwa może zaciągnąć średnioterminowe pożyczki i kredyty od Wspólnoty Europejskiej i jej państw członkowskich w celu wsparcia bilansu płatniczego.

Podsumowanie

System zarządzania długiem publicznym powinien mieć cele główne i dodatkowe. W ramach celów głównych mieści się nie tylko zaspokojenie popytu na pieniądź nie pochodzący z dochodów publicznych i sfinansowanie deficytu, lecz także koniecz-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Szybowski D., (2018). Public Debt and Budget Deficit in Economic and Legal Terms.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 179-214

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2167](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2167)

ność wspierania przez rząd polityki monetarnej centralnego banku państwa (np. przez sprzedaż papierów dłużnych rządu sektorowi poza bankowemu), umocnienie państwowych rezerw walutowych i zaciąganie pożyczek zagranicznych (Kosikowski C., 2003, s. 291). Natomiast wśród celów dodatkowych wymienia się: zapewnienie stałego dostępu władz publicznych do rynków finansowych, efektywne zarządzanie nowymi emisjami papierów wartościowych, minimalizacja kosztów pozyskania i obsługi długu publicznego, promowanie oszczędności, zapewnienie sprawnego funkcjonowania wtórnego rynku skarbowych papierów wartościowych. Ustawa o finansach publicznych powierza zarządzanie państwowym długiem publicznym Ministrowi Finansów. Zobowiązuje go do opracowania strategii zarządzania długiem publicznym oraz trzyletniej strategii oddziaływania na dług sektora finansów publicznych. Są to dwa odrębne dokumenty.

Strategia zarządzania długiem publicznym odnosi się do okresu rocznego. Obejmuje w szczególności:

- 1) stabilność makroekonomiczną gospodarki i jej zdolność do rozwoju,
- 2) bezpieczeństwo finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa,
- 3) koszty obsługi długu Skarbu Państwa,
- 4) kształtowanie struktury zadłużenia,
- 5) wpływ prowadzonych operacji dłużnych na krajowy rynek finansowy.

Dokument ten podlega zatwierdzeniu przez Radę Ministrów, a następnie jest przez nią przedstawiany Sejmowi wraz z uzasadnieniem projektu ustawy budżetowej. W związku z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa Minister Finansów jest upoważniony do:

1. zaciągania zobowiązań finansowych w imieniu skarbu Państwa, w szczególności w drodze emisji papierów wartościowych, oraz zaciągania pożyczek i kredytów,
2. spłaty ww. zaciągniętych zobowiązań,
3. przeprowadzania innych operacji finansowych związanych z zarządzaniem długiem, w tym operacji związanych z finansowymi instrumentami pochodnymi.

Minister Finansów realizuje zadania wynikające z zarządzania długiem Skarbu Państwa w szczególności poprzez:

- 1) dokonywanie wszelkich czynności prawnych i faktycznych związanych z :

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Szybowski D., (2018). Public Debt and Budget Deficit in Economic and Legal Terms.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 179-214

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2167](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2167)

- a) pozyskiwaniem zwrotnych środków finansujących potrzeby pożyczkowe budżetu państwa,
- b) obsługę zobowiązań Skarbu państwa z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek,
- 2) zarządzania wolnymi środkami budżetu państwa, oraz zarządzanie aktywami finansowymi Skarbu Państwa.

Zarządzanie wolnymi środkami obejmuje w szczególności ich lokowanie na rynku finansowym, natomiast zarządzanie aktywami finansowymi obejmuje w szczególności wykonywanie operacji i działań na rynkach finansowych, które wpływają na zmianę struktury zadłużenia skarbu państwa, w celu:

1. zwiększenia bezpieczeństwa finansowego potrzeb pożyczkowych budżetu państwa,
2. obniżenia ryzyka i kosztów obsługi długu Skarbu Państwa,
3. realizacji innych celów zarządzania długiem Skarbu Państwa, określonych w strategii.

W Konstytucji RP postanowiono, że nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 (60%) wartości PKB (Konstytucja RP z dnia 27 kwietnia 1997 r. art. 216). Ustawa natomiast, wyposaża Ministra Finansów także w kompetencje kontrolne w zakresie stanu długu Skarbu Państwa i określa w tym celu tzw. procedury ostrożnościowe i sanacyjne - upoważnia Ministra Finansów do kontroli ich przestrzegania.


Do głównych normatywów prawnych, zgodnie z którymi funkcjonuje w Polsce system bankowy z podziałem na bankowość centralną i komercyjną należą:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 (Art.227 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997),
- Ustawa o Narodowym Banku Polskim (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o NBP),
- Ustawa Prawo bankowe (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe) (Prokopowicz D., Gwoździwicz S., 2017, s. 102-103).

Zdarza się, że podczas kryzysu gospodarczego państwa prowadzą politykę interwencyjną, co może oznaczać znaczne zwiększenie deficytu budżetowego. Np.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Szybowski D., (2018). Public Debt and Budget Deficit in Economic and Legal Terms.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 179-214

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2167](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2167)

Stany Zjednoczone podczas zwalczania kryzysu finansowego od 2007, w roku 2009 zaplanowały deficyt budżetowy na poziomie 12,9% PKB (1,84 bln USD) a w 2010 planują deficyt w wysokości 10,6% PKB (1,56 bln USD). Procesy transformacji systemowej polskiej gospodarki, tj. ich marketing i komercjalizacja, były skorelowane z kluczowymi aspektami globalizacji gospodarczej, a mianowicie z transgranicznym przepływem towarów i kapitału, które są coraz ważniejsze. Istotnym wsparciem tych procesów jest dostosowanie przepisów prawnych i standardów instytucjonalnych regulujących funkcjonowanie systemu finansowego w Polsce (Gwoździewicz S., Prokopowicz D., 2017, s. 60-75). Jest to szczególnie ważna kwestia w kontekście tworzenia warunków dla przyspieszenia wzrostu gospodarczego w Polsce w kolejnych latach po jednomyślnym skonsolidowaniu gospodarki globalnej przez proces odbudowy po ostatnim kryzysie finansowym i może wejść w fazę znacznie wyższą niż obecnie wzrost, biorąc pod uwagę kwestię okresowości klimatu biznesowego. Poza tym, pomimo konieczności reformowania finansów publicznych w wielu europejskich gospodarkach, ekonomiści wskazują na potrzebę usprawnienia przepisów bezpieczeństwa (Gwoździewicz S., Prokopowicz D., 2017, s. 27-42). W 2011 roku decyzją KE państwa członkowskie UE zostały zobowiązane do raportowania wielkości długu i deficytu publicznego według ujednoliconej metody obliczania, co miało na celu ograniczenie wpływu rozmaitych zabiegów fiskalnych stosowanych w celu jego ukrycia. Według tej metody dług publiczny Polski wynosił w 2011 roku 56,3% PKB, zaś deficyt – 5,1% PKB (23).

Literatura:

1. CHOJNA-DUCH E., RUŚKOWSKI E., (2000). *Dług publiczny i deficyt budżetowy. Finanse publiczne i prawo finansowe*. KIK, Warszawa.
2. FEDEROWICZ Z., (2000), *Podatki, kredyt publiczny, deficyt budżetowy - dylematy wyboru*. /w/; *Finanse, banki i ubezpieczenia w Polsce u progu XXI wieku*. t. I *Finanse publiczne*, Poznań.
3. GAUDEMET P. M., MOLINIER J., (2000). *Finanse publiczne*. PWE, Warszawa.
4. GRADON W., (2000), *Deficyt budżetowy - wybrane problemy interpretacyjne*. /w/; *Deficyt budżetowy i dług publiczny w wybranych krajach europejskich*, Białystok.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)


Szybowski D., (2018). Public Debt and Budget Deficit in Economic and Legal Terms.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 179-214

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2167](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2167)

5. GWOŹDZIEWICZ S., PROKOPOWICZ D., (2017). *Determinants of credit risk management in the context of the development of the derivatives market and the cyclical conjuncture economic processes* [in] *International Journal of Small and Medium Enterprises and Business Sustainability*, Center for Industry, SME and Business Competition Studies, University of Trisakti, Jakarta-Indonesia. vol.2, no.3, July 2017.
6. GWOŹDZIEWICZ S., PROKOPOWICZ D., (2017). *The Big Data Technologies as an Important Factor of Electronic Data Processing and the Development of Computerized Analytical Platforms, Business Intelligence* [in] *International Journal of Small and Medium Enterprises and Business Sustainability*, Center for Industry, SME and Business Competition Studies, University of Trisakti, Jakarta-Indonesia, vol.2 no.4, November 2017 electronic - <http://www.usakti-cisbucs.com./index.php/volume-02-number-04-november-2017>.
7. KOSIKOWSKI C., (2003), *Przegląd podstawowych teorii finansów publicznych*. /w/: *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
8. KOSIKOWSKI C., (2003), *Zasady i problemy ogólne finansów publicznych* /w/: *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
9. MARCZAKOWSKA-PROCZKA J., (2003), *Dług publiczny jako nieodłączny element współczesnej gospodarki* /w/ *Finanse publiczne wobec procesów globalizacji*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk - Jurata.
10. OWSIAK S., (2000). *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
11. POLARCZYK K., (2000). *Sektor finansów publicznych w krajach OECD*. Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu. Warszawa. Raport nr. 180.
12. PROKOPOWICZ D., GWOŹDZIEWICZ S., (2017). *Modyfikowane normatywnie nowe kierunki rozwoju bankowości w Polsce*. (in) *International Journal of LegalStudies (IJOLS)*, Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka - Edukacja - Rozwój w Warszawie. Nr 1 (1). ISSN 2543-7097.
13. REŚKO D., WOŁOWIEC T., GWOŹDZIEWICZ S., (2016). *Prawo samorządu terytorialnego: spółki komunalne prawa handlowego a możliwości ich zadłużania*. (in) *International Journal of New Economics and SocialSciences (IJONESS)*, Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie. Nr1 (3). ISSN 2450-2146.
14. SAMUELSON P.A., NORDHAUS W.D., (1999). *Ekonomia cz. I*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
15. WERNIK A., (2000). *Niektóre problemy obliczeniowe i interpretacyjne deficytów budżetowych* /w/: *Finanse, banki i ubezpieczenia w Polsce u progu XXI w.* - *Finanse publiczne* t I, WAE, Poznań.
16. ZIÓŁKOWSKA W., (2005). *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań.
17. ZUBIK M., (2001). *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*. Wydawnictwo Sejmowe ISBN: 83-7059-528-6, Warszawa.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Szybowski D., (2018). Public Debt and Budget Deficit in Economic and Legal Terms.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 179-214

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2167](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2167)

Źródła prawa:

16. KONSTYTUCJA RP z 27 kwietnia 1997 r art. 216 ust. 5.
17. USTAWA z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr. 155, poz. 1014 z późn. zm.)
18. USTAWA z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2005 nr. 249 poz. 2104.)
19. USTAWA z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. 2009 nr. 157 poz. 1241)
20. DYREKTYWA KOMISJI z dnia 25 czerwca 1980 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi.
21. ROZPORZĄDZENIE RADY (WE, EURATOM) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego wspólnot europejskich.
22. TRAKTAT EWG - Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą. (podpisany 25 marca 1957 r. ma zastosowanie od 1 stycznia 1958 r.).

Netografia:

23. <https://www.nbportal.pl/sloownik/pozycje-sloownika/deficyt-budzetowy>
24. <https://www.nbportal.pl/sloownik/pozycje-sloownika/dlug-publiczny>

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Szybowski D., (2018). Public Debt and Budget Deficit in Economic and Legal Terms.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 179-214

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2167](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2167)



Received: 23 April 2018

Revised: 30 April 2018

Accepted: 10 June 2018

Published: 30 June 2018

**REGULOWANA NORMATYWNIE
ANTYCYKLICZNA ANTYKRYZYSOWA
KRAJOWA POLITYKA MONETARNA
BANKOWOŚCI CENTRALNEJ W POLSCE**

**REGULATED NORMATIVELY
ANTI-CYCLICAL ANTI-CRISIS DOMESTIC
MONETARY POLICY OF CENTRAL BANKING
IN POLAND**

Dariusz Prokopowicz

PhD, Faculty of History and Social Sciences
Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6383-916X>

* *Corresponding author:* e-mail: darprokop@poczta.onet.pl

Sylvia Gwoździewicz

PhD, Department of Administration and National Security
The Jacob of Paradies University in Gorzów Wielkopolski
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3034-2880>


* *Corresponding author:* e-mail: sylwiagwozdziewicz@gmail.com

Streszczenie

Od 1989 roku bankiem centralnym w Polsce jest Narodowy Bank Polski, którego działalność unormowana jest Ustawą o Narodowym Banku Polskim. Zgodnie z regulacjami tej Ustawy oraz w związku z funkcjonowaniem w Polsce waluty krajowej tj. polskiej złotówki bank centralny prowadzi całokształt polityki monetarnej w Polsce. Narodowy Bank Polski wykorzystując swe instrumenty krajowej polityki monetarnej może wpływać na procesy gospodarcze w ramach antycyklicznego interwencjonizmu celem aktywizowania procesów gospodarczych, wpływając na ilość cyrkulującego pieniądza w gospodarce i zmieniając koszt pieniądza wypożyczanego w kredytach przez banki komercyjne podmiotom gospodarczym. W ten sposób w sytuacji znacznego spowolnienia wzrostu gospodarczego kraju wywołanego globalnym kryzysem finansowym Narodowy Bank Polski prowadzi antykryzysową, interwencjonistyczną politykę monetarną. Tego typu działania prowadzone były już

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Gwoździewicz S. (2018). Regulated Normatively Anti-Cyclical Anti-Crisis Domestic Monetary Policy of Central Banking in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 215-232

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2178](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2178)

niejednokrotnie przez banki centralne w wielu innych krajach w przeszłości. Mimo tego, że rynek finansowy tak jak i inne rynki zbudowany jest według klasycznego modelu mechanizmu rynkowego, w którym współgrają ze sobą dwie strony rynku, tj. popyt i podaż a przedmiotem obrotu jest pieniądź w formie gotówkowej lub zawarty w różnych instrumentach finansowych to jednak jest to rynek zinstytucjonalizowany i uregulowany prawnie.

Słowa kluczowe: regulacje prawne, prawo bankowe, system finansowy w Polsce, bank centralny, Narodowy Bank Polski, system bankowy, polityka monetarna

Abstract

Since 1989, the central bank in Poland is the National Bank of Poland, whose activity is regulated by the Act on the National Bank of Poland. According to the regulations of this Act and in connection with the functioning of the national currency in Poland, ie the Polish zloty, the central bank conducts the entire monetary policy in Poland. The National Bank of Poland, using its instruments of domestic monetary policy, may influence economic processes within the framework of countercyclical intervention in order to activate economic processes, affecting the amount of circulating money in the economy and changing the cost of money borrowed in loans by commercial banks to economic entities. In this way, in the situation of a significant slowdown in the country's economic growth caused by the global financial crisis, the National Bank of Poland runs anti-crisis, interventionist monetary policy. Such activities have already been carried out by central banks in many other countries in the past. Despite the fact that the financial market, like other markets, is built according to the classic model of the market mechanism, in which two sides of the market interact, ie demand and supply, and the subject of trading is cash in cash or contained in various financial instruments, it is particularly institutionalized and regulated market.

Keywords: legal regulations, banking law, the financial system in Poland, the central bank, the National Bank of Poland, the banking system, monetary policy

Wprowadzenie

Rynek finansowy w Polsce tworzą instytucje i zasady obrotu rynkowego uregulowane normatywnie prawnymi ustaw i rozporządzeń określanych regulacjami prawa finansowego. Głównym segmentem podmiotowym rynku finansowego w Polsce jest system bankowy, który wzorem modelu zachodniej bankowości został w 1989 roku ukształtowany w strukturze dwuszczeblowej z podziałem na bankowość centralną i komercyjną. Kluczową instytucją rynku międzybankowego i pośrednio także całego rynku finansowego jest bank centralny. Bank centralny stosując instrumenty finansowe polityki pieniężnej reguluje ilość pieniądza w gospodarce narodowej. Do tych instrumentów zalicza się wpływ na wysokość stóp procentowych na rynku między-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Gwoździewicz S. (2018). Regulated Normatively Anti-Cyclical Anti-Crisis Domestic Monetary Policy of Central Banking in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 215-232

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2178](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2178)

bankowym, operacje otwartego rynku, operacje kredytowo-depozytowe oraz kształtowanie rezerwy obowiązkowej banków komercyjnych. Stosowanie i funkcjonowanie tych instrumentów polityki pieniężnej jest ściśle uregulowane prawnie (Dmowski A., Prokopowicz D., Sarnowski J., 2008, s.167-168). Mimo tego, że rynek finansowy tak jak i inne rynki zbudowany jest według klasycznego modelu mechanizmu rynkowego, w którym współgrają ze sobą dwie strony rynku, tj. popyt i podaż a przedmiotem obrotu jest pieniądz w formie gotówkowej lub zawarty w różnych instrumentach finansowych to jednak jest to rynek szczególnie zinstytucjonalizowany i uregulowany prawnie.

Do głównych normatywów prawnych, zgodnie z którymi Narodowy Bank Polski pełni ustanowione prawnie funkcje banku centralnego w Polsce należą:

- a) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 (Art. 227 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997),
- b) Ustawa o Narodowym Banku Polskim (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o NBP),
- c) w niektórych aspektach działalności i roli w systemie bankowym także Ustawa Prawo bankowe (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - *Prawo bankowe*).

Zgodnie z obowiązującymi normatywami prawa (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o NBP) kluczową instytucją rynku międzybankowego i pośrednio także całego rynku finansowego jest bank centralny. W Polsce bankiem tym jest Narodowy Bank Polski z siedzibą w Warszawie, który nie tylko systemowo i normatywnie zapewnia infrastrukturę niezbędną dla efektywnego przeprowadzania transakcji oraz ich rozliczania, ale również posiada uprawnienia dla prowadzenia interwencji na rynku. Interwencje te są podejmowane w sytuacji zaistnienia skrajnej nierównowagi rynkowej, w zakresie której realizacja celów polityki pieniężnej staje się znacząco utrudniona (Domańska-Szaruga B., Prokopowicz D., 2015). Bank centralny wpływa także na funkcjonowanie rynku międzybankowego. Poprzez rynek międzybankowy bank centralny kształtuje politykę pieniężną i pośrednio także oddziałuje na sytuację gospodarczą państwa wykorzystując w tej działalności instrumenty finansowe. Kluczowym instrumentem tego oddziaływania jest kształtowanie określonych stóp procentowych na rynku międzybankowym w ramach realizacji określonego celu

inflacyjnego lub kursowego (Dmowski A., Prokopowicz D., Sarnowski J., 2005, s.127).

Zgodnie z Ustawą o NBP (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o NBP) głównym celem działalności banku centralnego w Polsce jest utrzymywanie stabilnego poziomu cen tj. niskiej inflacji, która zgodnie z określonym celem inflacyjnym. Zgodnie z opracowaną przez Radę Polityki Pieniężnej Strategią Polityki Pieniężnej po 2003 roku, cel inflacyjny określony został na poziomie 2,5 proc. z dopuszczalnym przedziałem wahań +/- 1 punkt procentowy. Chodzi o to aby w kraju nie malała w znaczącym stopniu siła nabywcza krajowej jednostki monetarnej tj. polskiego złotego. Funkcjonujący już w latach 90. Narodowy Bank Polski jako bank centralny skutecznie zdławił hiperinflację, która pojawiła się w początkowym okresie transformacji systemowo-gospodarczej w Polsce od 1989 roku. Od czasu obniżenia stopy inflacji do poziomu, który nie generuje dodatkowych kosztów dla podmiotów gospodarczych NBP wykorzystując posiadane instrumenty prowadzi politykę pieniężną stabilizując makroekonomiczne procesy gospodarki narodowej. Polityka pieniężna jest częścią polityki gospodarczej państwa, więc NBP prowadzi swą stabilizacyjną politykę monetarną przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej rządu, o ile nie ogranicza to podstawowych celów bankowości centralnej określonych w Ustawie o NBP (Gwoździewicz S., Prokopowicz D., 2017, s.73).

Narodowy Bank Polski jako podmiot kształtujący krajową politykę monetarną w Polsce

Ponieważ w Polsce w obiegu znajduje się krajowa jednostka monetarna polski złoty więc Narodowy Bank Polski jest także bankiem emisyjnym. W związku z tym bank centralny w Polsce posiada wyłączne prawo emisji unormowanych prawnie znaków pieniężnych tj. polskiego złotego, który jest prawnym środkiem płatniczym w Rzeczypospolitej Polskiej. Poza tym do podstawowych zadań Narodowego Banku Polskiego należy także (Dmowski A., Prokopowicz D., 2010, s.149):

- a) przeprowadzanie i kontrola realizacji rozliczeń pieniężnych na rynku międzybankowym oraz na potrzeby podmiotów sektora publicznego,
- b) zarządzanie i gospodarowanie rezerwami dewizowymi,

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Gwoździewicz S. (2018). Regulated Normatively Anti-Cyclical Anti-Crisis Domestic Monetary Policy of Central Banking in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 215-232

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2178](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2178)

- c) przeprowadzanie transakcji finansowych z udziałem dewiz,
- d) prowadzenie bankowej obsługi sektora finansów publicznych w tym budżetu państwa,
- e) organizowanie operacji otwartego rynku zapewniających środki finansowe dla wypełnienia luki płynności tj. deficytu w budżecie państwa (Białas, Mazur, 2013, s.193),
- f) refinansowanie potrzeb pożyczkowych banków komercyjnych i utrzymywanie płynności w sektorze bankowym,
- g) analizowanie stanu ryzyka inwestycyjnego, kredytowego, walutowego, itp. W systemie bankowym oraz zapewnianie warunków dla efektywnego rozwoju systemu bankowego,
- h) analizowanie makroekonomicznego stanu gospodarki narodowej w tym prowadzenie statystyki dotyczącej dokonujących się operacji finansowych w systemie bankowym,
- i) analizowanie stanu bilansu płatniczego,
- j) badanie i wpływanie na międzynarodową pozycję inwestycyjną Polski,
- k) prowadzenie działalności badawczej, edukacyjnej i informacyjnej.

Zgodnie z Ustawą o NBP (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o NBP) głównymi organami Narodowego Banku Polskiego są Prezes NBP, Rada Polityki Pieniężnej oraz Zarząd NBP.

Podstawowym zadaniem Rady Polityki Pieniężnej jest koordynowanie procesu realizacji założeń polityki pieniężnej państwa. W ramach tych zadań RPP rokrocznie określa założenia polityki pieniężnej i uczestniczy w ich realizacji. Okresowo zbiera się Rada Polityki Pieniężnej i podejmuje decyzję odpowiadając na pytanie czy wysokość podstawowych stóp procentowych należy pozostawić na dotychczasowym poziomie czy zmienić podnosząc lub obniżając je (Gwoździewicz S., Prokopowicz D., 2015, s.68). W trakcie tych decyzji brane są różne argumenty pod uwagę, w tym przede wszystkim makroekonomiczny stan gospodarki określany m.in. poziomem inflacji, tempem wzrostu gospodarczego, jakości portfela kredytowego banków komercyjnych itd. Poza tym do głównych zadań RPP należy określanie zasad prowadzenia operacji otwartego rynku oraz zasad naliczania i utrzymywania rezerwy obo-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

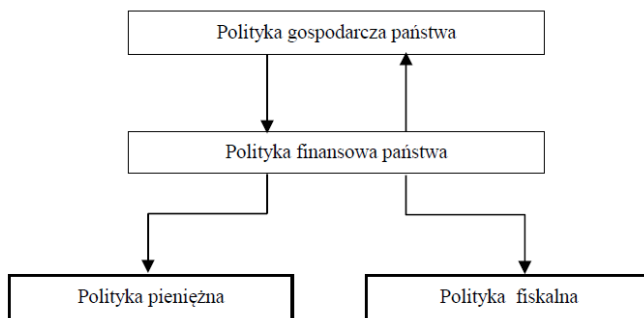
Prokopowicz D., Gwoździewicz S. (2018). Regulated Normatively Anti-Cyclical Anti-Crisis Domestic Monetary Policy of Central Banking in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 215-232

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2178](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2178)

wiązkowej, do której utrzymywania są zobligowane banki komercyjne. RPP zatwierdza także coroczny plan finansowy banku centralnego oraz opracowywane w NBP sprawozdania finansowe z prowadzonej działalności banku centralnego w Polsce. W związku z powyższym RPP współpracuje z NBP w ramach realizacji podstawowego celu działalności banku centralnego w Polsce, jakim jest utrzymanie stabilnego poziomu cen (Dmowski A., Prokopowicz D., Sarnowski J., 2005, s.127).

W ramach realizacji polityki pieniężnej bank centralny kształtuje stopy procentowe rynku międzybankowego wpływając na popyt i podaż pieniądza oraz jego osiadanie na rachunkach banków. W kontekście realizacji zdefiniowanej strategii polityki monetarnej szczególnie istotnym czynnikiem decydującym o efektywności działania sektora finansowego i pośrednio całej krajowej gospodarki jest płynność na rynku międzybankowym. Płynność ta warunkuje efektywność przeprowadzania transakcji na rynku międzybankowym (Domańska-Szaruga B., Prokopowicz D., 2016). Istotna jest także płynność między bankami komercyjnymi a bankiem centralnym. W związku z tym rozliczenia przeprowadzane są na rachunkach banków komercyjnych prowadzonych przez bank centralny. Rachunki te pełnią szczególną rolę w kształtowaniu tej płynności w całym sektorze bankowym. Płynność banków komercyjnych jest skorelowana ze stanem środków utrzymywanych na rachunkach poszczególnych banków w banku centralnym.


Rysunek 1. Polityka pieniężna jako składowa polityki finansowej państwa.



Źródło: A. Dmowski, D. Prokopowicz, J. Sarnowski, Podstawy finansów i bankowości, Wydawnictwo Centrum Doradztwa i Informacji Difin sp. z o.o., Warszawa 2005, s.64.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Gwoździewicz S. (2018). Regulated Normatively Anti-Cyclical Anti-Crisis Domestic Monetary Policy of Central Banking in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 215-232

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2178](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2178)


Poza wymienionymi powyżej instrumentami polityki pieniężnej i czynnikami autonomicznymi, płynność banków kształtowana jest także przez inne instrumenty polityki pieniężnej stosowane przez bank centralny, do których zalicza się przede wszystkim operacje otwartego rynku oraz operacje kredytowo-depozytowe (Wiatr M., 2015, s.72).

Przedmiotem operacji otwartego rynku są krótkoterminowe i średnioterminowe papiery wartościowe, które bank centralny oferuje bankom komercyjnym. W sytuacji, kiedy banki komercyjne uczestniczą w tych transakcjach wówczas następuje zmiana stanu środków finansowych na rachunkach banków. Zmieniający się popyt na będące przedmiotem operacji otwartego rynku papiery wartościowe jest kluczowym czynnikiem, który bank centralny uwzględnia przy kształtowaniu poziomu stopy procentowej dla instrumentów rynku pieniężnego charakteryzujących się okresem zapadalności zbliżonym do terminu operacji otwartego rynku (Domańska-Szaruga B., 2015, s.27). W Polsce stopa określająca minimalne oprocentowanie podstawowego typu operacji otwartego rynku tj. stopa referencyjna wyznacza najniższy poziom stóp dla międzybankowego rynku o okresie zapadalności analogicznym z prowadzonymi operacjami otwartego rynku. Banki komercyjne mając możliwość ulokowania nadwyżki środków pieniężnych w bonach oferowanych przez NBP, zignorują ofertę dokonania lokaty na rynku międzybankowym w innych bankach, jeżeli oferta innego banku będzie niżej oprocentowana (Dmowski A., Prokopowicz D., Sarnowski J., 2005, s.127).

Kolejnym transakcyjnym instrumentem polityki pieniężnej są operacje depozytowo-kredytowe, które zawierane są z bankiem centralnym zwykle z inicjatywy banków komercyjnych. Transakcje zawierane są z uwzględnieniem już określonych stóp procentowych na rynku międzybankowym i pełnią wobec operacji otwartego rynku rolę uzupełniającą (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o NBP). W Polsce górny poziom oprocentowania kredytów na rynku międzybankowym jest określony przez wysokość stopy procentowej kredytu lombardowego, który Narodowy Bank Polski udziela bankom komercyjnym. Jeżeli oferty innych banków komercyjnych na rynku międzybankowym charakteryzują się wyższym

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Gwoździewicz S. (2018). Regulated Normatively Anti-Cyclical Anti-Crisis Domestic Monetary Policy of Central Banking in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 215-232

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2178](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2178)

oprocentowaniem wobec oferty cenowej banku centralnego wówczas kredytuują się w tymże banku centralnym (Dmowski A., Prokopowicz D., Sarnowski J., 2005, s.127).

Rola bankowości centralnej w kontekście kryzysów finansowych

W najbliższych latach największy wpływ na realizację zadań NBP będą miały procesy integracji europejskiej, w tym starania o przystąpienie Polski do strefy euro. Wobec powyższego Narodowy Bank Polski odpowiada za stabilność narodowego pieniądza. Wypełniając ten konstytucyjny obowiązek, NBP opracowuje i realizuje strategię polityki pieniężnej oraz – uchwalane corocznie – założenia polityki pieniężnej. Poprzez zarządzanie rezerwami dewizowymi zapewnia odpowiedni poziom bezpieczeństwa finansowego państwa. Dzięki emisji znaków pieniężnych zabezpiecza płynność obrotu gotówkowego. Ważnym celem NBP jest dbałość o stabilność systemu finansowego (Przybylska-Kapuścińska W., 2013, s.82). Realizując ten cel, Komisja Nadzoru Finansowego w porozumieniu z NBP sprawuje nadzór nad sektorem bankowym i pośrednio zapewnia bezpieczeństwo środków powierzonych bankom. Istotną rolę w zapewnieniu tego bezpieczeństwa, szczególnie w odniesieniu do depozytów pełni Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Łącznie wszystkie te instytucje zapewniają wysoki poziom bezpieczeństwa systemu finansowego w Polsce. W ramach pełnionych funkcji nadzorczych i regulacyjnych NBP dba o płynność, sprawność i bezpieczeństwo systemu płatniczego. Przyczynia się również do rozwoju bezpiecznej infrastruktury rynku finansowego (Dmowski A., Prokopowicz D., Sarnowski J., 2005, s. 127).

Analiza procesu odbudowy systemu bankowego w Polsce w początkowym okresie funkcjonowania gospodarki w warunkach rynku i transformacji własnościowej większości podmiotów gospodarczych wskazuje na nadrzędne administracyjne znaczenie Narodowego Banku Polskiego w tym procesie. Proces ten bezpośrednio od 1989 roku sprowadzał się głównie do realizacji zasadniczo „z góry” zaplanowanych działań w strukturach NBP-u, Polegających na przenoszeniu zachodnich, głównie niemiecko-francuskich wzorców i administrowaniu nad realizacją zamierzonych planowo celów. Najważniejsze czynniki tego procesu są następujące (Prokopowicz D., 2016b, s. 12-14):

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Gwoździewicz S. (2018). Regulated Normatively Anti-Cyclical Anti-Crisis Domestic Monetary Policy of Central Banking in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 215-232

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2178](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2178)

Odbudowa systemu bankowego w warunkach rynkowych w początkowym okresie transformacji ustrojowej, tj. od 1989 r. realizowana była zasadniczo planowo i efektywnie, ale obwarowana była wieloma ograniczeniami. Istotnym czynnikiem ograniczającym było to, że proces ten, szczególnie w I połowie lat 90. związany był z formowaniem unormowań prawnych określających ogólne ramy funkcjonowania systemu bankowego i stworzenia prawnych podstaw przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym. Dopiero z końcem lat 90. większego znaczenia nabierają działania podejmowane indywidualnie w poszczególnych bankach. W okresie tym proces doskonalenia procedur wewnątrzbankowych realizowany jest przede wszystkim na poziomie banków komercyjnych, które dostrzegły w tym istotny czynnik konkurencji (Kalinowski M., Pronobis M., 2015, s. 92).

W I połowie lat 90. w bankach badane były dość fragmentarycznie tylko podstawowe kategorie ryzyka bankowego i zasadniczo jedynie na poziomie pojedynczej transakcji. Wzrost znaczenia zintegrowanego zarządzania bankiem nastąpił dopiero w II połowie lat 90. ubiegłego stulecia. W okresie tym następuje również wzrost znaczenia zintegrowanego zarządzania poszczególnymi kategoriami ryzyka, w tym rodzajami zaliczanymi do tradycyjnych jak również tymi, zaliczanymi do nowych, ponieważ po raz pierwszy pojawia się wiedza na temat zarządzania nimi, przetransferowana do polskiej bankowości przez banki zagraniczne (Chisholm A., 2013, s. 73).

Nadrzędna rola Narodowego Banku Polskiego odniosła pozytywny wymierny skutek, zmierzony stosunkowo niewielkimi przypadkami upadłości banków i uniknięciem przez to poważnego kryzysu finansowego całego systemu. Istotnym wskaźnikiem potwierdzającym wymienioną tezę jest analiza jakości portfela kredytów banków komercyjnych. Obniżenie jakości portfela kredytów całego systemu bankowego funkcjonującego w Polsce zasadniczo wynikało z innych źródeł w okresach lat 1992 – 1994 i od 1998 do końca 2002 roku. W pierwszym z wymienionych okresów podstawowym źródłem był brak rzetelnych procedur kredytowych, oraz recesja polskiej gospodarki. W drugim istotne znaczenie przypisywane jest głównie już tylko czynnikom niezależnym od banków, tj. pogorszenie sytuacji ekonomicznej kraju, wzrostowi konkurencji w sektorze i

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Gwoździewicz S. (2018). Regulated Normatively Anti-Cyclical Anti-Crisis Domestic Monetary Policy of Central Banking in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 215-232

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2178](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2178)

restrykcyjnej polityce NBP (Dmowski A., Prokopowicz D., Sarnowski J., 2008, s. 157).

W związku z powyższym NBP odegrał kluczową rolę w procesie przeprowadzonej w latach 90. transformacji systemu bankowego w Polsce oraz w zbudowaniu systemowych instrumentów kontroli i zabezpieczenia ewentualnych negatywnych skutków wystąpienia kryzysu finansowego. Z drugiej strony biorąc pod uwagę nadrzędną rolę NBP dla całej gospodarki w kontekście prowadzonej polityki pieniężnej, skalę wypracowywanych zysków i możliwości zwiększania rezerw to obecnie uznaje się, że bank centralny w Polsce mógłby bardziej aktywnie pełnić swe funkcje, jako bank państwa. Taką bardziej aktywną politykę monetarną, której celem była aktywizacja procesów gospodarczych, niejednokrotnie pełnił Bank Rezerw Federalnych tj. bank centralny w USA. Pozytywne wyniki tej aktywnej polityki monetarnej, które pozwoliły Ameryce wyjść najszybciej z kryzysu finansowego zauważone zostały w Europie. W związku z tym podobną aktywną politykę monetarną od ponad 2 lat realizuje także Europejski Bank Centralny (Gwoździewicz S., Prokopowicz D., Szybowski D., 2016, s. 139). W tym miejscu należy dodać, że w USA pokryzysowy stan gospodarki uległ najefektywniejszej poprawie m.in. na rynkach kapitałowych, konsumpcyjnych, mieszkaniowych i na rynku pracy gdzie stopa bezrobocia spadła z ponad 14% w początkach kryzysu finansowego na poniżej 7% obecnie. W dodatku skala niekorzystnych aspektów kryzysu finansowego w jego początkowej fazie była najwyższa właśnie w USA, a mimo tego poprzez aktywną politykę monetarną Banku Rezerw Federalnych kraj ten najszybciej i najsprawniej poradził sobie z tym jednym z największych w historii gospodarczej świata kryzysów (Davies H., Green D., 2010, s. 72).

Zastosowany w tzw. Planie Paulsona w USA keynesowski pakiet pomocy finansowej celem wsparcia akcji kredytowych oraz niedopuszczenia do lawiny upadłości podmiotów bankowych oraz dużych przedsiębiorstw nie był zupełnie nowym programem antykryzysowym. Pierwowzorem dla tego programu pomocowego był znany już od kilkudziesięciu lat i zastosowany w latach 30. ubiegłego wieku program interwencjonistyczny new deal, którym wyprowadzono wówczas Amerykę z Wielkiego Kryzysu gospodarczego. Jednak skala aktywności

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)


Prokopowicz D., Gwoździewicz S. (2018). Regulated Normatively Anti-Cyclical Anti-Crisis Domestic Monetary Policy of Central Banking in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 215-232

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2178](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2178)

interwencjonistycznej Banku Rezerw Federalnych od jesieni 2008 roku była wielokrotnie większa (Świdarska J., 2013, s. 91). Dodatkowym instrumentem pomocowym dla zagrożonych upadłością korporacji i banków było dokapitalizowanie środkami publicznymi z jednoczesnym przejęciem znaczących pakietów akcji danego podmiotu. Po przeprowadzonych procesach restrukturyzacyjnych już w 2010 roku większość z przedsiębiorstw i banków, które skorzystały z tego wsparcia oddały do skarbu państwa USA pożyczone wcześniej środki finansowe z odsetkami lub skarb państwa USA sprzedał z zyskiem wcześniej przejęte pakiety akcji tych uratowanych przed upadłością podmiotów (Prokopowicz D., 2010, s. 51). Ten unikalny interwencjonistyczny model pomocy zastosowany został w zasadzie na warunkach zbliżonych do rynkowych i nie zwiększył skali realnego wpływu państwa na procesy gospodarcze. Nie realizowano procesów nacjonalizacji przedsiębiorstw, czego obawiały się niektóre środowiska ekonomistów nawiązujących do nurtów ekonomii neoklasycznej. Teraz po latach ekonomiści już niemal jednogłośnie stwierdzają sukces aktywnej antykryzysowej polityki monetarnej banku centralnego USA (Gwoździewicz S., Prokopowicz D., 2016a, s. 93). Biorąc pod uwagę rolę i funkcje banku centralnego w Polsce to obecnie przyjmuje się, że Narodowy Bank Polski, jako bank państwa powinien zaktywizować swą działalność w zakresie wykorzystania instrumentów polityki monetarnej w modelu pro interwencjonistycznym w celu aktywizowania procesów gospodarczych w Polsce (Dmowski A., Prokopowicz D., Sarnowski J., 2008, s. 137). Aktywizowanie to powinno być szczególnie ukierunkowane na te sektory gospodarki, które charakteryzują się inwestycyjnym potencjałem w kontekście uwalniania pro rozwojowych, proprzedsiębiorczych i proinnowacyjnych czynników polskiej gospodarki. Zastosowanie w Polsce modelu aktywnej polityki pieniężnej, w której instrumenty Narodowego Banku Polskiego tj. przede wszystkim niskie stopy procentowe i łagodzenie polityki kredytowej wobec banków komercyjnych nie jest czymś zupełnie nowym w kontekście globalnie analizowanej bankowości centralnej. Tego typu podejście w zakresie wykorzystania polityki monetarnej jako istotnego segmentu prorozwojowej polityki gospodarczej państwa stosowane jest w kilku innych krajach już od wielu lat. Do tych krajów zalicza się głównie największe

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Gwoździewicz S. (2018). Regulated Normatively Anti-Cyclical Anti-Crisis Domestic Monetary Policy of Central Banking in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 215-232

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2178](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2178)

gospodarki rozwinięte anglosaskiego systemu finansowego. Tego typu aktywne antykrzysowe polityki monetarne stosowane były na wyjątkowo dużą skalę bezpośrednio po pojawieniu się na jesieni 2008 roku globalnego kryzysu finansowego. Szczególnie istotnym czynnikiem efektywnego opanowania i redukcji głębokiej pokryzysowej dekonunktury krajowych gospodarek krajów wysoko rozwiniętych były prowadzone przez kilka lat programy interwencjonizmu państwowego z zaangażowaniem środków publicznych skarbu państwa celem utrzymania płynności w systemach bankowych. Przez kilka lat po pojawieniu się na jesieni 2008 roku globalnego kryzysu finansowego bank centralny w USA, Bank Rezerw Federalnych oraz Europejski Bank Centralny w Unii Europejskiej skupowały od banków komercyjnych najbardziej zagrożone trwałą utratą płynności aktywa, dostarczając do sektora bankowego dodatkowych środków w ramach których zwiększano ograniczona poprzez kryzys płynność na rynkach międzybankowych oraz pośrednio w ten sposób aktywizując akcje kredytowe banków i koniunkturę w segmencie przedsiębiorstw (Prokopowicz D., Gwoździewicz S., Szybowski D., 2016, s. 141-142). W wyniku tych interwencjonistycznych procesów, które pochłonęły setki mld USD i Euro udało się kosztem nieznacznego zwiększenia inflacji sprawnie opanować globalny kryzys finansowy przywrócić tendencję poprawiającej się koniunktury gospodarczej. Również w Polsce od 2012 roku zaczęły pojawiać się pierwsze symptomy poprawiającej się koniunktury w krajowej gospodarce, a od 2015 roku zaczęły znacząco rosnać dochody obywateli i powrócił optymizm także wśród znaczącej części przedsiębiorców (Wereda W., Prokopowicz D., 2017, s. 243-244). Potrzeba przeprowadzenia reform finansów publicznych, aktywizacja innowacyjności, wspieranie przedsiębiorczości i inwestycji to obecnie szczególnie istotne kwestie w kontekście stworzenia warunków dla przyspieszenia wzrostu gospodarczego w Polsce w kolejnych latach. W kontekście antykrzysowych działań interwencjonizmu państwowego szczególnie istotną kwestią jest aktywizacja przedsiębiorczości i innowacyjności w sektorze podmiotów gospodarczych zaliczanych do sektora MSP. Przedsiębiorstwa działające głównie w tym sektorze działają i rozwijają się głównie na rynkach lokalnych, regionalnych lub krajowych. Głównym celem rozwijanych przez małe, lokalnie działające podmioty gospodarcze

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Gwoździewicz S. (2018). Regulated Normatively Anti-Cyclical Anti-Crisis Domestic Monetary Policy of Central Banking in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 215-232

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2178](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2178)


idee patriotyzmu gospodarczego jest obrona interesów tych przedsiębiorstw, których łącznie cały sektor w MSP w poszczególnych krajach stanowi zwykle większą część krajowych gospodarek (Rakowski J., Prokopowicz D., 2017, s.372-373). Szczególną rolę w tym zakresie przypisuje się szybko rozwijającym się innowacyjnym przedsiębiorstwom funkcjonującym w ramach sektora MSP oraz korporacjom działającym według koncepcji przedsiębiorstw społecznych (Gardziński T., 2016). Rozwijanie na poziomie krajowym polityki społeczno-gospodarczej aktywizującej przedsiębiorczość i innowacyjność obywateli i podmiotów gospodarczych przyczynia się do znaczącej poprawy wzrostu gospodarczego krajowej gospodarki. Dzieje się tak obecnie, ponieważ instrumenty interwencjonizmu państwowego, których zadaniem jest aktywizacja wzrostu gospodarczego tj. jak utrzymywanie niskich stóp procentowych w ramach polityki monetarnej oraz ulgi podatkowe w zakresie polityki fiskalnej odnoszą się również bądź głównie do podmiotów gospodarczych sektora MSP w Polsce. Sektor ten to ok. 95 proc. działających w Polsce przedsiębiorstw i firm, które wytwarzają większą część dochodu narodowego wypracowywanego w polskiej gospodarce. Stosując prorozwojową politykę gospodarczą rząd w okresach dekoniunktury lub słabego wzrostu krajowej gospodarki stara się aktywizować w zakresie zwykle kilkuletnim przedsiębiorczość w sektorze przedsiębiorstw oraz instytucji finansowych. O efektywności działania tego typu interwencjonizmu państwowego decyduje w znaczącym stopniu kwestia sprawnego zintegrowanego stosowania wzajemnie wspomagających się segmentów polityki społeczno-gospodarczej w tym polityki fiskalnej i pieniężnej.

Podsumowanie

Bank centralny jako podmiot pełniący rolę administracyjną, kontrolną i nadzorczą dla banków komercyjnych wpływa na wysokość stóp procentowych na rynku międzybankowym, wykorzystując posiadane instrumenty finansowe, przy pomocy których reguluje ilość pieniądza w gospodarce narodowej (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o NBP). Mimo tego że kluczowe i zasadnicze kwestie dotyczące funkcji i roli Narodowego Banku Polskiego w systemie bankowym i finansowym państwa zostały już określone w pierwszej wersji wspomnianej Ustawy w 1989 roku

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Gwoździewicz S. (2018). Regulated Normatively Anti-Cyclical Anti-Crisis Domestic Monetary Policy of Central Banking in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 215-232

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2178](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2178)

to jednak w związku z bezustannym procesem dokonujących się zmian technologicznych, procedur zarządzania ryzykiem bankowym oraz trwających dostosowań polskiej bankowości do standardów Unii Europejskiej więc co kilka lat lub częściej dokonywane są nowelizacje tej Ustawy. Ostatnia z tych nowelizacji weszła w życie 1 marca 2017 roku (Prawo bankowe. Ustawa o Narodowym Banku Polskim, 2017, s. 35). Nowelizacje kluczowych normatywów prawnych takich jak Ustawa o NBP oraz Ustawa Prawo bankowe nie zmieniają diametralnie kwestii fundamentalnych, systemowych, w tym struktury i funkcji poszczególnych podmiotów bankowych w systemie finansowym państwa (Szpringer W., 2014, s. 49). Nowelizacje jedynie doprecyzowują w szczegółach wybrane kwestie, które podlegają zwykle ewolucyjnym zmianom w związku z postępującą globalizacją ekonomiczną bankowości, postępem w zakresie technologii teleinformatycznej, bezpieczeństwa transferu danych niejawnych w Internecie, procedur zarządzania ryzykiem i zmieniających się także jedynie w kwestiach szczegółowych bankowości Unii Europejskiej. Kierunki rozwoju bankowości unijnej wyznaczają takie centralne podmioty jak Europejski Bank Centralny, Komitet Bazylejski ds. Nadzoru Bankowego i Komisja Europejska (Prokopowicz D., 2012, s. 26-27). Wobec powyższego rozwój rynkowego systemu finansowego w Polsce zdeterminowany został w znaczącym stopniu globalnie działającymi procesami koniunktury na rynkach finansowych oraz procesami dostosowań do standardów normatywnych i technologicznych Unii Europejskiej. W ramach działań antykryzysowych czołowe banki centralne anglo-saskiego i europejskiego systemu finansowego uruchomiły wysoko budżetowe systemowe, interwencjonistyczne programy pomocowe. Ostatecznie koszty ratowania systemu finansowego przerzucono na przysłowiowego Jana Kowalskiego tj. najliczniej reprezentowany segment klientów banków (Hryckiewicz-Gontarczyk A., 2014, s. 134). Obecnie dokonywane są badania zrealizowanych w poprzednich latach interwencjonistycznych rządowych programów anty kryzysowych działań ratowania kluczowych podmiotów gospodarki przed upadłością finansową oraz aktywizowania popytu, inwestycji, produkcji i płynności na rynku kredytowym. W zakresie prorozwojowych działań interwencjonizmu państwowego Europejski Bank Centralny nadal stosuje łagodną

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)


Prokopowicz D., Gwoździewicz S. (2018). Regulated Normatively Anti-Cyclical Anti-Crisis Domestic Monetary Policy of Central Banking in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 215-232

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2178](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2178)

politykę monetarną niskich stóp procentowych celem poprawy płynności w systemie finansowym i oferowanie taniego pieniądza na potrzeby rozwoju proinwestycyjnych akcji kredytowych banków komercyjnych działających w Unii Europejskiej (Kołodko G., Mihm S., Roubini N., 2011, s. 38). Zgodnie z regulacjami Ustawy o Narodowym Banku Polskim (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o NBP) oraz w związku z funkcjonowaniem w Polsce waluty krajowej tj. polskiej złotówki bank centralny prowadzi całokształt polityki monetarnej w Polsce. Narodowy Bank Polski wykorzystując swe instrumenty krajowej polityki monetarnej może wpływać na procesy gospodarcze w ramach antycyklicznego interwencjonizmu celem aktywizowania procesów gospodarczych, wpływając na ilość cyrkulującego pieniądza w gospodarce i zmieniając koszt pieniądza wypożyczanego w kredytach przez banki komercyjne podmiotom gospodarczym (Prokopowicz D., 2007, s. 53-54). W ten sposób w sytuacji znacznego spowolnienia wzrostu gospodarczego kraju wywołanego globalnym kryzysem finansowym Narodowy Bank Polski prowadzi antykryzysową, interwencjonistyczną politykę monetarną. Tego typu działania prowadzone były już niejednokrotnie przez banki centralne w wielu innych krajach w przeszłości. Waluta polski złoty funkcjonuje w systemie rynkowych, zmiennych kursów walutowych i jest rynkowo kwotowana na rynkach forex względem innych walut (Prokopowicz D., 2016a, s. 21-22). W sytuacji spekulacyjnych ataków na polską złotówkę ze strony zagranicznych banków inwestycyjnych Narodowy Bank Polski uruchamia swe rezerwy walutowe lub najpierw Prezes NBP zapowiada tego typu planowane działania i w ten sposób amplituda wahań kursu złotego na rynkach walutowych forex jest ograniczana. Tego typu działania antyspekulacyjne, tj. mające na celu stabilizację kursu polskiej waluty prowadzone były przez narodowy Bank Polski już wielokrotnie w okresie ostatnich kilkunastu lat. Szczególnie istotne znaczenie wspomnianych działań stabilizujących kurs waluty krajowej występuje w okresach kryzysów finansowych lub gospodarczych, krajowych lub realizujących się w wymiarze międzynarodowym (Gwoździewicz S., Prokopowicz D., 2016b, s.67). Z drugiej strony mimo tego, że rynek finansowy tak jak i inne rynki zbudowany jest według klasycznego modelu mechanizmu rynkowego, w którym współgrają ze sobą dwie strony rynku, tj. popyt i podaż a przedmiotem obrotu jest pieniądz w formie

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Gwoździewicz S. (2018). Regulated Normatively Anti-Cyclical Anti-Crisis Domestic Monetary Policy of Central Banking in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 215-232

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2178](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2178)

gotówkowej lub zawarty w różnych instrumentach finansowych to jednak jest to rynek szczególnie zinstytucjonalizowany i uregulowany prawnie. Wobec powyższego, w niniejszym artykule wykazano, że antycykliczna, antykrzysowa, krajowa polityka monetarna bankowości centralnej w Polsce jest zasadniczo regulowana normatywnie niezależnie od jej strategicznego, stabilizacyjnego lub interwencyjnego charakteru.

Literatura:

1. BIAŁAS M., MAZUR Z., (2013) *Bankowość wczoraj i dziś*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
2. CHISHOLM A. M., (2013) *Wprowadzenie do międzynarodowych rynków finansowych*, Wolters Kluwer, Warszawa.
3. DAVIES H., GREEN D., (2010) *Globalny nadzór i regulacja sektora finansowego*, Seria Wyzwania globalne, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
4. DMOWSKI A., PROKOPOWICZ D., (2010) *Rynki finansowe*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa.
5. DMOWSKI A., PROKOPOWICZ D., SARNOWSKI J., (2005) *Podstawy finansów i bankowości*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa.
6. DMOWSKI A., PROKOPOWICZ D., SARNOWSKI J., (2008) *Finanse i bankowość. Teoria i praktyka*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa.
7. DOMAŃSKA-SZARUGA B., (2014) *Financial Instability and the New Architecture of Financial Supervision in European Union* (w:) B. Domańska-Szaruga, T. Stefaniuk (red.), *Organization in changing environment. Conditions, methods and management practices*, Studio Emka, Warszawa.
8. DOMAŃSKA-SZARUGA B., PROKOPOWICZ D., (2015) *Makroekonomiczne zarządzanie antykrzysowe* (w:) 34 Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo – Humanistycznego w Siedlcach, nr 107, Seria: Administracja i Zarządzanie (34) 2015, Wydawnictwo UPH Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych, Warszawa.
9. DOMAŃSKA-SZARUGA B., PROKOPOWICZ D., (2016) *Ochrona transferu danych osobowych w cyberprzestrzeni* (w:) Secretum. Służby specjalne, bezpieczeństwo i informacja, Instytut Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Oficyna Wydawnicza RYTM w Warszawie, nr 2 (2016).
10. GARDZIŃSKI T., (2016) *Przedsiębiorstwo społeczne środkiem rozwiązywania problemów współczesnej gospodarki*, (w:) *International Journal of New Economics and Social Sciences* 1 (3), Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka - Edukacja - Rozwój w Warszawie, Warszawa.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)


Prokopowicz D., Gwoździewicz S. (2018). Regulated Normatively Anti-Cyclical Anti-Crisis Domestic Monetary Policy of Central Banking in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 215-232

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2178](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2178)

11. GWOŹDZIEWICZ S., PROKOPOWICZ D., (2015) *Administrative, supervisory and legal determinants of globalization of financial markets and the banking system in Poland* (w:) International Journal of New Economics and Social Sciences, nr 2 (2), Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka - Edukacja - Rozwój w Warszawie, Warszawa.
12. GWOŹDZIEWICZ S., PROKOPOWICZ D., (2016a) *Antykryzysowa aktywna polityka monetarna Banku Rezerw Federalnych w kontekście bezpieczeństwa systemu finansowego i koniunktury globalnej gospodarki* (w:) Studia Administracji i Bezpieczeństwa. Public Administration and Security Studies, nr 1 (2016), Wydawnictwo Naukowe Akademii im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim, Gorzów Wielkopolski.
13. GWOŹDZIEWICZ S., PROKOPOWICZ D., (2016b) *Globalization and the process of the system and normative adaptation of the financial system in Poland to the European Union standards* (w:) *Globalization, the State and the Individual*, International Scientific Journal, Free University of Varna "Chernorizets Hrabar", Chayka, Varna, Bulgaria 9007, Varna 2016, nr 1(9) 2016.
14. GWOŹDZIEWICZ S., PROKOPOWICZ D., (2017) *Adjustment of Polish banks to international standards as a factor of globalization of the national financial system* (w:) *Globalization, the State and the Individual*, International Scientific Journal, University of Economics and Innovation in Lublin, Free University of Varna "Chernorizets Hrabar", Chayka, Varna, Bulgaria 9007, nr 1(13) 2017, Varna.
15. GWOŹDZIEWICZ S., PROKOPOWICZ D., SZYBOWSKI D., (2016) *Activating interventionist monetary policy of the European Central Bank in the context of the security of the European Financial System* (w:) International Journal of New Economics and Social Sciences, nr 2 (4), Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka - Edukacja - Rozwój w Warszawie.
16. HRYCKIEWICZ-GONTARCZYK A., (2014) *Anatomia kryzysów bankowych*, Poltext, Warszawa.
17. KALINOWSKI M., PRONOBIS M., (2015) *Rynki finansowe a gospodarka realna. Aktualne wyzwania*, Warszawa.
18. KOŁODKO G., MIHM S., ROUBINI N., (2011) *Ekonomia kryzysu*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
19. *Prawo bankowe. Ustawa o Narodowym Banku Polskim*, Seria Twoje Prawo, wydanie 25, C. H. Beck, Warszawa
20. PROKOPOWICZ D., (2007) *Znaczenie procesów globalizacji ekonomicznej dla odbudowy polskiego systemu bankowego w nowych realiach gospodarczych* (w:) *Zeszyty Naukowe Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie. Rok XII*. Nr 1 (26)/2007.
21. PROKOPOWICZ D., (2010) *Wpływ globalnego kryzysu rynków finansowych na koniunkturę polskiej gospodarki* (w:) *Zeszyty Naukowe Almamery Szkoła Wyższa z siedzibą w Warszawie, (Ekonomia)*, Nr 4 (61) 2010, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej Almamery, Warszawa.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Gwoździewicz S. (2018). Regulated Normatively Anti-Cyclical Anti-Crisis Domestic Monetary Policy of Central Banking in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 215-232

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2178](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2178)

22. PROKOPOWICZ D., (2012) *Na tle struktur rynkowych Unii Europejskiej* (w:) *Przedsiębiorstwo przyszłości. Kwartalnik Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej*. Warszawa, Nr 2 (11) 2012, kwiecień, wyd. IV.
23. PROKOPOWICZ D., (2016a) *Social and economic determinants of the processes of economic globalization that shape the development of the banking system in Poland* (w:) *Globalization, the State and the Individual*, International Scientific Journal, Free University of Varna "Chernorizets Hrabar", Chayka, , nr 2(10), Varna, Bułgaria 9007.
24. PROKOPOWICZ D., (2016b) *The importance of economic globalization in the context of the development of the financial system in Poland* (w:) *International Journal of New Economics and Social Sciences*, nr 2 (4), Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka - Edukacja - Rozwój w Warszawie, Warszawa.
25. RAKOWSKI J., PROKOPOWICZ D., (2017) *Jubilee's Report Of The 14th Congress Of The Polish Economy For The 15th Annual Of The Commercial-Industry Congregation Of The Polish Chamber Of Community*, (w:) *International Journal of New Economics and Social Sciences*, Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka - Edukacja - Rozwój, nr 2 (6), s. 371-389, Warszawa.
26. PRZYBYLSKA-KAPUŚCIŃSKA W. (red.), (2013) *Funkcjonowanie współczesnego rynku pieniężnego i kapitałowego*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.
27. ŚWIDERSKA J., (2013) *Współczesny system bankowy. Ujęcie instytucjonalne*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
28. SZPRINGER W., (2014) *Instytucje nadzoru w sektorze finansowym. Kierunki rozwoju*, MT Biznes, Warszawa.
29. WEREDA W., PROKOPOWICZ D., (2017) *Economic and financial situation of households in Poland – analysis and diagnosis*, (w:) *Polityki Europejskie, Finanse i Marketing*, Zeszyty Naukowe SGGW, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Warszawa 2017, nr 18/2017, s. 240-258.
30. WIATR M., (2015) *Bankowość korporacyjna*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.

Akty prawne:

31. KONSTYTUCJA Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483) art. 227.
32. USTAWA z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2013 r. poz. 908; Dz.U. z 2016 r. poz. 1948; Dz.U. z 2017 r. poz. 1373).
33. USTAWA z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe (Dz.U. 1997 nr 140 poz. 939; Dz.U. z 2016 r. poz. 1988).

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Gwoździewicz S. (2018). Regulated Normatively Anti-Cyclical Anti-Crisis Domestic Monetary Policy of Central Banking in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 215-232

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2178](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2178)



Received: 30 April 2018
Revised: 15 May 2018
Accepted: 15 May 2018
Published: 30 June 2018

PRAWNE I EKONOMICZNE ASPEKTY OPODATKOWANIA NIERUCHOMOŚCI W UNII EUROPEJSKIEJ

LEGAL AND ECONOMIC ASPECTS OF PROPERTY TAXATION IN THE EUROPEAN UNION

Tomasz Wołowiec

dr hab, Faculty of Administration and Social Sciences, University of Economics and Innovation
in Lublin, Poland

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7688-4231>

* *Corresponding author:* e-mail: wołowiectomek@gmail.com


Streszczenie

W systemach opodatkowania nieruchomości występujących w krajach Europy Zachodniej, nie istnieją ujednolicone rozwiązania specyficzne dla każdego państwa. W konkretnych systemach krajowych, składowe konstrukcji podatku (szczególnie podstawa opodatkowania, stawki, zwolnienia oraz ulgi podatkowe) były formowane przez uwarunkowania społeczno-historyczne, co spowodowało, że w niektórych państwach występują rozwiązania bardzo charakterystyczne, nie istniejące w innych systemach podatkowych. Wskazać można jednak pewne wspólne cechy, specyficzne dla nowoczesnych systemów opodatkowania nieruchomości. Wspólnym elementem, który łączy nowoczesne systemy podatkowe jest to, że podstawę (z nielicznymi wyjątkami) opodatkowania nieruchomości stanowi jej wartość (różnie definiowana). Celem niniejszego opracowania jest charakterystyka uwarunkowań teoretycznych i empirycznych systemów opodatkowania nieruchomości w Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem funkcji fiskalnej podatku od nieruchomości.

Słowa kluczowe: podatek od nieruchomości, opodatkowanie ad valorem, proces harmonizacji

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowiec T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

Abstract

A property tax (or millage tax) is a levy on real estate that the owner is required to pay. The tax is levied by the governing authority of the jurisdiction in which the real estate property is located; it may be paid to a national government, a federated state, a county or geographical region, or a municipality. Multiple jurisdictions may tax the same property. This is in contrast to a rent and mortgage tax, which is based on a percentage of the rent or mortgage value. There are four broad types of property: land, improvements to land (immovable man-made objects, such as buildings), personal property (movable man-made objects), and intangible property. Real property (also called real estate or realty) means the combination of land and improvements. Under a property tax system, the government requires and/or performs an appraisal of the monetary value of each property, and tax is assessed in proportion to that value. Forms of property tax used vary among countries and jurisdictions. Real property is often taxed based on its classification. Classification is the grouping of properties based on similar use. Real estate properties in different classes are taxed at different rates. Examples of different classes of property are residential, commercial, industrial and vacant real property. In Israel, for example, property tax rates are double for vacant apartments versus occupied apartments.

Keywords: property taxation, ad valorem tax, harmonization process

Introduction

The notion of property constitutes one of the most ambiguous categories, differently defined and interpreted depending on a given field of science. Analyzing legal provisions of the EU countries which regulate the issues of tax accounting and tax law, we may determine the general properties of elements of property. These are:

- Ability to generate future economic benefits;
- Reference to transactions or other events realized in the past;
- Remaining under control of the managing unit, which allows to enter them into the accounting system of a given entity.

Taking into account legal provisions of accounting, there are two categories of property (asset) elements: fixed assets and current assets. We can also classify property (assets) using other criteria (graph 1).

The difference between current assets and fixed assets is important for the possible establishment of the tax collection point for the taxes whose taxation base is related to the subject resource. It seems that potential application of property-related tribute requires for the object of taxation to be easily identifiable, thus demonstrating certain regularity of its taxation. The review of the existing models of property tax

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

shows that as far as tributes imposing burden on real estate are concerned, there is the primacy of building or land real estate over other types of property. It seems essential that the material property and intangible and legal values, as essential production factors of an enterprise, should constitute the main elements of the fixed assets structure.

Table 1. Types of property (assets) elements according to accounting regulations

Period of use criterion	fixed assets current assets
Liquidity criterion	non-liquid liquid
Criteria of nature and function	tangible intangible financial material

Source: own work

To describe the real estate, the basic element of property, we should not only use the presentation of various ways of defining the notion of real estate by the lawmakers, but also take into account their features (Table 2).


Table 2. Features of real estate

Physical	Economic	Legal
Immovability Durability Variety	Rarity Location Interrelationship Capital consumption Ability to satisfy particular needs Ability to generate economic benefits	Legal definition Legal structure of Land and Mortgage Register Records – state collection of real estates Special requirements for trading real estate Legal ratification of professions related to real estate Legal norms related to real estate economy of the state and self-government

Source: own work.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

Analyzing legal aspects concerning real estate in the EU countries we may differentiate four elements which need to be taken into account when considering the forms and structures of property taxation. First of all, it is the immovability of real estate in time and space. The value of the real estate largely depends on the attractiveness of its location and the type of its use. Secondly, variety, manifested in the fact that there are no two identical real estates. The factors that differentiate real estate are especially its area, shape, type of development, allocation in the spatial development plan, soil conditions, water conditions, utilities, neighborhood. That explains why there might be considerable differences between similar, but hardly comparable real estates. Thirdly – capital and time consumption with reference to industrial developed real estate. Limited financial resources allocated for purchasing the real estate depend on the investor's own resources and availability of external (foreign) finance. The indicated difficulties related to such investment are compensated by the long-term nature of the real estate enjoyed by the owner. A general rule states also that large capital consumption of the real estate usually results in its increasing value. Fourthly, the ability to satisfy particular needs, which means that entrepreneurs are able to generate economic benefits. Each type of real estate has certain functions attached to it. In case of residential real estate – this may be economic, education, cultural, religious activity that can be run there. With reference to undeveloped real estate – conducting trading activities (the marketplace), services (parking lots), agricultural activity (arable land) and forest activity (forest land). Another consequence of possessing a real estate and the right to use it is the ability to generate measurable benefits. The type of benefit depends on the way of using the real estate.

Property as a subject of taxation

The concept of property has never been defined in the Polish law system. In its wide sense, it is understood as total assets and liabilities belonging to a particular entity. Such definition of property is opposed to its narrow term denoting the estate which entails only assets. In the latter definition, debts do not belong to property, but lower its economic value. Also in economics the property is understood exclusively as a sum of assets – property resources controlled by an individual and possessing

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

reliably defined value. These assets are divided into fixed assets, composed of elements that are permanently engaged in a given unit, and current assets, composed of elements which constantly traded. In this understanding of property, liabilities are treated as means of its origin, and when we juxtapose them with assets, we will obtain a balance sheet (Etel L, Liszewski G., 2002, p. 5). In the legal sense, in the doctrine of civil law property has rather narrow meaning. This can be seen in the interpretation of the Civil Code provisions which use the concept of property – for example Article 863 (Grzybowski S., 2005, p. 561), 871 (Kidyba 2010), 875 concerning joint property of partners. The provision of Article 863 is absolutely binding and regulates the legal and material effects of gathering property on the basis of articles of association of a partnership. The regulation determining the regime of joint property of partners is applicable when such property is collected.

The establishment of a partnership as an obligation relationship is self-contained and does not depend on whether the joint property of partners was generated. The collection of such property may, but does not have to, be the consequence of establishing a partnership. The joint property is a derivative of the relationship of partnership, though not all articles of association have to evoke such legal and material effects. We may assume the existence of a civil partnership within which partners will oblige to act in a particular way, but none of them will be obliged to make any material contribution. Also the partnership activity will not generate any joint proprietary rights. Neither the establishment of the partnership nor its existence then is dependant, by the regulations, on the existence of joint property of partners. The provisions of Article 871 of the Civil Code determine the principles of settlement with a partner who leaves the partnership. They are applicable mostly when the partner leaves the partnership and withdraws their share observing the period of notice (Article 869 § 1 of the Civil Code) or not observing it (Article 869 § 2 of the Civil Code). Moreover, the principles of settlement provided in them are applicable in case of withdrawing one's share by a personal creditor of the partner on the basis of Article 870 of the Civil Code. It seems that unless the parties agree otherwise, also in case of articles of association of a partnership, on the basis of which a partner withdraws his share, the settlement with him should be conducted following the provi-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

sions of Article 871 of the Civil Code. In case of the partner's death, on the other hand, these provisions are used for settlement with their inheritors if they do not join the partnership in place of the late partner.

The provisions of the Civil Code do not regulate the principles of liquidating the partnership. However, activities undertaken after its dissolution, aimed at actually settling the partnership with its creditors and in relationship between partners, may, in some simplification, be treated as such. In commercial partnerships the appearance of the cause for liquidation in fact leads to opening the liquidation process, while the dissolution of a partnership becomes effective when the company is crossed out of the register following its liquidation. In case of civil partnerships, the order of events is different. The event that constitutes the cause for dissolving the partnership simultaneously causes its dissolution. On the other hand, the "liquidation" activities are conducted only after the termination (dissolution) of a partnership. The dissolution of a partnership is a legal event which needs to be analyzed in to major aspects. Most of all, the obligation relationship of a partnership expires. This means that all the rights and obligations of the partners as parties to the articles of association of this partnership also expire. Partners lose their status of partners as subjects of a legal relationship in the partnership. The second sphere in which partnership dissolution causes vital legal effects is the joint ownership referring to the joint property of partners. The joint ownership so far, at the moment of dissolving the partnership is by virtue of law transformed into ownership in parts. The provision of Article 875 § 1 of the Civil Code obliges us to apply to it the regulations concerning co-ownership in fractions, observing the provisions of Article 875 § 2 and 3 of the Civil Code. The dissolution of a partnership analyzed in these two aspects leads to a conclusion that the joint ownership in fractions, existing between former partners is self-contained. It exists in spite of the termination of a personal relationship (partnership relationship) between partners.

It is emphasized, though, that sometimes the lawmakers seem to be using the analyzed notion in its broad meaning – assuming that the inheritance is a kind of volume of estate, it should be admitted – following, for example, Article 922 of the Civil Code, that it consists of not only assets but also of many obligations the de-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowiec T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

ceased person had (liabilities). Similarly, the wide understanding of “property” could also be seen in the interpretation of the provisions of Family and Guardianship Code concerning the management of a joint property of spouses. It is assumed though, that as a rule property is understood narrowly in Polish law.

The Civil Code regulates in Article 44 the term similar to “property”, that is “possessions”. The term is a collective name for all property rights (absolute and relative), both civil and other. The possessions thus are a subordinate (general) notion to particular property rights. Possessions cover only property rights (ownership and other property rights), that is the assets attributed to a particular entity. Therefore we should exclude from this term debts, that is liabilities which may only constitute a burden on possessions. The use of “ownership and other property rights” indicates the civil law rights. The ownership right is the broadest and the fullest civil right to things, other property rights are its derivatives. Thus the rights which are not of civil law nature, or the civil law rights of non-property nature, are located outside the scope of interest for Article 44 of the Civil Code, as they do not create possessions (Kidyba, 2010). Property should be differentiated from possessions, though there are numerous inconsistencies in using these terms in the Civil Code. There is a broader and a narrower understanding of the concept of property (Pyziak-Szafnicka, 2009). In its broader meaning, property denotes all property rights and obligations of a legal subject. In its narrow definition, property is associated only with assets, that is property rights possessed by the subject; such identification allows us to use the concepts of property and possessions interchangeably. Property are the elements of possessions which can be singled out as a collection of assets (or liabilities) being the object of trade, inheriting, security for liabilities, basis of responsibility for obligations, etc.

Property denotes property rights of a subject in a particular legal activity or another legal event. This can be a joint property (for example in case of spouses or civil partnership) and separate property (of spouses, in a commercial company and its partners), personal property (for example used to perform a job or personal belongings), property objects (for example in the property of spouses), property management (in co-ownership), responsibility for obligations related to property, using the property (*inter vivos* and *mortis causa*). The elements of property are not objects

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

whose rights they concern, but these rights due to the objects (for example real estate, moveable things). Similar can be said of the belongings.

Property taxes (on specified items of property), comprise all taxes related to the ownership rights. From the perspective of the relationship between the tax burden and the taxpayer carrying it, we may differentiate direct and indirect taxes. A direct tax is when there is a precisely defined relationship between tax burden (type of tax, its amount, payment mode) and the taxpayer bearing it directly. Thus we have a relationship between the payment of the tax and direct carrying its burden by the taxpayer. So we have a convergence between the formal and material burden. Direct taxes burden the taxpayer in a way that is closely related to their income or property situation. Direct taxes comprise income taxes and property taxes. Direct taxes, especially property taxes are considered to be non-transferrable (Grądzki F., 2006, p. 105), which is not the case, therefore the criteria of the unity of a taxpayer and tax burden is not coherent. We should assume therefore – taking into account the criterion of a relationship of the subject with attributable features – that direct taxes are those which are precisely related to permanent and non-transferrable features of a taxpayer or measures of economic activity ascribed to him through the ownership rights (income and property) (Szczodrowski G., 2007, p. 24-26).

Property taxation has both economic and legal aspects. In the economic aspect, a property tax is the one whose source is the taxpayer's property. If property taxes are paid from obtained income, then they are nominal. If the source from which the tax is paid is the property, that we have real property taxes. Property taxes may burden both the property of individuals and business entities (subject of taxation criterion). We may also single out property taxes which may burden: possession of property, purchase or sale of property and increased value of property. Moreover, the taxation may cover the whole property or its particular elements. A property tax in its normative aspect is a tax which, through the elements of a legal construction (subject and base of taxation) is tied to property (Gomułowicz A., Małecki J., 2004, p. 140-141).

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

Reasons for property taxation

Property taxes constitute quite a varied group and are classified in many different ways, just as the property itself is subject to numerous classifications. We may assume that property taxes (on specified items of property) place burden on possessing the property and on its growth. The advantages of property taxes are:

- 1) they are resistant to tax frauds, as it is difficult to hide the taxation base (estate, real estate or a farm, as well as the fact of, for example, approving the local spatial development plan);
- 2) since they do not take into account the individual situation of a taxpayer – they do not allow any reliefs aimed at lowering tax burden if due to some special situation, the taxpayer's tax capacity decreases;
- 3) a relatively simple structure of property taxes (on specific items of property) by eliminating the individual income capacity (lack of personalization) generates low costs of collection;
- 4) when determining its value, it is easier to resist political pressure, since property tax (on specified items of property) is not related to the taxpayer, so it does not arouse such interest of politicians;
- 5) property tax allows to cover with taxation those external features of wealth which cannot be taxed with income tax, as they do not bring income, or are not an object of interest for tax organs (collections, yachts, etc.);
- 6) property tax, by taxation of gathered property does not hinder – unlike income taxes – investment (economic) activity.

Disadvantages:

- 1) the scope of property tax (on specified items of property) is significantly limited, it concerns only to observable objects of taxation;
- 2) by taxing the possession of property and its growth, we run the risk of excessive taxation of property elements (the rate that destroys property substance) regardless of the income flows generated by the property or an individual income (family) situation of a taxpayer;
- 3) the definition of property is not legally precise, but we may differentiate immovable property (forests, land, houses, etc), which is easy to inventory and tax, and

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

movable property (receivables, securities, works of art, intellectual property rights, etc.), with reference to which it is very difficult and costly and sometimes impossible to determine the taxation base and proper tax as it is easy to dodge taxation and hide the taxation base.

Taking into account the specificity of property taxes and advantages and disadvantages of these forms of taxation, it is difficult to identify common features of property tax structures in OECD countries (Gajl N., 1996, p. 43-44; Etel L., 2003, p. 7-24):

- 1) in market economy various tax instruments are activated to affect decisions of individuals and entities concerning the use of the property they possess. This means that various tax forms and structures are used, including those reaching incomes obtained from capital, securities, shares, bonds, etc.;
- 2) practically there are various variants of taxing incomes from property possible – by means of separate property tax (on specific items of property) or within income (revenue) tax;
- 3) taxation may be imposed on the whole property or only on income obtained from it (taxation of the income flow or the state of possession itself);
- 4) tax on property of public enterprises is a special form of property tax, as property taxation here constitutes a specific payment: a dividend or participation in profits related to using it;
- 5) taxation of estate and donations requires separate models and taxation structures due to their specificity compared with other forms of property.

Justifying property taxation we may refer to the principle of equivalence, the principle of payment capacity and principles and political and social rules of population income redistribution. The principle of equivalence is based on an assumption that there is a relationship between the amount of tax burden and the value of public goods and services provided for the taxpayer. Property tax is a good example of applying this principle. The state takes on the responsibility of protecting ownership rights, incurs expenses related to developing and maintaining economic infrastructure, tries to preserve social peace favoring full and free use of one's ownership. Local authorities take care of the roads, water and sewage systems, green areas, pro-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowiec T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

vide light in streets and keep the town tidy. Such activities not only allow to fully use the possessed property but also increase its market value. Due to the fact that most of the above-listed expenses are incurred by local authorities, property taxes mostly credit local budgets.


On the other hand, the relationship between the amount of property taxes and payment capacity is mostly affected by the measures of wealth and related capacity to carry tax burden accepted by the society. Such a criterion can be the current income of a taxpayer, the level of their consumption expenses or gathered property, as thanks to the possessed property they may obtain higher current income. In contemporary tax structures it is usually income that is used as a measure of payment capacity. Both the structure and the amount of property tax rates depend on whether these taxes are treated as independent taxes, or as supplements to other taxes. Property taxes are usually treated as a supplement or correction of income tax in order to better reflect the taxpayer's payment capacity or to allow redistribution of incomes determined by social reasons.

The social and political dilemmas related to the structure of property tax are pointed out by A. Komar, who writes: *"We should take into account social and political pressure on property tax authors, aiming at progressing burdening of the property. (...) On the whole, poorer societies demand high burden on property, as they assume the property was not always legally generated or its was obtained at the cost of impoverishing others"*(Komar A., 1996, p. 211). Experience shows that independent property taxes are usually progressive, while those that supplement income tax have proportional rates.

The economic effects of property taxation depend on the level of tax rates and on the object of taxation. Taxation of the property of individuals (for example cadastre tax, tax on estates and donations) performs mostly the redistribution function. Taxation of incomes from capital (dividends, interest on bonds, interest on bank deposits), apart from the redistributive function, also affects the willingness of capital owners to invest and save (Krajewska A., 2004, p. 112-113).

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

Analysis of latest research where the solution of the problem was initiated

“Immovable property” generally encompasses both “real property” and “real estate,” terms that have different technical meaning but that often are used synonymously. Real property refers to the rights, interests and benefits connected with real estate, which is the physical piece of land and any structures on that land. Land, in turn, can have the same meaning as real estate. Much of the literature on national property tax systems speaks generally of “property taxes.” Particularly when considering property tax revenues, it can be important to distinguish among the various kinds of taxes on property. The International Monetary Fund (IMF) and the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) have developed largely complementary schemes for classifying taxes, which they use in presenting revenue statistics. Taxes on property include: (1) recurrent (annual) taxes on real (*immovable*) property, (2) recurrent taxes on net wealth, (3) taxes on estates, inheritances, and gifts, (4) taxes on financial and capital transactions (including real property transfers), (5) other non-recurrent taxes, and (6) other recurrent taxes on property (including taxes on movable property such as vehicles and machinery and equipment). Many countries do not have a uniform national property tax system. Several have separate land and building taxes. Several essentially let local governments tailor their systems to local conditions (Property Tax Regimes in Europe, 2013, p. 1).

Immovable property taxes are suited to local governments because it is clear which government is entitled to the tax revenue from immovable property, and such property cannot flee the tax collector. Local government services are often provided to properties or their owners and occupants. The tax captures for local government some of the increases in the value of land that are partially created by public expenditures. A dedicated source of revenue promotes local autonomy. The visibility of property taxes focuses attention on the overall quality of governance and promotes accountability. Information on land, buildings, and market prices collected in the course of administering taxes on immovable property becomes part of a valuable pool of information that has numerous governmental and private uses. If up-to-date and publicly available, this information can facilitate orderly real property markets. Despite their advantages - or perhaps because of some of them - property taxes often

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowiec T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)


are underutilized sources of revenue. A common, but disputed complaint about the property tax is that it is inherently regressive, although poorly administered property taxes tend to be regressive. People schooled in income and consumption tax administration can fail to appreciate the relative advantages of a wealth tax. They focus on high administrative costs and low yields, overlooking the comparative high compliance costs associated with income and consumption taxes. Valuers schooled in traditional single-property valuation methods disdain assessors and the mass valuation methods used in property taxation. The unpopularity of property taxes, coupled with opposition from taxpayers who benefit from entrenched inequities encourages “legislative neglect” (Slack E., 2011, p. 2-3).

The greatest discrepancies and irregularities between the science and practice of economics concerns the legal interpretation of the property tax term. It is generally accepted that these performances are directly (or less indirectly) related to the possessed property – so they may burden the fact of possessing it and the fact of increasing it with exceptional circumstances. Sometimes revenue taxes also constitute a burden on a single (exceptional) property growth. However, to be able to differentiate them from property taxes, we need to supplement the definition of the latter with a statement that their structural tie with property is manifested – with only the object of taxation – in the structure of the taxation base: as we can easily prove, when defining the taxation base of income taxes, what comes to the foreground is the value of the actual benefit gained by the taxpayer – it does not necessarily have to coincide with the market value of the objects which account for property gain, and only in a few situations tax authorities can question the value declared by the taxpayer, adopting market-related values. The opposite is true in property taxes: as a rule the taxation base is the market value of an object being property gain, the so-called pure value – after deducting some costs and debts related to that object – and this is the value the taxpayer can declare, even if the subjectively indicated object has a much higher value for them than market value.

Property taxes may be classified in many different ways. One of the criteria may be the frequency of imposing them. In this case we may talk of single (one-off) tributes (extraordinary), usually imposed in times of temporary deficit in the state

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

budget, valid for a limited period of time, and of regular tribute – imposed for a specific time. Property taxes may also be divided into direct and indirect, with several criteria of such division. We may also apply the criteria of collection technique to property tribute. Direct taxes in this approach will be those paid by the entities who have direct tax obligation towards territorial self-government unit or Treasury. The economic criterion, referring to the sources of tax coverage, allows us to differentiate nominal and real property tributes. The former are characterized by the fact that it is not necessary to use any part of the property substance to pay them – a given taxpayer may pay his tax obligation with the money coming from current income or savings. On the other hand, property taxes become real when the amount of the required tribute exceeds payment capacities of the obliged entity – in order to pay their whole tax obligation, the taxpayer is forced to cash some of their property, for example – by selling off part of the land. Analyzing property tributes in their legal sense, it must be stated that these are performances related to property through the elements of tax structure, that is taxation base and object. The performances understood in this way may further be divided along another criterion: the way of presenting the object of taxation. It allows us to single out taxes which are imposed on possession of property, sale of property, purchase of property, growth in property value. Property taxes may also be classified according to their function which they play in the tax system.

Property taxes have various legal classifications. Analyzing legislature of the EU and OECD countries, we may differentiate four classification groups of property taxes:

- 1) **Taxes on possessing property (managing property).** Depending on the valid tax system these may be taxes on the total value of property belonging to a given economic entity (moveable and immoveable property, cash, bank deposits, etc.), or – more frequently – on its selected elements. In the Polish tax system, the taxes belonging to this group are: tax on real estate, land tax, forest tax and tax on means of transport.
- 2) **Taxes on the increment (taking over) of property.** The taxation object here is the obtaining of an object or property rights by means of purchase, donation or inheritance. Here we classify tax on inheritance and donations.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

- 3) **Taxes on the growth of value of the possessed property.** They are used when this growth can be attributed to reasons not associated with the owner. An example here can be a betterment levy (fee) and re-zoning fee, paid by real estate owners due to the fact that their properties gained in value as a result of providing services and utilities, geodetic division of land, changes to local spatial development plan, etc.
- 4) **Taxes on transformation of property substance.** These are taxes paid in case of the sale or exchange of things or property rights into other things or property rights. In Poland, they are present as tax on civil law activity (Polish abbreviation - PCC).

In principle, a tax on land value only taxes location rents (returns on a particular location regardless of how distributed, such a tax should be more progressive than a tax on land and improvements. Site value taxation thus scores well in terms of both equity and efficiency. Indeed, taxes on land are generally regarded as one of the least distortionary taxes, although more general taxes on property do, of course, distort decisions about improvements (investment) to property. The valuation of land alone is difficult, however, because most urban real estate sales combine the value of land and improvements. The value of improvements thus needs to be subtracted to derive an assessed value for the land. While some consider such taxation unacceptably arbitrary, others argue that valuation of land alone is probably easier than valuation of property and can often be estimated directly from sales and demolition records (Bahl R., 2009). In many such countries, land and improvements are in practice assessed separately in any case, with land value being estimated on the basis of a land value map and building value in accordance with construction cost tables. Another problem with taxing land only, however, is that, since the tax base is considerably smaller than the value of land and improvements combined, a higher and more distortionary rate is needed to generate comparable revenues (Richard M.B., Slack E., 2005, p. 34-35).

The legal analysis of the structure and features of property taxes allows us to put forward the following classification criteria:

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

1. The legal and economic process of generating and using income (the object criterion).
2. Specification of the object of taxation (economic criterion).
3. The relationship between normatively determined elements of the taxation technique (source, object, subject of tax) and the actual state (criteria of allocation of financial resources coming from taxes).
4. The method of quantifying the taxation base.

Analyzing the assumed reasons for choosing a particular form of taxation, we may assume that the first two criteria are similar. In both the basic problem consists in selecting the object of taxation. In the object criterion, taxes may be imposed on income, property or turnover and expenses. In case of economic and legal criteria, clear specification of the taxation object becomes important. We distinguish income taxes (the object of taxation is property as it is generated), capital taxes (here the taxation object is the existing property) and taxes on turnover and expenses (the expended property is the object of taxation here) (Felis P., 2012, p. 72-73). The makers of tax laws have definite possibilities related to the choice of the tax collection points, namely:

- 1) Taxation of the current activity of taxpayers in form of flows related to: collection of taxes in a situation of generating and then consuming income and collecting taxes in a situation of accumulating capital (saving or investing);
- 2) Taxation of the resource, that is the property accumulated in the past.

The choice of the structure of the tax system should depend on many factors related to the performance of the basic functions of taxes. Here we can use the following criteria:

- Fiscal efficiency of taxes, collection costs, resistance to tax avoidance and frauds, speed and ease of obtaining income from taxes, ability to self-regulate;
- Influence of taxes on inclination to save and invest, influence on the choice of socially desirable production techniques, materials, sources of energy, influence on the choice of socially desirable structure of consumption – in case of the motivating function of taxation.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280


[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

We should remember that there is no unanimous agreement among taxation theoreticians as to clear classification of particular taxes into groups of property taxes. This especially concerns arable land and forest tax, which may be classified as revenue taxes, as they refer to external features indicating the size of income obtained by the taxpayer (in case of the arable land tax, they refer to the amount, quality and type of land). Analyzing the functions and the construction of the arable land and forest tax, we may also claim that these two taxes are not typical revenue taxes, but revenue-property taxes. An essential problem in the classification of the arable land and forest tax is the fact that the law-makers excluded revenues from agricultural and forest activity from the regulations governing income taxes, as understood by the provisions of the acts on agriculture tax (Act of 15th November 1984 on Agriculture Tax, Journal of Laws 1984, no 52 item 268, as amended) and forest tax (Act of 30th October 2002 on Forest Tax, Journal of Laws 2002, no 200 item 1682, as amended). Performing a complex analysis of the forest and agriculture tax structure, we may state that the agriculture and forest taxes constitute a burden on property, as the tax obligation is created solely by the fact of possessing or owning arable land, even if there is no agricultural or forest activity conducted on this land. Also with reference to the tax on real estate, regulated in the Polish act on local taxes and fees (The Act of 12th January 1991 on Local Taxes and Fees, Journal of Laws 1991, no 9 item 31, as amended), we may notice a certain legal relationship with the category of property-revenue taxes (Mastalski R., 2000, p. 492). Analyzing the structure of real estate tax we may notice that the level of tax burden depends on the way in which the real estate is used. This concept is in line with a principle stating that using real estate in economic activity may allow us to gain greater property benefits, therefore it is justifiable to tax it higher than in case of possessing other real estate objects, such as a residential house.

The discussion includes the reasons why land and property taxes (LPT) are often an important source of local revenue, what the options are for designing such taxes and what needs to be considered in their implementation. The case is put forward that land and property constitute an important base for mobilizing revenue to meet local needs. Land is immovable. Buildings and other immovable improvements

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

on the land are difficult to hide. Those who benefit most from public investments will likely pay a larger share of the tax. Taxes on land and improvements can capture part of the increased land values that often result from public investments and improved public programs. By giving local authorities autonomous revenues, LPTs can foster improved local accountability and responsiveness. The various types of taxes applied to land and improvements are described, with an important distinction drawn between those LPTs that represent one-time taxes, fees and charges and the annual LPT that yields on-going revenue. The one-time taxes and fees are applied when something about the land changes, such as ownership or land use. The annual LPT applies to all taxable land. One-time taxes and fees are best used to fund specific projects, whereas the annual LPT can be used to fund continuing services or to underwrite modest debt levels. Four practice and capacity perspectives. To be effective, implementations of LPTs need to be informed by, if not constrained by, four considerations (Gordon R., 1996).

The LPT system should reflect and be sensitive to the accepted institutions and traditions related to land and property rights. If land is seen as an economic commodity in the local culture, and individual private ownership is accepted, then the incidence of the LPT should fall on land owners, and sanctions should include the government's right to seize and sell the land (eventually) if taxes are not paid. On the other hand, if land is viewed by the local culture as fundamental to achieving basic human rights, or if private ownership is foreign to the culture, then it will likely be more practical to make the occupants of land responsible for paying the tax. In such settings, tax administrators need to be able to use a combination of public exposure, the denial of taxpayer services and the pursuit of other taxpayer assets besides the land if the taxes are not paid. A national taxpayer identification system is of great value in such situations (Bahl R., 2009, p. 21-24; Rudnik R., Gordon R., 1996).

Implementing the LPT requires a fiscal cadaster and the LPT system must reflect the realities of the current formal and informal systems for registering and acknowledging rights to land and property. If such rights are publically recorded and actively enforced by the judiciary, then the fiscal cadaster can be built around the legal cadaster or land book. But if many properties are not formally registered, then the fiscal

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowiec T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

cadaster should be used as an intermediate step that land holders can use to document and have their tenure claims recognized. The fiscal cadaster will not help much with resolving boundary issues or in resolving competing claims to ownership, but it can be used to link taxpayers to parcels of land and document that linkage, thus contributing to a broader land inventory. In this, the interests of tax administrators and taxpayers are closely aligned (Almy R., Dornfest A., Kenyon D., 2007; R. Bahl, J. Martinez-Vazquez, J. Youngman, 2007).

The design of real estate property tax system is in the last period a subject for debate, attracting attention in the political, social or academic debates. This is due because taxation on real estate property could be (Anghel I., Grover R., 2007; Arnold J., Brys B., Heady C., Johansson A., Schweltnus S., Vartia L., 2011, p. 51-80):

a) New source of revenues. In a couple of European countries there is an important need to find new financial resources; the fact that real estate taxes are quite low in many countries creates the opportunity for these countries to obtain a convenient not expensive and short term solution.


b) New source of economic growth. There are recent studies which identified taxes on real estate property as some of the least detrimental to GDP. In this context there are couple of voices which sustain the necessity to move the tax intensity from labor taxes (that discourage employment) towards taxes on consumption and property.

c) A source of stability. Taxes on property are recurrent and offer an important advantage of a high stability of tax revenue flow, which facilitates a reliable budgetary planning. This could be an important issue for indebted economies, an attractive feature particularly for highly indebted countries, for which increasing in stability of revenues is very important in achieving good debt financing conditions on the global capital market (Crowe C., Dell'Araccia G., Igan D., Rabanal P., 2011; Grover R., Anghel I., Pamfil V., 2007; Johansson A., Heady C., Arnold J., Brys B. and Vartia L., 2008).

A fundamental feature of taxes is that they always constitute a flow, as they are paid by deducting parts of other flows generated by economic entities. In order to pay the tax, they have to give part of their incomes – in case of direct tax, or expenses – in case of indirect tax; both these figures are classified as economic categories

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

known as flows. This feature of taxes is called then the flow logic of tax. The conclusion concerning the flow nature of tax is elementary, but brings serious, though not always noticed, consequences. Since the tax is a flow itself, then, firstly, when creating it as a category of public finance we should always define proper reference to the value of another flow; it should be created in line with the other flow, for example the flow of income, since only the flow is an effective source of income. The tax is a monetary flow and may only be referred to a monetary flow. It is paradoxical to see some legal activities taxed, even though they are of purely internal nature for enterprises. It turns out that there is a tax on payments towards the company working capital; company articles of associations are taxed with civil law activities tax, there is tax on changes to contracts, etc. Thus tax is, as a result, becoming a sanction without any economic justification.

In case of property taxes, the taxation base for real estate tax or inheritance tax is the property value. The flow nature of the tax means that the taxpayer must pay it, giving part of their flow of income. Therefore, if the taxpayer does not have such flow, they have to devote their savings or take out a loan to pay the tax, and even to cash in the whole or part of the possessed property (inheritance). Therefore it only seems natural to argue that the property tax should not lead to the diminishing of the taxpayer's property (property substance) (Owsiak S., 2002, p. 156). We may pose a question whether due to lack of economic logic in property tax it should be eliminated from the tax system. In my opinion, it should not, provided the taxation is imposed on the income generated by the property. Such an approach is economically rational, since even though property is the object of taxation and the taxation base is the value of this property, the tax is paid on the flow of income from this property.

We can thus point at some situations in which property taxation is justified, even though taxes do not directly reflect in their structure the flow nature of taxation: First of all, this taxation makes sense when the income obtained from the property is hidden and there are no formal grounds to collect tax on it. So property tax may be a form of indirect taxation of income, as it preserves in this case its flow nature. Secondly, property taxation is justified when the state wants to exert pressure on the owners of manufacturing property to use it appropriately. An example here is the

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowiec T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

tax on land for construction, which encourages its owners to make it profitable (Gaudamet P. M., Molinier J. 2002, p. 481). The desire to exert pressure on an economic entity to use its property effectively, or the willingness to tax hidden property may also serve as justification for taxation of large residential real estates. The tax imposing authority assumes that the real estate is or may be used for paid rental, so there is income obtained from it, though such assumption may often be completely unjustified and then we will observe the negative effects of the property tax (Żyżyński J., 2008, p. 178). Taxation of production property, governed by the desire to activate inactive property, may lead to weakening the motivation to invest. An entrepreneur, faced with a prospect of paying tax on inactive property – even when such property cannot be efficiently used without his fault – will be afraid to take up the investment risk, especially in uncertain economic situation conditions. In this way, property tax worsens the economic situation.


Thirdly, property taxation is economically and socially justified when the owners of particular categories of property use state services related to that property and tax is a form of payment for these services. An example here is tax on transport means (construction and maintenance of roads) or betterment levy (increase in property value as a result of particular administrative and legal activities).

Fourthly, property taxation is justified when public authorities find it necessary to impose particular restrictions (high tax rates) on some forms of property when such forms are considered economically or socially undesirable, or when some ways of accumulating such property is considered improper. In fact, in such situations it is the flow that is taxed – the flow of incomes or transactions related to that property.

One of property tax forms is the cadastre tax, based on common assessment of real estate and tying the amount of paid tax to the real estate value (based on various parameters). However, the concept of assessing the tax according to market value, underlying the tax, is logically inconsistent. The market value of real estate originates only at the moment of performing a trade transaction and is an *ex post* category, therefore we cannot determine it in advance, as it is determined by the seller and the buyer, sometimes in a long process of complex negotiations. Only their cooperation may lead to the establishment of the price for such real estate, while prices of similar

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

real estate “being a reference point for establishing the value of the real estate” are only one of many factors supporting, but not directly determining the final price for the real estate. The system of administrative valuations generates the risk of proper establishment of tax rates. They should take into account the taxpayer’s payment capacity, defined as their flow of incomes from which the tax can be paid, without being forced to resign from other needs the taxpayer may have. It should be remembered that apart from “market value of real estate”, there are other methods of establishing the level of taxation available. Before the Second World War in Poland there was a tax on real estate imposed on all real estate in urban communes, including buildings together with backyards and squares. However, arable fields, meadows, pastures, orchards and the land covered with forest and by the water were all excluded from taxation. The law-makers assumed that such real estate may bring income, but this income is uncertain, seasonal and often depends on a number of random factors, therefore it should be exempted from taxation. Similarly, the real estate belonging to the Treasury, local self-government, social insurance institutions, religious associations, scientific and educational institutions as well as the land under railways and public roads, real estate occupied by hospitals and uninhabited and used buildings due to bad technical conditions (an analogy to contemporary ‘technical considerations’) – they were all exempted from taxation. What is interesting, the tax base was the payment received for renting or leasing the real estate, collected according to rates valid for a previous tax year. If the real estate was not rented, then the taxation base was the hypothetical rent that could be obtained from this real estate (calculated with the aid of a comparative method referring to other, similar real estate) (Polish President’s Decree of 14th January 1936 on Collecting One-Off State Tribute on Real Estate and Capital Property, Journal of Laws 1919 No 11 item 128).

The taxation base for a tax year was the payment from renting or leasing due for the previous year (up to 10% of this value). If the property was not rented – the taxation base was established using the hypothetical rent that could be earned on this real estate (from 3 to 5%). If this value could not be established, the so-called common value was adopted, determined on the basis of prices paid for similar real estate in the previous tax year. If the owner incurred losses as a result of non-payment of

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280


[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

the rent by tenants – such losses were taken into account when establishing the tax due. Thus it was a typical income tax on hypothetical income obtained from property and it met the logic of the flow nature of tax. There was also tax on premises. It was paid by individuals and legal entities which occupied premises. The tax ranged from 8% to 12% of the tax base, which in this case was the actual rent valid in the previous year. The 8% rate was for one-, two- and three-room premises, 12% - for premises with four and more rooms. With both tax on real estate and tax on premises, the taxation base was assumed to be the attainable income on the real estate. Thus it was neither transaction nor sale value. The tax was more of the turnover than income type and taxed the generated flow of income. It seems rational to assume that income from rent should be taxed with separate rates and should be given the form of a small, homogenous tax on real estate, referenced to the market rates of rent. Such approach in fact turns real estate tax an income tax, while the cadastre value of the real estate is only a formal basis on which we determine its size. This approach assumes that a taxpayer owning a real estate receives regular income allowing them to pay the tax. For example, an owner of a single family house does not pay the rent, but has to pay real estate tax, thus financing local services and utilities which they are using. We should also emphasize the fact that tying the tax to market value of the real estate brings one more serious drawback, not frequently noticed, which makes this tax not only logically incoherent, but also economically irrational. The tax burden simply becomes the function of an economic situation on the real estate market.

The improving economic situation may even bring about the speculative explosion of market prices, and then tax burden will dramatically grow. If the real estate tax was to depend on market prices, this would mean great results for the budgets of local authorities, but at the cost of significant burden placed on taxpayers, irrespective of their current incomes. An opposite situation – economic downturn and falling prices – would obviously lead to lower obligations of taxpayers and local finance crisis, making the situation of public finance extremely unstable. Unfortunately, many countries have developed the property tax systems which do not respect such elementary principles of economic logic. In fact, the only rational justification for the cadastre tax related to the real estate value is an argument belonging to the

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

field of sociology rather than economics: by imposing a relatively high burden on inhabitants of housing districts, tax becomes an element of their selection, preventing to some extent the inflow of people who cannot meet economic requirements of this tax.

Tax is imposed not only on the property, but also on changes in the form of possessing this property. However, from the economic point of view, it is only a change in the form of storing assets (property): one participant of a transaction exchanges their flat (for example inherited) into money, while the other – money into a flat. If the authorities impose tax on this transaction, they only motivate its participants to hide its real value, whereas the use of an arbitrary valuation system by official appraisers – even though it is based on official tables of market prices or value assessment – may still differ from the actual value. Obviously, such transaction is associated with the flow of cash between the parties. Nevertheless, the economic content is the change of the form of ownership of property, so taxation of this activity has serious economic faults. The operation of selling real estate is of property nature, but it may bring income. Tax burden only makes sense when the difference between the selling price and the purchasing price is positive, as then there is profit to be taxed. If this difference is negative, though, that is if the seller incurs a loss, the tax on the sale would only increase this loss. Sale tax is imposed on the whole amount obtained from the sale – the value of a flat determined during the sale transaction. An attempt at imposing tax on real income would require knowing the actual price at which it was sold earlier, which would practically be impossible, as there would be a temptation to hide this price or to provide false data in sale contracts. This may partly justify the application of tax on revenue, though it seems there are some organizational methods of total minimization of the possibility of such abuse. The justification of this form of taxation does not hide an undisputable fact that it goes against the conclusions drawn from the flow nature of tax as an economic category. Property taxes, as can be seen, arouse many doubts, have various faults, disturb the division and trade in property, but are also principally contradictory to the logic of a tax as an economic flow.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowiec T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

Aims of paper. Methods

The main goal of the dissertation is to present and evaluate legal regulations concerning systems and models of real estate taxation in the European Union countries. The analysis of legal regulations includes both the point of view of the taxpayers and public administration bodies (tax authorities). Additional goals of the dissertation comprise: (1) Indicating directions of legal optimization of real estate tax systems, taking into account the principles of tax equality and universality as well as tax effectiveness and (2) Identifying disadvantages and advantages of the surface model as well as *ad valorem* model. The evaluation of legal regulations and solutions concerning systems of real estate taxation in the European Union countries was limited to the real estate tax and reflects the search for legal governance in real estate taxation from the point of view of taxpayers (individuals and entrepreneurs) and public administration units (mostly local self-governments). The evaluation of current and projected solutions and amendments to legal regulations includes both short-term and long-term perspective. As basic tools for conducting a wide analysis and evaluation of legal models and forms of real estate taxation in the European Union countries we will use the following research methods:


- a) comparative analysis of legal specificity of real estate taxation in the EU countries, with special attention paid to the structure of the real estate tax and its disadvantages and advantages from the point of view of theoretical tax principles;
- b) functional analysis, which was applied in order to grasp the cause and effect relationships of the examined legal regulations as well as drawbacks and benefits of particular models of real estate taxation;
- c) research method presented dynamically, essential for the global look at legal specificity of real estate tax;
- d) methods of statistical analysis of the examined issues and relationships.

Exposition of main material of research with complete substantiation of obtained scientific results. Discussion

A system of property taxation should be understood as a group of taxes valid

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

in a given country, related to ownership as well as the legal transfer of particular property elements, subject to taxation on the basis of currently valid legal regulations. Principally, their constructional ties with property should be manifested – apart from the object of taxation itself – in the construction of the taxation base. The object of taxation in property taxes is referred to a wide circle of events, often quite heterogeneous. Thus we can venture to say that it would be difficult to adopt a solution consisting in universal definition of property which the lawmakers link to tax obligation. There is no doubt that the object of taxation in property taxes has a broad scope, therefore it requires that the definition of property be adopted in its narrow or broader sense. For the purpose of this dissertation – due to the fact of narrowing research areas to taxes placing burden on possessing property – we assumed the definition of property in its narrow meaning (property mass covering only particular assets accepted by the lawmakers).

In practice, the tax policy task, apart from its fiscal function is to ensure the possibility of regulating and stimulating influence on social and economic processes (Wołowiec T., Skica T., 2013, p. 88-104). With reference to property taxes, legal regulations should not omit (also with reference to implemented reforms) social and economic contexts of territorial self-government operations. It should be remembered that the expectations towards property taxes cannot be too high, we should also remember to take into account specific features of property taxes. Therefore in each tax policy shaped by legal norms there should be a postulate related to effective use of real estate, shaping rational special structure in cities and tax solutions ecology-oriented.

The diversity of views on classifying taxes on agriculture and forest land, developed and undeveloped urban real estate as belonging to the categories of property taxes, revenue taxes or mixed taxes, encourage us to propose certain solutions limiting negative legal and economic phenomena within property taxes. From this perspective the following would be desirable:

- 1) To organize legal regulation of property taxes by adopting permanent, easily identifiable features;

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowiec T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

- 2) Everywhere there is separate taxation of agriculture and forestry, general principles of taxation should be introduced (for example income tax – an example of a tax imposed on generating income, property tax on the value of possessed real estate – an example of taxation on resource, VAT tax – an example of a tax imposed on the use of income);
- 3) Taking into account mechanisms of substantive selection promoting development goals, limiting disturbances to the market mechanism;
- 4) Detailed analysis of necessary elements in the construction of taxes placing burden on real estate (for example residential, agricultural, forest and other) in order to reject the unjustified approach consisting in freely determining where these taxes belong;
- 5) To simplify tax constructions in order to eliminate elements typical of revenue taxes.


Analyzing the legal and formal division of taxes into direct and indirect ones, we should take the utmost care when dealing with criteria for determining the features of property taxes belonging to direct taxes. I believe we should constrain the features of direct taxes to the least controversial ones, namely:

- 1) Direct taxes are those imposed on the income or property belonging to a taxpayer or being at their disposal in a way that allows them to obtain gains property;
- 2) The object of taxation is identical with the actual source of tax (direct relationship), since generated income or possessed property directly refer to the money with which the tax will be paid;
- 3) Direct taxes are those directly related to taxpayers tax capacity, as they are imposed directly on the source of income;
- 4) Direct taxes are those with reference to which there are possibilities of using relevant administrative registers of taxpayers and their incomes and property (cadastres) for determining their taxes;
- 5) Direct taxes are those that are closely related with the effects of an economic activity.

The property tax system is founded by a number of principles: uniformity, neutrality, stimulation of direct investment, transparency, public acceptance, buoyancy

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

and cost effectiveness. Uniformity: implies proportional taxation in correlation with the “ability to pay”. A market value based system could represent a fiscal benefits because avoid the case in which taxpayers paying less than they might be willing to accept. Neutrality: a efficient tax system not distort economic decisions and encourage an optimal mix of factors of production (capital, workforce, management and land). Stimulation of Direct Investments. Tax preferences and incentive are sometimes used to attract investment in a particular area. Transparency is a characteristic of democratic society. Buoyancy is related with the ability of tax to rise or to fall in accordance with the economic evolution (Anghel I., Sopis C., 2012; Grover R., Anghel I., Pamfil V., 2007).

Almost all local governments worldwide rely, at least to some extent, on property taxation to pay for local services. Economists have long argued that the property tax is a good tax for local government because it is fair (in relation to the benefits received from local services), it is difficult to evade, and it promotes local autonomy and accountability (Bird R.M., 2001). Although most of the literature talks about “the” property tax as if it were one tax, it is really two different taxes—a tax on residential property and a tax on non-residential property. The economic case for the residential property tax is quite strong; the same cannot be said of the nonresidential property tax. In practice, however, in most countries where property taxes are levied, the tax rate is higher on non-residential properties than on residential properties.

Economists consider residential property taxes to be appropriate as a source of revenue for local governments, in large part, because of the connection between the types of services funded at the local level (for example, good schools, access to roads and transit, and so on) and the benefit to property values. To the extent that people understand that their property taxes are being used to pay for local services, there is a link between the benefits and costs of local services that encourages them to make efficient fiscal decisions (Oates W.E., 2010). Both the benefits derived from local services and the taxes are capitalized into property values these services translates into higher property values. Higher taxes, other things being equal, translate into lower property values, because purchasers faced with two similar houses will offer less for the house with higher taxes. Of course, this analysis is based on the following

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280


[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

assumptions: that local property taxes do in fact finance services that benefit property values; that the main burden of such taxes falls on local residents; that both tax rates and service levels are decided by local residents; that those who wish to “buy” other combinations of services and tax rates are free to move to other jurisdictions; that—impelled by their sensitivity to property values—people will act rationally in response to such signals; and that local governments do what voters want them to do. The property tax (based on the market value of land and improvements) discourages building and results in the under-utilization of land. That is, the amount of capital per unit of land is less than the economically efficient amount. Both the benefit-based and capital tax views have some validity. The property tax is not purely a benefits tax, because homeowners who improve their houses face higher taxes, which would, in theory, discourage them from doing so. At the same time, the benefits of local programs are reflected in local property values. Another reason that the property tax is regarded as a good tax for local governments is that property is immovable—it cannot shift location in response to the tax—and it cannot be hidden. Even the owner of a vacant property is taxed under the property tax. These characteristics make it difficult to evade. Although a change in property tax may be capitalized into property values in a particular community, and in the long run tax differentials may affect where people locate, these effects are smaller than the distortions created by income and sales taxes at the local level. This characteristic of the property tax makes it somewhat easier to levy and collect than other taxes and thus offers municipalities the potential to raise significant revenues.

To the extent that the property tax is levied only by local governments, it can be an important instrument of local autonomy. To ensure local autonomy, however, the tax cannot be used to any significant extent by other levels of government and tax rates must be set locally and not by a senior level of government. The extent to which local governments have exclusive rights over the property tax contributes to its role in promoting local autonomy. The property tax is a highly visible tax. Unlike the income tax, for example, the property tax is not withheld at source. Rather, taxpayers generally have to pay monthly mortgage payments to financial institutions (Slack E., 2011).

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

A number of Member States have begun shifting more of the tax burden onto immovable property, as recurrent property taxes are considered to be among the least detrimental to growth. Moreover, the measures introduced by some Member States are designed to make property taxation more progressive, by targeting higher-end properties so as to minimize the potential social impact. In 2013, Lithuania increased the upper limit of the tax rate on immovable property. A new local property tax came into force in Ireland in July 2013. Residential properties are now subject to a tax rate of 0.18 %, up to the value of EUR 1 million, rising to 0.25 % on the excess above this threshold. In April 2013, the United Kingdom introduced changes to legislation on the taxation of properties with a taxable value over GBP 2 million owned by specified non-natural persons, in order to close certain tax avoidance loopholes. The threshold for this tax will be gradually reduced to GBP 500 000 in 2016. In 2014, Romania introduced a new tax of 1.5 % on the book value of specific types of building that were not already subject to local property taxes. Cyprus increased the tax rates applicable to immovable property and also widened the property tax base in 2013. Spain extended the application of its surcharge on real estate taxation from 2013 to 2015. The Netherlands introduced a new tax on renting out social housing in 2013. This rate will increase from 0.381 % of the value in 2014 to 0.536 % of the value in 2017. Both Greece and Italy merged several taxes on immovable property into one in 2014. In Italy, houses are subject to a new tax (TASI) related to indivisible services supplied by local communities to occupiers, both owners and renters. In Slovenia, the new tax on immovable property was abolished in 2014 after a decision by the Constitutional Court. A number of Member States reduced recurrent property taxes. In 2013, Estonia, Italy and Latvia reduced recurrent property taxes for specific groups: Estonia abolished the land tax on small and medium-sized residential properties; Italy excluded a person's main or only residence (apart from luxury houses) from the recurrent property tax; and Latvia introduced a law allowing a possible reduction in property taxes for families with three or more children. Only a small number of Member States (Greece, France, Italy, Cyprus, and Romania) have announced plans to update cadastral values. In many countries, the property values used for the purpose of taxation are out of date. As property prices can have changed

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

quite differently in different regions, use of out-of-date valuations can create problems in terms of the equity of the tax. Furthermore, updating cadastral values can offer an opportunity for increasing revenue. In 2013, Portugal completed a major exercise involving the revaluation of 4.9 million properties, in order to provide up to date valuations as a basis for the new property tax regime. The value used for calculating property tax still differs however from the market value in some cases, and the taxable values will need to be updated regularly, with due consideration given to the consequences of revaluations. With the enabling law for reforming the tax system, Italy will update the current cadastral values. The aim is to bring them in line with market values in order to improve fairness in property taxation. A number of countries increased property transfer taxes while others reduced them. Recurrent property taxation on immovable property is generally considered more efficient than taxing transactions involving property, due to the frictions in the market which are created by the latter. Gearing the system towards recurrent taxes could help to improve the overall design of property taxation. The Czech Republic and Finland nonetheless increased property transfer taxes, introducing new rates of 2 % and 4 % respectively Italy reduced the rate applicable to main or only residences to 2 % and increased the rate for other immovable property to 9 %, as of January 2014 . In March 2014, the United Kingdom introduced the lower threshold of GBP 500 000 (previously GBP 2 million)) for the 15 % tax rate applying to non-natural persons purchasing high-valued property. Having introduced a capital gains tax on immovable property, Greece reduced its real estate transfer tax to 3 % in 2014 (Tax Reforms in EU Member States 2014).

All governments had to deal with various aspects of property tax policy design – determining what is included in the tax base, assessing properties, setting tax rates, and administering the property tax system – although the focus was different in different places. This conclusions presents each of these elements of property tax reform in a little more detail. Bahl (Bahl R., 2009) sets out several logical steps in preparing a property tax reform: (1) do a detailed diagnostic of the current system to understand what is working and what is not as well as to determine clearly the objectives of the reform -- revenue mobilization, fiscal decentralization, land use control, etc.; (2)

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

develop an appropriate tax policy design with respect to choice of tax base, rate structure, exemption policies, etc.; (3) design the administrative reforms needed to implement the tax designed such as coverage, valuation, record keeping and collection; and (4) monitor carefully the success of the reform with such quantitative indicators as collection rate, revenue collections, assessed to market value ratios, etc. This advice seems sound but it is unclear that any country has actually done all this and, as the cases in Section 2 above suggest, politics seems to have dominated most country discussions of property tax reform and largely determined the outcomes. The reasons for undertaking property tax reform vary over time and across countries. Good reasons for reform include increasing local revenues (and perhaps reducing transfers to local governments), improving local fiscal performance, removing inequities in the tax system so that there is similar treatment of similar properties, reducing administrative and compliance costs by simplifying the tax system, and improving efficiency by reducing the impact of taxes on households and business decisions. The economic approach to property tax reform emphasizes efficiency. In reality, however “tax policy is the product of political decision making, with economic analysis playing only a minor supporting role” (Holcombe R. G., 1998, p. 359-371). As a rule, politicians are less concerned with economic efficiency than with equity and public acceptability – concerns that often lead to such structural elements as exemptions, procedural elements such as less frequent assessments, and an array of supposedly transitional limits and constraints on the tax. A well-designed reform is more likely to succeed; but it is not necessarily more likely to be accepted. Tax reform is always as much or more a political exercise as it is a technical one. Someone always loses from tax reform and losers are vocal in their opposition. Nonetheless, reform requires not only sufficient and sustained political will and support to ensure that it is implemented but sufficient political acceptance to ensure that it is sustainable and sustained. For such support to be generated, taxpayers (and local governments) must also accept the reform. Both are more likely to buy into reform if they have been consulted and feel that their issues have been properly heard. Consultation raises awareness of the reform and stakeholders who have participated in the consultation process are less likely to oppose it. Of course, consultation also runs the risk of con-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowiec T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)


solidating opposition to reform: it is not always easy to lead people to the light, especially if they have little trust in their leaders. As discussed earlier, it is not surprising that property taxes – and especially increases in property taxes – may be perceived to be unfair and arbitrary. Taxpayers’ perceptions of how fair the property tax is and how fairly it is implemented affect the extent to which local governments can raise the tax. There is some – though hardly overwhelming -- evidence that people treat local taxes as essentially prices for local services, an outcome which is on the whole to be welcomed. More and better ‘taxpayer education’ has often been put forward as a way to increase public understanding and acceptance of rising property tax bills. However, the inherent arbitrariness of even the best assessment procedures when combined with the complex institutional process that lies behind the ‘local tax demand’ almost guarantees that many taxpayers will not understand - or trust - the basis on which property values are assessed or how the tax bills they receive are related to those assessments. A proper communications strategy engaging businesses, unions, special interest groups, academics, and the broader public may help to overcome some of the obstacles to property tax reform. But communication has to be in a form that taxpayers understand. All too often, there is a striking divergence between the popular (and media) ‘frames’ for property tax policy and those of the experts, who “speak an obscure and unrecognizable language to each other” and “have forgotten how to communicate and ‘frame’ the property and land tax issue sensibly” (Pagano M.A., Jacob B., 2008, p. 30-31). One way to overcome both the apparent distrust of what politicians say and the incomprehensibility of what experts say may be to create a credible independent panel outside of the direct influence of the politicians or administration consisting of both those who know the subject (experts) and people who know how to communicate with non-experts to help develop and interpret the reform package to the public.

Conclusions

A system of property taxation should be understood as a group of taxes valid in a given country, related to ownership as well as the legal transfer of particular property elements, subject to taxation on the basis of currently valid legal regulations. Princi-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

pally, their constructional ties with property should be manifested – apart from the object of taxation itself – in the construction of the taxation base. The object of taxation in property taxes is referred to a wide circle of events, often quite heterogeneous. Thus we can venture to say that it would be difficult to adopt a solution consisting in universal definition of property which the lawmakers link to tax obligation. There is no doubt that the object of taxation in property taxes has a broad scope, therefore it requires that the definition of property be adopted in its narrow or broader sense. For the purpose of this dissertation – due to the fact of narrowing research areas to taxes placing burden on possessing property – we assumed the definition of property in its narrow meaning (property mass covering only particular assets accepted by the lawmakers).

In practice, the tax policy task, apart from its fiscal function is to ensure the possibility of regulating and stimulating influence on social and economic processes. With reference to property taxes, legal regulations should not omit (also with reference to implemented reforms) social and economic contexts of territorial self-government operations. It should be remembered that the expectations towards property taxes cannot be too high, we should also remember to take into account specific features of property taxes. Therefore in each tax policy shaped by legal norms there should be a postulate related to effective use of real estate, shaping rational special structure in cities and tax solutions ecology-oriented.

The diversity of views on classifying taxes on agriculture and forest land, developed and undeveloped urban real estate as belonging to the categories of property taxes, revenue taxes or mixed taxes, encourage us of propose certain solutions limiting negative legal and economic phenomena within property taxes. From this perspective the following would be desirable:

- 1) To organize legal regulation of property taxes by adopting permanent, easily identifiable features;
- 2) Everywhere there is separate taxation of agriculture and forestry, general principles of taxation should be introduced (for example income tax – an example of a tax imposed on generating income, property tax on the value of possessed real

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowiec T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

estate – an example of taxation on resource, VAT tax – an example of a tax imposed on the use of income);

- 3) Taking into account mechanisms of substantive selection promoting development goals, limiting disturbances to the market mechanism;
- 4) Detailed analysis of necessary elements in the construction of taxes placing burden on real estate (for example residential, agricultural, forest and other) in order to reject the unjustified approach consisting in freely determining where these taxes belong;
- 5) To simplify tax constructions in order to eliminate elements typical of revenue taxes.


Analyzing the legal and formal division of taxes into direct and indirect ones, we should take the utmost care when dealing with criteria for determining the features of property taxes belonging to direct taxes. I believe we should constrain the features of direct taxes to the least controversial ones, namely:

- 1) Direct taxes are those imposed on the income or property belonging to a taxpayer or being at their disposal in a way that allows them to obtain gains property;
- 2) The object of taxation is identical with the actual source of tax (direct relationship), since generated income or possessed property directly refer to the money with which the tax will be paid;
- 3) Direct taxes are those directly related to taxpayers tax capacity, as they are imposed directly on the source of income;
- 4) Direct taxes are those with reference to which there are possibilities of using relevant administrative registers of taxpayers and their incomes and property (cadastres) for determining their taxes;
- 5) Direct taxes are those that are closely related with the effects of an economic activity.

The property tax system is founded by a number of principles: uniformity, neutrality, stimulation of direct investment, transparency, public acceptance, buoyancy and cost effectiveness. Uniformity: implies proportional taxation in correlation with the “ability to pay”. A market value based system could represent a fiscal benefits because avoid the case in which taxpayers paying less than they might be willing to accept.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

Neutrality: a efficient tax system not distort economic decisions and encourage an optimal mix of factors of production (capital, workforce, management and land). Stimulation of Direct Investments. Tax preferences and incentive are sometimes used to attract investment in a particular area. Transparency is a characteristic of democratic society. Buoyancy is related with the ability of tax to rise or to fall in accordance with the economic evolution.

Economists consider residential property taxes to be appropriate as a source of revenue for local governments, in large part, because of the connection between the types of services funded at the local level (for example, good schools, access to roads and transit, and so on) and the benefit to property values. To the extent that people understand that their property taxes are being used to pay for local services, there is a link between the benefits and costs of local services that encourages them to make efficient fiscal decisions.

Both the benefits derived from local services and the taxes are capitalized into property values these services translates into higher property values. Higher taxes, other things being equal, translate into lower property values, because purchasers faced with two similar houses will offer less for the house with higher taxes. Of course, this analysis is based on the following assumptions: that local property taxes do in fact finance services that benefit property values; that the main burden of such taxes falls on local residents; that both tax rates and service levels are decided by local residents; that those who wish to “buy” other combinations of services and tax rates are free to move to other jurisdictions; that—impelled by their sensitivity to property values—people will act rationally in response to such signals; and that local governments do what voters want them to do. The property tax (based on the market value of land and improvements) discourages building and results in the under-utilization of land. That is, the amount of capital per unit of land is less than the economically efficient amount.

A number of Member States have begun shifting more of the tax burden onto immovable property, as recurrent property taxes are considered to be among the least detrimental to growth. Moreover, the measures introduced by some Member States are designed to make property taxation more progressive, by targeting higher-end

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowiec T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.


International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

properties so as to minimize the potential social impact. In 2013, Lithuania increased the upper limit of the tax rate on immovable property. A new local property tax came into force in Ireland in July 2013. Residential properties are now subject to a tax rate of 0.18 %, up to the value of EUR 1 million, rising to 0.25 % on the excess above this threshold. In April 2013, the United Kingdom introduced changes to legislation on the taxation of properties with a taxable value over GBP 2 million owned by specified non-natural persons, in order to close certain tax avoidance loopholes. The threshold for this tax will be gradually reduced to GBP 500 000 in 2016. In 2014, Romania introduced a new tax of 1.5 % on the book value of specific types of building that were not already subject to local property taxes. Cyprus increased the tax rates applicable to immovable property and also widened the property tax base in 2013. Spain extended the application of its surcharge on real estate taxation from 2013 to 2015. The Netherlands introduced a new tax on renting out social housing in 2013. This rate will increase from 0.381 % of the value in 2014 to 0.536 % of the value in 2017. Both Greece and Italy merged several taxes on immovable property into one in 2014. In Italy, houses are subject to a new tax (TASI) related to indivisible services supplied by local communities to occupiers, both owners and renters. In Slovenia, the new tax on immovable property was abolished in 2014 after a decision by the Constitutional Court. A number of Member States reduced recurrent property taxes. In 2013, Estonia, Italy and Latvia reduced recurrent property taxes for specific groups: Estonia abolished the land tax on small and medium-sized residential properties; Italy excluded a person's main or only residence (apart from luxury houses) from the recurrent property tax; and Latvia introduced a law allowing a possible reduction in property taxes for families with three or more children. Only a small number of Member States (Greece, France, Italy, Cyprus, and Romania) have announced plans to update cadastral values. In many countries, the property values used for the purpose of taxation are out of date. As property prices can have changed quite differently in different regions, use of out-of-date valuations can create problems in terms of the equity of the tax. Furthermore, updating cadastral values can offer an opportunity for increasing revenue. In 2013, Portugal completed a major exercise involving the revaluation of 4.9 million properties, in order to provide up to

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

date valuations as a basis for the new property tax regime. The value used for calculating property tax still differs however from the market value in some cases, and the taxable values will need to be updated regularly, with due consideration given to the consequences of revaluations. With the enabling law for reforming the tax system, Italy will update the current cadastral values. The aim is to bring them in line with market values in order to improve fairness in property taxation. A number of countries increased property transfer taxes while others reduced them. Recurrent property taxation on immovable property is generally considered more efficient than taxing transactions involving property, due to the frictions in the market which are created by the latter. Gearing the system towards recurrent taxes could help to improve the overall design of property taxation. The Czech Republic and Finland nonetheless increased property transfer taxes, introducing new rates of 2 % and 4 % respectively. Italy reduced the rate applicable to main or only residences to 2 % and increased the rate for other immovable property to 9 %, as of January 2014. In March 2014, the United Kingdom introduced the lower threshold of GBP 500 000 (previously GBP 2 million) for the 15 % tax rate applying to non-natural persons purchasing high-valued property. Having introduced a capital gains tax on immovable property, Greece reduced its real estate transfer tax to 3 % in 2014 (Tax Reforms in EU Member States, 2014).

Revenues from public tribute on property constituting the ownership of other entities. Analyzing the role of property tax in the contemporary Polish economy, we must remember that the theory of taxation has formulated a principle stating that due to unfavorable effects, tax should not be imposed on property accumulated in the past. In practice, the task of tax policy, apart from ensuring means necessary to finance the creation of public goods, is also to guarantee the possibilities of affecting social and economic processes. However, it seems that the expectations towards property taxes in this respect cannot be too high and that specific features of property taxes should be taken into account. Taxes on possessed properties are classified as material performance, which means that special importance is attributed to the objects of taxation. Their structure shows that the use of appropriate tax and its amount depend not on personal features of a taxpayer but on the type of property.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

Property tax revenues are relatively inelastic because unless the base or rate is changed revenues do not change. Unlike income or sales taxes, property taxes do not automatically increase with growth. Even if the potential tax base does increase with growth, as with a market-value based tax, property values generally respond more slowly to changes in economic activity than do incomes or sales. This inelasticity is exacerbated because few of the countries that use market value assessment update property values for taxation purposes on an annual basis. In those countries where property taxes are based on the area of the property, the tax responds even more slowly to annual changes in income. In order to maintain property tax revenues in real terms (let alone increase them), it is thus usually necessary to increase the rate of the tax. One result of inelasticity is more accountability because local authorities must increase tax rates and persuade taxpayers that they are justified in doing so.⁵⁰ But this good feature is seldom considered desirable by those held accountable. As times change, perspectives may change. When the economic tide is rising, local governments deplore the inelasticity of the property tax both because it means their revenues do not expand automatically with growth and because they have to face the voters with higher rates simply in order to maintain revenues in real terms. On the other hand, the stability of property tax revenues may be considered a good feature by local governments in times of recession since it provides them with a more stable fiscal base for financing local services than they would otherwise have. At the same time, however, local taxpayers may again be very unhappy because their property taxes do not go down as quickly as their incomes and probably not as quickly as the value of their properties. In the last few years, for example, although property prices have fallen sharply in some OECD countries, property taxes did not fall as quickly and to the same extent.

Property tax reform, in countries that have tried it, has been difficult, however no matter how economically desirable the long-run outcome of property tax reform may be in terms of the equity and efficiency of the tax, its transitional effects may be sufficiently politically undesirable to forestall any attempt at reform. In short, there will always be winners and losers from tax reform: those who were relatively over-taxed before the reform was implemented will pay less taxes; those who were rela-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

tively undertaxed before the reform will pay more taxes. The losers from a change in policy (even if they are the minority) tend to be very vocal, because they value their losses more than the winners (even if they are the majority) value their gains. Furthermore, as the losses tend to be concentrated and the gains dispersed, as is often the case with tax reform, negatively affected interests will be motivated to spend time and resources in political action that can result in permanent, institutionalized groups (for example, seniors, or the owners of office towers, hotels, and waterfront properties) that oppose reform Tax Reforms in EU Member States, 2014).

Another problem with tax reform is the widespread suspicion that any change in tax policy will be used by governments to raise the aggregate level of taxes so that the number of losers and the magnitude of the losses outweigh the number of gainers and the magnitude of the gains. In short, the public perception is that tax reform is not revenue-neutral—a perception which, at least in the cases where the goal of reform is to increase revenues, is often correct. The success of property tax reform will depend on public education - taxpayers need to understand how their assessments are calculated. They need to know what will happen if their assessment increases. Will property taxes automatically increase or does it depend on what happens to other assessments in the city? Will tax rates decrease if assessment increases? What services are funded by the property tax? If property tax reform is expected to result in major tax shifts among taxpayers, the success of the reform will also depend on the introduction of some form of phase-in mechanism. Phase-ins are almost invariably politically necessary to cushion the impact of reform. Some form of relief is also needed for low-income taxpayers. Property tax credits (or “circuit-breakers”) that relate property taxes to income are best at providing relief to low-income taxpayers. For elderly taxpayers who have seen their property values increase but their incomes remain fixed, some form of tax deferral is appropriate. The property tax, at least the residential property tax, is a good tax for local government, but there is room to improve the tax and increase the revenues collected. Property taxes are difficult to reform, however, because politics generally outweighs economics in this very visible tax and the losers from tax reform tend to be more vocal than the winners. In any event, the property tax can never be the sole municipal tax, especially for local governments

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowiec T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

that are doing more than providing property-related services and where a mix of taxes is appropriate. It can, however, be used more heavily in most countries than it is at the present time.

Since the pockets of the Minister of Finance are empty, additional resources for the needs of local authorities should be sought in the pockets of taxpayers, especially those with greater payment capacities. Moreover, political responsibility for heavier burden placed on some taxpayers must be taken on by local authorities – central government will definitely not do it. Taking the above into account it seems that the chances for implementing the above-described concepts of changes to property tax seem high. The political weight will fall mainly on local authorities, while the benefits will also be enjoyed by the central government, since higher incomes of self-government, *ceteris paribus* mean lower deficit of the public finance sector and will make it easier to go beyond the 3% limit and then to achieve a 1% goal for the sector deficit in relation to GDP.


The proposed solutions do not force tax increases, but only create a possibility of doing so in places where the current solutions do not fit the reality and where local authorities will manage to secure the majority of votes to do so. This will bring beneficial consequences for the development of the civic society.

The solution concerning property tax offers several significant benefits:

- Simplicity, and easiness of implementation (provided there is political will to do so);
- It improves the fairness of tax solutions, by introducing a tie between the size of burden and the value of the taxed property;
- It increases potential effectiveness of the tax, especially in large cities;
- It creates real framework for local tax and spatial policy (zoning the rates would also stimulate desirable spatial behavior);
- By changing proportions of burden imposed on entrepreneurs and individuals, it increases the responsibility of local authorities towards voters;
- Relative decrease in the taxation of economic operators may lead to widening the tax base.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

It is justifiable, however, to ask about the political feasibility of the discussed changes. What are the risks associated with the foreseeable arguments against such changes? How can we limit these potential threats? It cannot be concealed that the proposed changes lead to increasing tax burden, mostly related to maintaining residential property. We may expect to hear arguments referring to excessive burden imposed on, for example, the elderly and the single tenants living in flats in the most expensive districts of the city, who would be forced by the solutions discussed here to move to other districts. One may also argue that the proposed options contribute to further spatial social segregation in the city, with all negative aspects of such process. The potential allies in efforts to implement the proposed changes should be local authorities, especially those whose budgets will benefit from the introduced changes. This support, however, does not have to be strong. It should be remembered that so far self-government attempts at changes in financing their tasks have rarely been aimed at increasing their income autonomy. More frequently the attention has been focused on more politically secure attempts to introduce regulations which would secure greater resources from the subsidy, donations or shares in incomes from the state taxes.

Increasing taxes has always been a challenge to those in power. The past decade in Poland in particular has been the trend for lowering taxes, which has not always been economically justified and was substantiated mainly with political reasons. The financial crisis in Europe and the USA, which has caused serious deterioration of the public finances in Poland, calls for brave actions both on the income and expenditure side. Some of these actions have already been performed: the pension contribution has been raised, the tax on minerals has been introduced – they provide significant additional income for the budget. A question arises of how realistic other changes are.

In this situation territorial self-government units cannot count on either greater flow of transfers from state budget or on systemic support for their actions on the expenditure side, aimed at rationalization – that is lowering expenditures of local authorities. It is clear that the weakened government will not open another area of conflict, aiming, for example, at rationalizing the provisions of the Teacher's Charter.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowiec T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

Since the pockets of the Minister of Finance are empty, additional resources for the needs of local authorities should be sought in the pockets of taxpayers, especially those with greater payment capacities. Moreover, political responsibility for heavier burden placed on some taxpayers must be taken on by local authorities – central government will definitely not do it. Taking the above into account it seems that the chances for implementing the above-described concepts of changes to property tax seem high. The political weight will fall mainly on local authorities, while the benefits will also be enjoyed by the central government, since higher incomes of self-government, *ceteris paribus* mean lower deficit of the public finance sector and will make it easier to go beyond the 3% limit and then to achieve a 1% goal for the sector deficit in relation to GDP.

The proposed solutions do not force tax increases, but only create a possibility of doing so in places where the current solutions do not fit the reality and where local authorities will manage to secure the majority of votes to do so. This will bring beneficial consequences for the development of the civic society.


The solution concerning property tax offers several significant benefits:

- Simplicity, and easiness of implementation (provided there is political will to do so);
- It improves the fairness of tax solutions, by introducing a tie between the size of burden and the value of the taxed property;
- It increases potential effectiveness of the tax, especially in large cities;
- It creates real framework for local tax and spatial policy (zoning the rates would also stimulate desirable spatial behavior);
- By changing proportions of burden imposed on entrepreneurs and individuals, it increases the responsibility of local authorities towards voters;
- Relative decrease in the taxation of economic operators may lead to widening the tax base.

It is justifiable, however, to ask about the political feasibility of the discussed changes. What are the risks associated with the foreseeable arguments against such changes? How can we limit these potential threats?

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

It cannot be concealed that the proposed changes lead to increasing tax burden, mostly related to maintaining residential property. We may expect to hear arguments referring to excessive burden imposed on, for example, the elderly and the single tenants living in flats in the most expensive districts of the city, who would be forced by the solutions discussed here to move to other districts. One may also argue that the proposed options contribute to further spatial social segregation in the city, with all negative aspects of such process. These are serious arguments worth considering, not only because of their political significance for the chances of a possible reform, but also for the content value. Although we may argue that the beneficial effects of the reform overwhelm negative side effects and that even after the proposed changes the amount of tax will not be so painful as to contribute drastically to social segregation. But we may also think about what we could do to minimize those possible negative effects. One of the solutions is something in shape of a “reversed mortgage”, which older people can use if they find the tax increase too difficult to cope with and who do not want to change their place of residence. Such persons could pay a lowered rate of tax, while the “debt” towards the commune generated in this way would be secured with the mortgage on the property. The debt could then be paid in the future by their inheritors, who would then regain the full ownership rights, or the property could be sold and the money obtained from the sale would be divided between the commune and the inheritors, proportionally to the accumulated debt.

The potential allies in efforts to implement the proposed changes should be local authorities, especially those whose budgets will benefit from the introduced changes. This support, however, does not have to be strong. It should be remembered that so far self-government attempts at changes in financing their tasks have rarely been aimed at increasing their income autonomy. More frequently the attention has been focused on more politically secure attempts to introduce regulations which would secure greater resources from the subsidy, donations or shares in incomes from the state taxes. The growing responsibility for collecting own incomes is associated with greater political risk (and this is why it is a desirable solution, encouraging both local democracy and the discipline of public finance), whereas demanding greater transfers and support from the state budget is a safer and more opportunistic attitude.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

References:

1. ALMY R. (2012). *A Survey of Property Tax Systems in Europe, a report prepared for the Ministry of Finance of Slovenia*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.
2. ALMY R., DORNFEST A., KENYON D. (2007). *Fundamentals of Tax Policy*, Kansas City IAAO.
3. ANGHEL I., GROVER R. (2007). *Opportunities and constraints on the development of real estate taxation in transitional countries*, 14 th Annual European Real Estate Society, www.eres.org, London, June.
4. ANGHEL I., SOPIS C. (2012). *Valuation for property tax purpose. Analysis of the EU transitional countries*, http://www.fig.net/commission7/Hungary_2012/6.4_paper_anghel_et_al.pdf (date: 22.02.2105).
5. ARNOLD J., BRYN B., HEADY C., JOHANSSON A., SCHWELLNUS C., VARTIA L. (2011). *Tax policy for economic recovery and growth*, "The Economic Journal", No 121.
6. ATKINSON A. B. (1977). *Optimal Taxation and the Direct versus Indirect Tax Controversy*, "Canadian Journal of Economics", vol. 6.
7. BAHL R. (2010). *Land Taxes versus Property Taxes in Developing and Transition Countries*, [in:] Dick Netzer, (ed.), *Land Value Taxation: Can It and Will It Work Today?* Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.
8. BAHL R. (2009). *Property Tax Reform in Developing and Transition Countries. paper prepared for Fiscal Reform and Economic Governance Project*, USAID, December 2009.
9. BAHL R. (2009). *Property Tax Reform in Developing and Transition Countries*, Report prepared for the United States Agency for International Development under a contract with Development Alternatives, Inc. under the Fiscal Reform and Economic Governance Task Order, GEG-I-00-04-00001-00 Task Order No. 07.
10. BAHL R. LINN J. (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*, New York, Oxford University Press.
11. BAHL R. WALLACE S. (2008). *Reforming the Property Tax in Developing Countries: A New Approach*, paper presented to a conference on "What Role for Property Taxes?" Georgia State University and Lincoln Institute of Land Policy.
12. BAHL R., MARTINEZ-VAZQUEZ J., YOUNGMAN J. (2007). *Making the Property Tax Work: Experiences in Developing and Transitional Countries*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.
13. BIRD R. M. (2001). *Subnational Revenues: Realities and Prospects*, Washington, DC, World Bank Institute.
14. CROWE C., DELL'ARICCIA G., IGAN D., RABANAL P. (2011). *How to Deal with Real Estate Booms: Lessons from Country Experiences*, IMF "Working Paper", No 4.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowicz T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

15. ETEL L. (ed.), (2002). *Europejskie systemy opodatkowania nieruchomości*. Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, Warszawa.
16. ETEL L, LISZEWSKI G. (2002). *Podatki majątkowe w Polsce – wybrane problemy*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Report No 202, Warszawa.
17. FELIS P. (2012). *Elementy teorii i praktyki podatków majątkowych. Poszukiwanie ładu w opodatkowaniu nieruchomości w Polsce z perspektywy przedsiębiorców oraz jednostek samorządu terytorialnego*. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
18. GAJL N. (1996). *Modele podatkowe. Podatki majątkowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
19. GAUDAMET P. M., MOLINIER J. (2002). *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa.
20. GOMUŁOWICZ A., MAŁECKI J. (2004)., *Podatki i prawo podatkowe*, LexisNexis.
21. GORDON R. (1996)., *Taxation of Wealth*, V. Thuronyi (ed.), Tax Law Design and Drafting, Washington, International Monetary Fund.
<http://www.imf.org/external/pubs/nft/1998/tlaw/eng/ch10.pdf>.
22. GRĄDAŁSKI F. (2004). *Wstęp do teorii opodatkowania*, SGH, Warszawa.
23. GROVER R., ANGHEL I., PAMFIL V. (2007). *Developing quality training approaches for effective property tax administration*, ERES-ESSEC Education Seminar, Paris, December.
24. HOLCOMBE R. G. (1998). *Tax policy from a public choice perspective*, “National Tax Journal” 51 (2).
25. JOHANSSON A, HEADY C, ARNOLD J., BRYN B. AND VARTIA L. (2008). *Tax and Economic Growth*, OECD Economics Department Working Papers”, No. 620, OECD Publishing.
26. KIDYBA A. (2010). (ed.) Z. Gawlik, A. Janiak, K. Kopaczyńska-Pieczniak, G. Koziół, E. Niezbecka, T. Sokołowski, *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania – część szczegółowa*, LEX, komentarz do art. 871 k.c.
27. KRAJEWSKA A. (2004). *Podatki. Unia Europejska, Polska, Kraje Nadbałtyckie*, PWE, Warszawa.
28. KOMAR A. (1996). *Finanse publiczne w gospodarce rynkowej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz.
29. MASTALSKI R. (2000). *Prawo podatkowe*, C.H. Beck, Warszawa 2000.
30. OATES W.E. (2010). *Local government: An economic perspective*, /in:/ M.E. Bell, D. Brunori, and J.M. Youngman (eds.), *The Property Tax and Local Autonomy*, 9–26. Cambridge, Mass., Lincoln Institute of Land Policy, 2010.
31. OWSIAK S. (2002). *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.
32. PAGANO M. A. JACOB B. (2008). *The political economy of property taxation and land taxation*, International Studies Program Working Paper 08-23, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University (December).
33. PAVLOV P., WOŁOWIEC T. (2013). *Investment and demand effects of taxation (selected issues)*. “Journal of Modern Education and Management”, 2013, No 2.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowiec T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

34. PAUGAM A. (1999). *Ad Valorem Property Taxation and Transition Economies*, ECSIN, "Working Paper" No 9.
35. POLISH PRESIDENT'S DECREE of 14th January 1936 on Collecting One-Off State Tribute on Real Estate and Capital Property (Journal of Laws 1919 No 11 item 128).
36. RICHARD M.B., SLACK E. (2005). *Land and property taxation in 25 countries: a comparative review*. "CESifo DICE Reaserch Report" No 3.
37. RUDNICK R., GORDON R. (1996). *Taxation of Wealth*, V. Thuronyi (ed.), Tax Law Design and Drafting, Washington, 1996, International Monetary Fund. <http://www.imf.org/external/pubs/nft/1998/tlaw/eng/ch10.pdf>.
38. SLACK E. (2011). *The Property Tax – in theory and Practice*, Institute on Municipal Finance and Governance, Munk School of Global Affairs, University of Toronto, "IMFG Municipal Finance and Governance" No 2.
39. SKICA T., WOŁOWIEC T. (2013). *Gminy w procesach stymulowania przedsiębiorczości*, „Samorząd Terytorialny” Nr 7-8.
40. SZCZODROWSKI G. (2007). *Polski system podatkowy*, PWN, Warszawa.
41. WOŁOWIEC T., SKICA T. (2013). *The instruments of stimulating entrepreneurship by local government units (LGU's.)*, "Ekonomskalastraživanja", No 4.
42. ŻYŻYŃSKI J. (2009). *Budżet i polityka podatkowa*, PWN, Warszawa.

Sources of law:

43. THE ACT of 15th November 1984 on Agriculture Tax (Journal of Laws 1984 No 52 item 268, as amended).
44. THE ACT of 30th October 2002 on Forest Tax (Journal of Laws 2002 No 200 item 1682, as amended).
45. THE ACT of 12th January 1991 on Local Taxes and Fees (Journal of Laws 1991, No 9 item 31, as amended).
46. TAX POLICY CHALLENGES FOR ECONOMIC GROWTH AND FISCAL SUSTAINABILITY. (2014). European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs Unit Communication and Interinstitutional Relations code: B-1049. Brussels.
47. PROPERTY TAX REGIMES IN EUROPE, *The Global Urban Economic Dialogue Series*. (2013). United Nations Human Settlements Programme, Nairobi.
48. TAX REFORMS IN EU MEMBER STATES (2014). "European Economy" No 6. Economic and Financial Affairs.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowiec T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Wołowiec T. (2018). Legal and Economic Aspects of Property Taxation in The European Union.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018; 233-280

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2179](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2179)



Received: 10 June 2018
Revised: 15 June 2018
Accepted: 15 June 2018
Published: 30 June 2018

**ZALEŻNOŚĆ JAKOŚCI POWIETRZA
ATMOSFERYCZNEGO UKRAINY
OD LICZBY TERENÓW ZIELONYCH.
ROZWIĄZANIA PRAWNE I EKOLOGICZNE**

**THE DEPENDENCE OF QUALITY THE
ATMOSPHERIC AIR OF UKRAINE
ON THE NUMBER OF GREEN SPACES.
LEGAL AND ECOLOGICAL SOLUTIONS**

Oksana Mandrazhy

PhD, Associate Professor of the Department of Physics and Higher Mathematics
Kharkiv National Agrarian University named after V.V. Dokuchayev

* *Corresponding author:* e-mail: OksanaMandrazhy23@gmail.com

Alona Lemekhova

Student of Kharkiv specialized school №80

* *Corresponding author:* e-mail: alyonaduck17@gmail.com

Tetiana Likhnovska

Mathematics Teacher of Kharkiv specialized school №80

* *Corresponding author:* e-mail: tlikhnevskaya@mail.ru


Streszczenie

W artykule rozważono prawo każdego obywatela do bezpiecznego środowiska życia oraz zdrowia. Konstytucja Ukrainy gwarantuje prawo każdego do bezpiecznego środowiska życia i zdrowia oraz do odszkodowania za szkody spowodowane naruszeniem tego prawa. Prawo to poprzedza obowiązek państwa do zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego i zachowania równowagi ekologicznej na terytorium Ukrainy, zgodnie z art. 16 Konstytucji Ukrainy. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie aktualnych badań autorów dotyczących przestrzegania Konstytucji Ukrainy w odniesieniu do ochrony dóbr naturalnych terenów na Ukrainie.

Słowa kluczowe: Konstytucja Ukrainy, bezpieczne środowisko życia i zdrowia, bezpieczeństwo ekologiczne, powietrze atmosferyczne, tereny zielone, najmniejsze kwadraty zwyczajne

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Mandrazhy O., Lemekhova A., Likhnovska T. (2018). The Dependence of Quality The Atmospheric Air of Ukraine on The Number of Green Spaces. Legal And Ecological Solutions.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 281-290

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2180](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2180)

Abstract

The article considers the right of everyone to a safe environment for life and health. The right of everyone to a safe environment for life and health and to the compensation for the damage caused by the violation of this right. This right is preceded by the duty of the state to ensure environmental safety and maintain environmental balance on the territory of Ukraine, as stipulated in article 16 of the Constitution of Ukraine. The purpose of this article is to present current research of authors regarding the observance of the Constitution of Ukraine with regard to the protection of natural assets in Ukraine.

Keywords: Constitution of Ukraine, a safe environment for life and health, the environmental safety, the atmospheric air, the green spaces, the Ordinary Least Squares

Introduction

Health and quality of life entirely depends on the state of the environment. The current level of the civilization has led to the understanding that this wealth presented to us cannot be treated only from the point of view of the consumer approach. At the moment nature is in great need of our careful attitude to it and help and the solution of this problem does not depend on each individual, and should be considered at the level of States and even their associations.

Article 50 of the Constitution of Ukraine (Konstytutsiia Ukrainy) proclaims the right of everyone to a safe environment for life and health and to the compensation for the damage caused by the violation of this right. This right is preceded by the duty of the state to ensure environmental safety and maintain environmental balance on the territory of Ukraine, as stipulated in article 16 of the Constitution of Ukraine. The definition of the concept of "environmental safety" is enshrined in article 50 of the Law of Ukraine "On environmental protection" (Pro okhoronunavkolyshnohopryrodnohoseredovyshcha), according to which environmental safety is a state of the environment, which provides for the prevention of environmental worsening and the threat to human health. There in article 5 it is stated that the objects of juridical protection of the environment are as follows: the environment as a set of natural and natural and social conditions and processes, natural resources, as involved in eco-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Mandrazhy O., Lemekhova A., Likhnovska T. (2018). The Dependence of Quality The Atmospheric Air of Ukraine on The Number of Green Spaces. Legal And Ecological Solutions.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 281-290

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2180](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2180)

conomic circulation, and unused in the economy in the current period (land, deposits, water, air, forest and other vegetation, wildlife), landscapes and other natural complexes. And article 20² legislates control in the field of environmental protection, rational use, reproduction and protection of natural resources, and it separately determined, including the protection of atmospheric air; protection, defense, use and reproduction of forests; protection, maintenance and use of green spaces; use, protection and reproduction of flora.

The basic in system of environmental rights is the right to a safe for life and health environment. This right means, first of all, the possibility to live in such an environment that does not cause harm to health, as well as the opportunity to enjoy natural benefits (breathe clean air, drink clean water, etc.) (Pro zabezpechenniasanitarnoho ta epidemichnohoblahopoluchchianaselennia). Article 1 of the Law of Ukraine "On ensuring sanitary and epidemiological welfare of the population" defines the concept of "safe conditions for a person": this is the state of the environment, in which there is no danger of harmful effects of its factors on a person. With regard to the environment, its state, is considered safe when it does not affect negatively human health and the processes of functioning of living organisms, in which the presence of chemical, physical, biological and other elements, do not violate the natural balance of communication human and environmental, do not exceed the safety standards established by the legislation.

Thus, the right to a safe environment for life and health is a legal and guaranteed by the state possibility of the subject to live in an environment that does not cause harm to health, to use for safe natural benefits satisfaction of their vital physical and spiritual needs, to demand from the state, as well as from other individuals and legal entities, to meet the requirements of environmental safety, and in case of their violation to apply to the competent authorities for protection of the violated right.

However, in spite of this, one of the most pressing issues today is the deterioration of forest plantations in Ukraine. The decrease of the Ukrainian forest area and the cutting down of the oldest forests are evidenced by the images from space (Inter-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Mandrazhy O., Lemekhova A., Likhnovska T. (2018). The Dependence of Quality The Atmospheric Air of Ukraine on The Number of Green Spaces. Legal And Ecological Solutions.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 281-290

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2180](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2180)

aktyvnakartavyrubok). According to these pictures, you can see that in some areas forests are becoming more, but in most cases, their area is significantly reduced. And if you do not take measures to restore forest cover and expand their areas, Ukraine may be facing an environmental disaster. Loss of forests is not just a loss of green land, it is also a serious climate change, changes in river levels, activation of erosion processes. It is important to realize that the forest is not just a set of trees, but a complex ecosystem that unites plants, animals, mushrooms, microorganisms and affects the climate, the state of drinking water, air purity and is the "lungs" of the planet Earth.

Student of Kharkiv specialized school №80 Lemekhova Alona in the framework of the Ukrainian competition-protection of research works of students-members of the Small Academy of Sciences of Ukraine decided to investigate the dependence of quality the atmospheric air of Ukraine on the number of green spaces by mathematical methods. It is a known fact that as forest plantations decrease, the state of atmospheric air deteriorates, which leads to an increase in the number of diseases and deaths of people, it would seem that large-scale deforestation would have to stop. Unfortunately, we can see a completely different trend. So according to the information and analytical portal Info-light (Info-Light) only in Ukraine in 2016 the area of cut down forests amounted to almost 1,900 hectares.

For the mathematical processing of the results of the study, the Ordinary Least Squares (OLS) was applied. According to the Main statistics Department in Kiev (2016) (Materialyi Glavnogo Upravleniya statistiki) we have the following values:


Table 1.

Years	2007	2008	2009	2010	2011
Area forests of Ukraine, million ha, x_i	9,53	9,48	9,43	9,37	9,31
Emissions of pollutants, million tons, y_i	11,3	10,6	10,4	9,7	9,8

Table continuation 1

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Mandrazhy O., Lemekhova A., Likhnovska T. (2018). The Dependence of Quality The Atmospheric Air of Ukraine on The Number of Green Spaces. Legal And Ecological Solutions.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 281-290

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2180](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2180)

Years	2012	2013	2014	2015	2016
Area forests of Ukraine, million ha, x_i	9,26	9,22	9,18	9,13	9,08
Emissions of pollutants, million tons, y_i	9,8	9,2	7,9	7,0	9,14

We have composed an auxiliary table for further calculations.

Table 2.

Years	2007	2008	2009	2010	2011
x_i	9,53	9,48	9,43	9,37	9,31
y_i	11,3	10,6	10,4	9,7	9,8
x_i^2	90,82	89,87	88,92	87,8	86,68
$x_i y_i$	107,69	100,49	98,07	90,89	91,24
y_i^2	127,69	112,36	108,16	94,09	96,04

Table continuation 2

Years	2012	2013	2014	2015	2016
x_i	9,26	9,22	9,18	9,13	9,08
y_i	9,8	9,2	7,9	7,0	9,14
x_i^2	85,75	85,01	84,27	83,36	82,45
$x_i y_i$	90,75	84,82	72,52	63,91	82,99
y_i^2	96,04	84,64	62,41	49	83,54

Let us compose a system of equations that contains unknowns a and b at linear correlation

$$\begin{cases} \sum_{i=1}^n y_i x_i = a \sum_{i=1}^n x_i^2 + b \sum_{i=1}^n x_i \\ \sum_{i=1}^n y_i = a \sum_{i=1}^n x_i + nb \end{cases}$$

from which we have

$$a = \frac{n \sum_{i=1}^n y_i x_i - \sum_{i=1}^n x_i \sum_{i=1}^n y_i}{n \sum_{i=1}^n x_i^2 - \sum_{i=1}^n x_i \sum_{i=1}^n x_i}$$

$$b = \frac{\sum_{i=1}^n x_i^2 \sum_{i=1}^n y_i - \sum_{i=1}^n x_i \sum_{i=1}^n y_i x_i}{n \sum_{i=1}^n x_i^2 - \sum_{i=1}^n x_i \sum_{i=1}^n x_i}$$

$$\sum_{i=1}^n x_i = 92,99; \quad \sum_{i=1}^n y_i = 94,84; \quad \sum_{i=1}^n x_i^2 = 864,93; \quad \sum_{i=1}^n y_i x_i = 883,37$$

$$a = \frac{10 \cdot 883,37 - 8819,17}{10 \cdot 864,93 - 8647,14} = \frac{14,53}{2,16} = 6,73;$$

$$b = \frac{864,93 \cdot 94,84 - 92,99 \cdot 883,37}{10 \cdot 864,93 - 8647,14} = -\frac{114,62}{2,16} = -53,1.$$

Thus, the equation of the linear correlation between the values of X and Y will have the form: $y = 6,73x - 53,1$.


The equation of increasing straight line ($k > 0$) is obtained, but this is only because in recent years the content of pollutants in the atmospheric air of Ukraine decreases, due to the closure or transfer to part-time work of many industrial enterprises, and we are dealing with two values that decrease or increase as in Fig. 1, since the dependence from 2016 to 2007 is shown.

Let us find the sum of the deviations of the empirical data y_i and the values y :

x_i	$y_i - (6,73x - 53,1)$
9,53	0,2631
9,48	-0,1

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Mandrazhy O., Lemekhova A., Likhnovska T. (2018). The Dependence of Quality The Atmospheric Air of Ukraine on The Number of Green Spaces. Legal And Ecological Solutions.

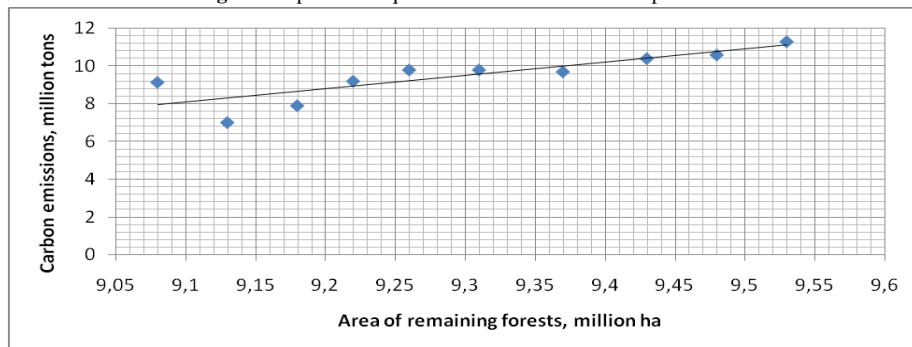
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 281-290

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2180](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2180)

9,43	0,0361
9,37	-0,2601
9,31	0,2437
9,26	0,5802
9,22	0,2494
9,18	-0,7814
9,13	-1,3449
9,08	1,1316
Σ	0,0177

The sum of deviations is a small value, so the function obtained in the course of calculations corresponds quite well to the table dependence between the variables X and Y . If you look at the location of the points along the graph of the function, you can say about a rather close correlation.


Fig. 1. Graph of the equation of linear correlation dependence



However, for a clearer answer, we find the correlation coefficient (for the measure of the linear relationship between the quantitative features in the data sample is taken the correlation coefficient, that is, the indicator of the mutual probabilistic effect of two random variables) by the formula:

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Mandrazhy O., Lemekhova A., Likhnovska T. (2018). The Dependence of Quality The Atmospheric Air of Ukraine on The Number of Green Spaces. Legal And Ecological Solutions.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 281-290

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2180](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2180)

$$r = \frac{\overline{XY} - \bar{X}\bar{Y}}{\sigma_x \sigma_y},$$

where \overline{XY} is the arithmetic mean of the product of the values of X on the corresponding values of Y , \bar{X} and \bar{Y} is the average signs of X and Y , σ_x , σ_y is the standard deviations of X and Y , respectively.

To find^{*}, let us find the necessary values:


$$\begin{aligned}\overline{XY} &= \frac{\sum_{i=1}^n y_i x_i}{n} = \frac{883,37}{10} = 88,337 \\ \bar{X} &= \frac{\sum_{i=1}^n x_i}{n} = \frac{92,99}{10} = 9,299 \\ \bar{Y} &= \frac{\sum_{i=1}^n y_i}{n} = \frac{94,84}{10} = 9,484\end{aligned}$$

The standard deviations are found by the formulas:

$$\begin{aligned}\sigma_x &= \sqrt{\overline{X^2} - \bar{X}^2} \sigma_y = \sqrt{\overline{Y^2} - \bar{Y}^2} \\ \overline{X^2} &= \frac{\sum_{i=1}^n x_i^2}{n} = \frac{864,93}{10} = 86,493 \\ \overline{Y^2} &= \frac{\sum_{i=1}^n y_i^2}{n} = \frac{913,97}{10} = 91,397\end{aligned}$$

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Mandrazhy O., Lemekhova A., Likhnovska T. (2018). The Dependence of Quality The Atmospheric Air of Ukraine on The Number of Green Spaces. Legal And Ecological Solutions.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 281-290

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2180](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2180)

$$\begin{aligned}\sigma_x &= \sqrt{86,493 - 86,47} = \sqrt{0,023}\sigma_y = \sqrt{91,397 - 89,95} = \sqrt{1,447} \\ \sigma_x &\approx 0,152 \quad \sigma_y \approx 1,203 \\ r &= \frac{88,337 - 9,299 \cdot 9,484}{0,152 \cdot 1,203} = \frac{88,337 - 88,192}{0,183} = 0,79\end{aligned}$$

Thus, the calculated correlation coefficient $r = 0,79$, which indicates rather close correlation between characteristics X and Y . Are obtained using the Ordinary Least Squares enables to learn the correlation between the decrease in the area of forest plantations and the increase of pollution of atmospheric air in Ukraine and predict if they are not introduced some measures to improve the situation, the environmental condition according to the parameters for the future.

Conclusions

As shown by the calculations carried out in the course of the study, between the area of green spaces and air pollution in Ukraine there is a fairly close linear correlation. The resulting correlation allows to predict the state of air quality, to learn its impact on human health, etc. In order to correct the situation, it becomes necessary to realize that natural wealth is not infinite. It is for sake of our full life on the Earth that researches related to the prediction of environmental situations and phenomena, the results of which would provide an opportunity for people to think about whether how to correct the situation that has developed, strengthening the measure of responsibility and legislative level, including.


References:

Sources of law:

1. LAW OF UKRAINE: *Constitution Of Ukraine* : Law of Ukraine dated June 28, 1996 // Information from the Verkhovna Rada of Ukraine. – 1996. - № 30. – st. 141.
2. LAW OF UKRAINE: *On Environmental Protection* : Law of Ukraine dated June 25, 1991 // Information from the Verkhovna Rada of the USSR. – 1991. - № 41. – st. 546.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Mandrazhy O., Lemekhova A., Likhnovska T. (2018). The Dependence of Quality The Atmospheric Air of Ukraine on The Number of Green Spaces. Legal And Ecological Solutions.
International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 281-290

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2180](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2180)

3. LAW OF UKRAINE: *On Ensuring Sanitary And Epidemiological Welfare Of The Population* : Law of Ukraine dated February 24, 1994 // Information from the Verkhovna Rada of Ukraine. – 1994. - № 27.– st. 218.
4. Interaktyvna karta vyrubok.
http://texty.org.ua/pg/article/editorial/read/69069/Jak_vyrizajut_lis_u_Karpatah_Interaktyvna_karta
5. Info-Light. <http://infolight.org.ua/>
6. Materialyi Glavnogo Upravleniyastatistiki v g. Kieve (2016 god). <http://www.kiev.ukrstat.gov.ua/>

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Mandrazhy O., Lemekhova A., Likhnovska T. (2018). The Dependence of Quality The Atmospheric Air of Ukraine on The Number of Green Spaces. Legal And Ecological Solutions.

International Journal of Legal Studies, 1(3)2018: 281-290

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2180](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2180)



Received: 23 April 2018

Revised: 30 April 2018

Accepted: 10 June 2018

Published: 30 June 2018

PROGRAM MIESZKANIE PLUS JAKO ISTOTNY CZYNNIK POLITYKI SPOŁECZNO- GOSPODARCZEJ ORAZ POPRAWY SYTUACJI MIESZKANIOWEJ W POLSCE

PLUS APARTMENT PROGRAM AS AN IMPORTANT FACTOR OF SOCIO-ECONOMIC POLICY AND IMPROVEMENT OF THE HOUSING SITUATION IN POLAND

Dariusz Prokopowicz

PhD, Faculty of History and Social Sciences

Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw, Poland

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6383-916X>

* *Corresponding author:* e-mail: darprokop@poczta.onet.pl

Mirosław Matosek

PhD, Department of Management

University of Business and Administration in Luków, Poland


* *Corresponding author:* e-mail: mirekmatosek@op.pl

Streszczenie

Uruchomiony w kwietniu 2016 roku program Rodzina 500 Plus znacznie zmniejsza skalę poziomu ubóstwa w rodzinach wielodzietnych, przyczynia się do wzrostu konsumpcji i być może także do wzrostu dzietności w Polsce. Drugim kluczowym programem społecznej polityki rodzinnej w Polsce uruchomionym w grudniu 2016 roku jest program Mieszkanie Plus. Program ten poprzez poprawę sytuacji mieszkaniowej powinien spełniać istotne funkcje polityki mieszkaniowej w zakresie zmniejszenia rozwarstwienia społecznego rodzin w Polsce. Głównym celem programu Mieszkanie Plus jest znaczące zwiększenie dostępności mieszkań, a szczególnie tanich mieszkań czynszowych z możliwością wykupienia własności po 20-30 latach użytkowania. Konsekwencją rozwinięcia tego programu na większą skalę w kolejnych latach będzie zaoferowanie takich mieszkań przede wszystkim dla rodzin, które do tej pory nie miały możliwości wynajmu i zakupu mieszkań na wolnym rynku ze względu na niskie dochody i brak zdolności kredytowej. Jeżeli przyjęty przez polski rząd plan rozwinięcia w

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Matosek M. (2018). Plus Apartment Program as an Important Factor of Socio-Economic Policy and Improvement of The Housing Situation in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 291-318

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2181](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2181)

kolejnych latach programu Mieszkanie Plus zostanie zrealizowany do 2030 roku to poziom dostępności mieszkań dla obywateli w Polsce osiągnie poziom zbliżony do średniej w Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: prawo i polityka społeczno-gospodarcza Polski, Narodowy Program Mieszkaniowy

Abstract

Launched in April 2016, the 500 Plus family program significantly reduces the poverty level in many families, contributes to increased consumption, and perhaps even to the increase in fertility in Poland. The second key program of social family policy in Poland launched in December 2016 is the Plus Program. This program, by improving the housing situation, should fulfill the essential functions of housing policy in terms of reducing the social disintegration of families in Poland. The main purpose of the Plus Apartment program is to significantly increase the availability of flats, especially low-cost flats with the possibility of buying out properties after 20-30 years of use. The consequence of the development of this program on a larger scale in the coming years will be to offer such housing primarily to families who have so far been unable to rent and purchase apartments on the free market due to low incomes and lack of creditworthiness. If the plan adopted by the government in the next years of the Plus Apartment program is implemented by 2030, the level of housing availability for citizens in Poland will be close to the average in the European Union.

Keywords: Poland's social and economic law and policy, National Housing Program

Wprowadzenie

Do podstawowych potrzeb bezpieczeństwa człowieka zalicza się sferę rodzinną i mieszkaniową. Kwestia mieszkaniowa jest również jednym z kluczowych aspektów sytuacji materialnej obywateli danego kraju. Od początku transformacji społeczno-gospodarczej, tj. od początku lat 90. nastąpiły znaczące zmiany sytuacji mieszkaniowej co zdeterminowane było społeczno-gospodarczymi uwarunkowaniami polityki mieszkaniowej w Polsce (Frątczak-Muller J., 2014, s. 68-69). Dane statystyki narodowej przedstawiają istniejący permanentnie strukturalny kryzys mieszkaniowy, którego źródła historycznie sięgają okresu sprzed 1989 r. poza tym związanego z transformacją systemową lat 90. i pogłębianego po 2008 r. globalnym kryzysem finansowym (Prokopowicz D., 2010, s. 147). Przed wspomnianym kryzysem ceny nieruchomości przez kilka lat dynamicznie pięły się w górę co było wynikiem promocyjnej polityki kredytowej banków komercyjnych (Domańska-Szaruga B., 2015, s. 95), które obniżyły poziom wymaganej zdolności

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Matosek M. (2018). Plus Apartment Program as an Important Factor of Socio-Economic Policy and Improvement of The Housing Situation in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 291-318

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2181](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2181)


kredytowej dla kredytobiorców zaciągających kredyty we franku szwajcarskim CHF na cele mieszkaniowe bądź budowlane (Dmowski A., Prokopowicz D., Sarnowski J., 2005, s. 245-246). Była to celowa polityka nakręcania koniunktury na rynku budowlanym i mieszkaniowym przez banki komercyjne, które wraz z zagranicznym kapitałem przeniosły do Polski swe praktyki stosowane wcześniej np. w Hiszpanii czy Grecji czym doprowadziły do pogłębienia kryzysu gospodarczego w tych krajach (Cesarski M., 2016, s. 231).

Ceny nieruchomości znacząco wzrosły w okresie lat 2000-2008, w niektórych miastach uległy co najmniej podwojeniu przy znacznie mniejszym wzroście wynagrodzeń obywateli. Po pojawieniu się na jesieni 2008 roku globalnego kryzysu finansowego i gdy efekty tego kryzysu makroekonomicznie transgranicznie dotarły do polskiej gospodarki wówczas tempo wzrostu gospodarczego w Polsce uległo znaczącemu zmniejszeniu a poziom wynagrodzeń nie wykazywał tendencji wzrostowej (Gwoździewicz S., Prokopowicz D., 2016a, s. 65). Zdarzały się niejednokrotnie sytuacje, w których pracodawcy zmniejszali pracownikom poziom wynagrodzeń motywując te działania pojawiającym się wówczas spowolnieniem wzrostu gospodarczego w Polsce, będącym efektem wtórnym globalnego kryzysu finansowego. W takiej sytuacji w okresie dekady lat 2000 - 2010 możliwości zakupu mieszkania przez obywateli biorąc pod uwagę spadającą relację dochodów względem cen mieszkań uległy znaczącemu obniżeniu. Pokryzysowe spowolnienie wzrostu gospodarczego dotyczy w różnym stopniu także innych krajów w Europie. W związku z tym pojawia się potrzeba poszukiwania nowych formuł polityki rozwoju sektora mieszkaniowego co jest szczególnie istotne w kontekście trwałego zrównoważonego rozwoju, stanowiącego kluczowy czynnik postępu w ogólnym rozwoju cywilizacyjnym oraz istotny determinant wzrostu gospodarczego każdego kraju.

Wspomniany globalny kryzys finansowy z 2008 roku, którego źródłem bezpośrednim była bańka spekulacyjna instrumentów opartych na obligacjach subprime, wymyślonych tylko w takim celu aby przedłużyć dobrą koniunkturę na amerykańskim rynku nieruchomości to jeden z kluczowych aspektów analizy źródeł tego kryzysu. Obecnie przyjmuje się, że globalny kryzys finansowy został

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Matosek M. (2018). Plus Apartment Program as an Important Factor of Socio-Economic Policy and Improvement of The Housing Situation in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 291-318

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2181](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2181)

efektywnie opanowany i zażegnany jednak jego źródła nie w pełni zostały wyeliminowane (Dmowski A., Prokopowicz D., 2010, s. 305). Kryzysu finansowego ani gospodarczego w 2008 roku Polsce nie było ponieważ główne źródła tego kryzysu w krajach rozwiniętych anglosaskiego modelu systemu finansowego tj. bankowość inwestycyjna w Polsce dopiero w ostatnich latach zaczyna się rozwijać, stanowiąc przy tym stosunkowo znikomą część całego systemu bankowości komercyjnej (Sarnowski J., Dmowski A., Prokopowicz D., 2008, s. 157-158). Poza tym uruchamianie instrumenty aktywnej polityki gospodarczej, obniżanie stóp procentowych i realizowanie projektów inwestycyjnych współfinansowanych dotacjami unijnymi pozwoliło w Polsce uniknąć recesji krajowej gospodarki (Domańska-Szaruga B., Prokopowicz D., 2015, s. 41-42). Jednak w latach 2008 – 2012 spadek wzrostu gospodarczego w Polsce osiągnął wysokie rozmiary, wzrosło wówczas znacząco bezrobocie, spadły inwestycje, produkcja i dochody ludności. Pochodną tych procesów dekonunktury krajowej gospodarki był znaczący spadek wpływów do budżetu państwa z tytułu podatków. Celem zrównoważenia budżetu i oddłużenia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ówczesny rząd spieniężył obligacje skarbowe znajdujące się na prywatnych kontach obywateli w Otwartych Funduszach Emerytalnych. Jednak mimo tego zabiegu „pobrania” gotówki z kont obywateli w OFE ponad 60 proc. wartości tych portfeli to nie udało się znacząco poprawić sytuacji finansowej sektora finansów publicznych państwa (Prokopowicz D., 2017a, s.114-115). Dopiero od 2015 roku w wyniku zmiany polityki społeczno-gospodarczej, uruchomieniu programów prorozwojowych, tj. m.in. programu w ramach polityki społecznej Rodzina 500 Plus (Gwoździwicz S., Prokopowicz D., 2017a, s. 253-254), programu prokoniunkturalnego Mieszkanie Plus, uszczelnianiu systemu podatkowego w zakresie odprowadzanie podatku VAT, wprowadzaniu kolejnych ułatwień prowadzenia działalności gospodarczej w ramach Planu na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Konstytucji dla Biznesu następuje wyraźna poprawa zarówno koniunktury w krajowej gospodarce, sytuacji ekonomiczno-finansowej wielu podmiotów gospodarczych, dochodów obywateli jak i stanu finansów państwa. Procesom tym sprzyjała także poprawa sytuacji na giełdach papierów wartościowych i innych rynkach kapitałowych.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Matosek M. (2018). Plus Apartment Program as an Important Factor of Socio-Economic Policy and Improvement of The Housing Situation in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 291-318


[DOI 10.5604/01.3001.0012.2181](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2181)

W opozycji do tych negatywnych skutków globalnego kryzysu finansowego z jesieni 2008 roku na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym rozwijają się przedsiębiorstwa działające głównie w sektorze MSP, w tym również w Polsce. Głównym celem rozwijanych przez małe, lokalnie działające podmioty gospodarcze idee patriotyzmu gospodarczego jest obrona interesów tych przedsiębiorstw, których łącznie cały sektor w MSP w poszczególnych krajach stanowi zwykle większą część krajowych gospodarek (Rakowski J., Prokopowicz D., 2017, s. 372-373). Szczególną rolę w tym zakresie przypisuje się szybko rozwijającym się innowacyjnym przedsiębiorstwom funkcjonującym w ramach sektora MSP oraz korporacjom działającym według koncepcji przedsiębiorstw społecznych (Gardziński T., 2016). Rozwijanie na poziomie krajowym polityki społeczno-gospodarczej aktywizującej przedsiębiorczość i innowacyjność obywateli i podmiotów gospodarczych przyczynia się do znaczącej poprawy wzrostu gospodarczego krajowej gospodarki (Gwoździewicz S., Prokopowicz D., 2016b, s. 153-154). Dzieje się tak obecnie, ponieważ instrumenty interwencjonizmu państwowego, których zadaniem jest aktywizacja wzrostu gospodarczego tj. jak utrzymywanie niskich stóp procentowych w ramach polityki monetarnej oraz ulgi podatkowe i redukcja składek ZUS-owskich w zakresie polityki fiskalnej i paropodatków odnoszą się również bądź głównie do podmiotów gospodarczych sektora MSP w Polsce. Sektor ten to ok. 95 proc. działających w Polsce przedsiębiorstw i firm, które wytwarzają większą część dochodu narodowego wypracowywanego w polskiej gospodarce.

Z drugiej strony znacząca poprawa sytuacji na rynkach kapitałowych jak dokonała się w okresie lat 2008 - 2017 była głównie pochodną poprawy koniunktury, rosnącego poziomu produkcji, podnoszącego się wzrostu gospodarczego, spadającego bezrobocia. Nie był to jednak wyłącznie proces klasycznej zmiany trendu w cyklu koniunkturalnym polegającym z pokryzysowego uruchamiania wolnych mocy produkcyjnych poprawiających swą rentowność przedsiębiorstw. Był to w znaczącym stopniu proces inspirowany działaniami interwencjonistycznymi rządów i innych instytucjonalnych organów centralnych poszczególnych krajów, w tym przede wszystkim bankowości centralnej w USA i Unii Europejskiej. Koszty tego zastosowanego na dotychczas nie spotykaną skalę interwencjonizmu

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Matosek M. (2018). Plus Apartment Program as an Important Factor of Socio-Economic Policy and Improvement of The Housing Situation in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 291-318

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2181](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2181)

państwowego i ponadnarodowego w UE były niebagatelne i zostały rozłożone na całe systemy finansowe, a więc w zasadzie na klientów banków i spłacane będą przez obywateli jeszcze latami. W ten sposób z poziomu bankowości centralnej interwencjonistycznie kosztem przyszłego wzrostu inflacji przywrócono wzrost gospodarczy do akceptowalnego dla obywateli wyborców poziomu spychając na dalszy plan potrzebę doskonalenia procedur kredytowych pozostawiając to w dyspozycji bankom komercyjnym z wiarą na skuteczność działania "niewidzialnej ręki" na konkurencyjnych rynkach usług bankowych. Wiara ta zbudowana jest na kilku filarach, do których zalicza się rozwój innowacyjności i przedsiębiorczości w różnych gałęziach przemysłu i sektorach usług, kontynuację postępu technologicznego w informatyce, teleinformatyce, nowych mediach internetowych (Matosek M., Prokopowicz D., 2017, s. 221-222), robotyce, biotechnologii, energetyce itd., dzięki czemu powinien dalej następować wzrost rentowności procesów produkcyjnych. Jednak w gospodarkach krajów wysoko rozwiniętych poważnym problemem gospodarczym, który w przyszłości może znacząco ograniczyć skalę tak kształtowanego rozwoju cywilizacyjnego jest obserwowany już proces niekorzystnych zmian struktury demograficznej społeczeństw określanych potocznie starzeniem się populacji obywateli poszczególnych krajów (Wereda W., Prokopowicz D., 2017b, s. 245-246). Omówione powyżej procesy zaliczane są w ostatnich latach do istotnych determinantów procesów globalizacyjnych i pośrednio poprzez międzynarodowe powiązania gospodarcze, transgraniczne przepływy towarów, czynników wytwórczych i kapitału finansowego oraz makroekonomiczne sprzężenia zwrotne cykli koniunkturalnych dotyczą także polskiej gospodarki (Prokopowicz D., 2016, s. 11-12).

Celem zwiększenia efektywności działania reform kluczowych segmentów polityki społeczno-gospodarczej istotna jest kompleksowość i skorelowanie celów i instrumentów tych reform. W związku z tym do obecnie realizowanego programu Rodzina 500 Plus (Prokopowicz D., 2017b, s. 57-58) rząd dodawać będzie kolejne segmenty reform polityki społeczno-gospodarczej, w tym także rodzinnej polityki społecznej. Następnym istotnym segmentem rodzinnej polityki społecznej, który także na tak dużą skalę nie był w Polsce od 1989 roku realizowany jest program

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Matosek M. (2018). Plus Apartment Program as an Important Factor of Socio-Economic Policy and Improvement of The Housing Situation in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 291-318


[DOI 10.5604/01.3001.0012.2181](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2181)

wsparcia polskich rodzin w kwestii zabezpieczenia najbardziej elementarnej, podstawowej potrzeby bytowej, egzystencjalnej tj. kwestii mieszkaniowej, co potocznie określamy posiadaniem „dachu nad głową”. Jest to kluczowy determinant, który warunkuje wśród młodych obywateli naszego kraju podjęcie decyzji o założeniu rodziny i posiadaniu dzieci (Grygiel A., 2016).

Ze statystyk wynika, że Polska jest na końcu w rankingach w Europie pod względem dostępności i ilości tanich mieszkań pod wynajem. Przedstawiony przez rząd w maju i uruchomiony w grudniu 2016 roku program Mieszkanie Plus ma zmienić te niechlubne statystyki w perspektywie kilku kolejnych lat. W Polsce nie realizowano od 1989 roku tego typu programu. Na uruchomienie procesu realizacji tego typu kompleksowych programów gospodarczych potrzeba minimum kilku lat. Od etapu uruchomienia, etapu inwestycyjnego aż do pojawienia się w gospodarce i dla obywateli pozytywnych efektów tego typu programów mija minimum kilka lat (*Gdzie i dla kogo mieszkanie* +, 2017, s.43). Program ten powinien znacząco poprawić sytuację mieszkaniową rodzin w Polsce i zbliżyć pod tym względem warunki mieszkalnictwa, szczególnie w zakresie tanich mieszkań pod wynajem wobec standardów krajów Zachodniej Europy. Sytuacja ta od początków transformacji systemowej w Polsce tj. od roku 1989 wymagała podjęcia radykalnych kroków celem przeprowadzenia reformy systemu budownictwa osiedli mieszkaniowych, w tym tanich mieszkań czynszowych (Jewdokimow M., 2011, s. 136). W chwili obecnej tj. w sytuacji kiedy ten program dopiero został uruchomiony jest jeszcze czas aby analizując kwestię efektywności wprowadzania jego pierwszych etapów, budowania pierwszych osiedli mieszkaniowych, można było dokonywać korekt i udoskonaleń implementacji kolejnych projektów inwestycyjnych tego programu w krajowej gospodarce. Poza tym sukcesywnie powinny być rozbudowywane dodatkowe formuły finansowania tego programu (Gołębiowska A., Prokopowicz D., 2017a, s. 92-93). Powinny być również wprowadzane zachęty do systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe. Jedną z takich zachęt rząd zaproponował w styczniu 2017 roku, kiedy przedstawiony został projekt wprowadzenia Indywidualnych Kont Mieszkaniowych (*Indywidualne Konto Mieszkaniowe...*, 2017) jako propozycja dla obywateli odkładających część swych

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Matosek M. (2018). Plus Apartment Program as an Important Factor of Socio-Economic Policy and Improvement of The Housing Situation in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 291-318

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2181](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2181)

nadwyżek finansowych z myślą o zakupie w przyszłości mieszkania głównie bądź wyłącznie za środki własne tj. bez posiłkowania się kredytem zaciąganym w banku komercyjnym (Domańska-Szaruga B., 2015, s. 93). Rządowy projekt zakłada, że Indywidualne Konta Mieszkaniowe mają dodatkowym instrumentem, który zachęci Polaków do oszczędzania na cele mieszkaniowe. Prace nad tym projektem prowadzone są w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa, a proponowane instrumenty zachęcające do systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe dotyczyć mają kwestii podatkowych tj. zwolnienia z tzw. podatku Belki oraz także wypłacane z budżetu państwa premie z tytułu długoterminowego oszczędzania. Indywidualne Konta Mieszkaniowe mają być zatem dodatkowym instrumentem wspierającym pośrednio także rozwój programu Mieszkanie Plus (*Narodowy Program Mieszkaniowy*, 2017).

Spoleczno-ekonomiczne determinanty programu Mieszkanie Plus w kontekście realizowanej polityki mieszkaniowej państwa

Zgodnie ze strategiczno-programowymi założeniami Narodowego Programu Mieszkaniowego program Mieszkanie Plus może być początkiem polityki mieszkaniowej z uwzględnieniem realizacji celów społecznych, gospodarczych i koniunkturalnych w skali, która nie była prowadzona od 1989 roku (*Narodowy Program Mieszkaniowy*, 2017). Plan ten może być zrealizowany w perspektywie średnioterminowej, minimum kilkuletniej jeżeli sprawnie zostaną implementowane poszczególne instrumenty polityki mieszkaniowej z uwzględnieniem bieżącej sytuacji rynkowej oraz dopasowania celów społecznych do potrzeb i możliwości nabywców budowanych w ramach programu Mieszkanie Plus lokali mieszkalnych (*Gdzie i dla kogo mieszkanie +*, 2017, s. 35).

Obecnie rynek mieszkaniowy charakteryzuje się już całkiem bogatą ofertą ale jedynie do osób osiągających relatywnie najwyższe dochody, wielokrotnie wyższe względem średniego wynagrodzenia tj. osób których stać jest na zakup mieszkania lub domu za gotówkę, w tym także nieruchomości charakteryzujących się wysokim standardem i dużym metrażem. Na rynku mieszkaniowym zarówno wtórnym jak i w segmencie nowych mieszkań znajduje się obecnie już sporo

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Matosek M. (2018). Plus Apartment Program as an Important Factor of Socio-Economic Policy and Improvement of The Housing Situation in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 291-318

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2181](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2181)

mieszkań czekających na klienta charakteryzującego się ponad przeciętnymi zarobkami, wspomagającego zakup mieszkania lub domu kredytem hipotecznym (Gołębiowska A., Prokopowicz D., 2017b, s. 307-308). Rodziny w których przynajmniej jeden członek gospodarstwa domowego osiąga znacznie wyższe względem średniej krajowej dochody i jest zatrudniony na umowę o pracę zwykle nie mają problemów z zaciągnięciem kredytu mieszkaniowego na zakup mieszkania. Jednak ten segment nabywców mieszkań stanowi relatywnie nie dużą część społeczeństwa w Polsce (Suskiewicz K., 2016).


Z drugiej strony obecna podaż mieszkań w cenach rynkowych jest dostępna w ograniczonym zakresie lub zupełnie nieosiągalna dla osób i rodzin osiągających niskie dochody. Do tej pory rodziny najbiedniejsze materialnie mogły otrzymać wsparcie również zwykle w ograniczonym zakresie ze strony państwa, gminy korzystając z lokali komunalnych lub socjalnych, których także brakowało wobec potrzeb i charakteryzowały się bardzo niskim standardem warunków mieszkaniowych. Rodziny osiągające niskie dochody zwykle również nie posiadają zdolności kredytowej wymaganej przez banki komercyjne udzielające kredytów hipotecznych (Wereda W., Prokopowicz D., 2017a, s. 118-119). W związku z tym wiele rodzin w Polsce było w ogóle wyłączonych z możliwości nabycia na warunkach komercyjnych mieszkania.

W okresie ostatnich kilkunastu lat rozwijały się również spółdzielnie mieszkaniowe i Towarzystwa Budownictwa Społecznego tzw. TBS-y, które mimo tego, że oferują nieco tańsze od komercyjnych ofert mieszkania to jednak stanowią niewielką część całego rynku mieszkaniowego i nie rozwiązują problemu niskiej dostępności mieszkań w Polsce. Poza tym niejednokrotnie zdarzały się sytuacje nadużyć ze strony zarządzających ofertami TBS-ów w zakresie przyznawania nowych mieszkań dla oczekujących zainteresowanych rodzin.

Oprócz wymienionych powyżej segmentów osób zamożnych oraz wykluczonych z komercyjnego rynku mieszkaniowego funkcjonuje w Polsce segment obywateli zaliczanych do średnio zamożnej klasy średniej, których nie stać na zakup mieszkania za gotówkę i nie kwalifikują się do otrzymania od gminy mieszkania komunalnego lub socjalnego. Obywatele, którzy utrzymują rodziny z

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Matosek M. (2018). Plus Apartment Program as an Important Factor of Socio-Economic Policy and Improvement of The Housing Situation in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 291-318

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2181](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2181)

dziećmi, pracują, nie są zaliczani pod żadnym względem do grupy tzw. marginesu społecznego a jednak ekonomicznie byli praktycznie wyłączeni z możliwości zakupu mieszkania, które odpowiadałoby ich potrzebom. Przez wiele lat średnio zamożne rodziny pozostawione były bez wsparcia ze strony państwa i ekonomicznie zmuszone były do stosowania półśrodków tj. do: zakupu mieszkania na kredyt, lokum mieszkalnego, które zwykle było za małe wobec potrzeb ponieważ nie posiadali zdolności kredytowej na większe, wynajmu mieszkania na warunkach komercyjnych co znacząco ograniczało możliwości generowania oszczędności, wieloletniego mieszkania w jednym gospodarstwie domowym wspólnie z rodzicami celem odłożenia środków finansowych na własne mieszkanie lub budowę domu.

Jednak powszechnie dominuje opinia, że żadna z tych sytuacji nie należy do komfortowych ekonomicznie, może utrudniać uzyskanie stabilizacji finansowej i w konsekwencji także może być poważnym ograniczeniem w kwestii założenia lub powiększenia rodziny. Poza tym tego typu sytuacje z powodu wymienionych ograniczeń społeczno-ekonomicznych mogą być także znaczącym utrudnieniem w kwestii podejmowania autonomicznych, przedsiębiorczych decyzji życiowych.

Przez okres ćwierćwiecza funkcjonowania Polski w realiach rynkowych podejmowane były próby stworzenia polityki mieszkaniowej, która by wypełniła luki w zakresie potrzeb mieszkaniowych rodzin. Jednak do tej pory nie udało się opracować i zaimplementować programu polityki mieszkaniowej, który by te luki wypełnił i rozwiązał tym samym wiele problemów mieszkaniowych rodzin w Polsce oraz zwiększył znacząco dostępność lokali mieszkalnych, przynajmniej zrównując tę dostępność do średnich poziomów, porównywalnych z tymi jakie występują w krajach rozwiniętych Zachodniej Europy. Podejmowane w poprzednich latach określone programy w ramach polityki mieszkaniowej skoncentrowane na wsparciu kredytowego finansowania działały w bardzo ograniczonym zakresie wobec rosnącej luki braku mieszkań wobec potrzeb obywateli (Narodowy Program Mieszkaniowy, 2016). Otóż dotychczasowe programy wsparcia finansowego bezpośrednio z budżetu państwa nie rozwiązały problemu niskiej dostępności mieszkań a wygenerowana przez szereg poprzednich lat luka braku mieszkań wedle potrzeb rodzin w Polsce szacowana jest obecnie na ok milion mieszkań. W okresie kilkunastu poprzednich lat

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Matosek M. (2018). Plus Apartment Program as an Important Factor of Socio-Economic Policy and Improvement of The Housing Situation in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 291-318

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2181](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2181)


funkcjonowały następujące programy w ramach polityki mieszkaniowej (Kwiatek K., 2017): Rodzina na Swoim, wsparcie w formie dopłaty do spłacanych w pierwszych 10 latach odsetek od kredytu hipotecznego, Mieszkanie dla Młodych, dopłata do wkładu własnego, Fundusz Mieszkań na Wynajem oferujący mieszkania po rynkowych stawkach najmu.

Funkcjonujący jeszcze obecnie program Mieszkanie dla Młodych to program kończy się w 2018 roku. W okresie 4-ro letniego funkcjonowania tego programu budżet państwa został obciążony łącznie kwotą 1,5 mld zł. Dopłatami do wkładu własnego objętych zostało 61455 wnioskujących kredytobiorców. W trakcie trwania tego programu deweloperzy zrewidowali swoje oferty oddawanych do użytku nowych mieszkań i dostosowali je cenowo i metrażowo do ustalonych przez ustawodawcę limitów programu. Z programu Mieszkanie dla Młodych skorzystali głównie osoby młode, posiadające stałe zatrudnienie, zdolność kredytową i oszczędności.

Wobec powyższego z wymienionych powyżej programów korzystali obywatele, których zwykle i tak byłoby stać na zakup lub najem mieszkania na zasadach akceptowania pełni rynkowych ofert i komercyjnie udzielanych kredytów. Banki udzielając tego rodzaju kredytów hipotecznych tj. z dopłatami do odsetek lub wkładu własnego ze strony państwa nie stosowały jednak preferencyjnych warunków kredytowania, ponieważ zdolność kredytowa liczona była zasadniczo tradycyjnie. A jeżeli zastosowane były określone preferencyjne warunki kredytowania w czasie funkcjonowania dopłat do odsetek to po zakończeniu tego okresu wsparcia dopłatami koszt kredytu zmieniał się dla kredytobiorcy tak aby "sfinansować" na rzecz banku wcześniejszą preferencyjność. Wymienione powyżej programy wsparcia ze środków publicznych były w zasadzie instrumentami poprawiającymi koniunkturę w sektorze sprzedaży mieszkań przy zastosowaniu kredytów bankowych. Były to więc rządowe instrumenty utrzymania koniunktury w budownictwie i bankowości. Głównymi beneficjentami tych wcześniej prowadzonych programów polityki mieszkaniowej okazali się deweloperzy oraz banki udzielające długoterminowych kredytów hipotecznych a nie obywatele, którzy te mieszkania na kredyt nabywali (Suskiwicz K., 2016).

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Matosek M. (2018). Plus Apartment Program as an Important Factor of Socio-Economic Policy and Improvement of The Housing Situation in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 291-318

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2181](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2181)

Mimo efektywnie rozwijającej się przez okres ćwierćwiecza gospodarki rynkowej to jednak niewidzialna ręka rynku nie była w stanie rozwiązać problemu niskiej dostępności mieszkań. Wymienione powyżej, stosowane w ostatnich latach programy wsparcia kredytobiorców okazały się głównie instrumentami powstrzymującymi spadki cen mieszkań mimo rosnącej podaży. Paradoksalnie w ostatnich latach w Polsce wzrosła grupa obywateli wykluczonych z rynku mieszkaniowego. W dodatku w segmencie osób, dla których nabycie mieszkania na warunkach komercyjnych okazało się ekonomicznie niemożliwe nie znajdowali się tylko obywatele o relatywnie najniższych dochodach ale również osoby osiągające dochody zbliżone do średniego krajowego wynagrodzenia (Rogała M., 2016, s.36). W ten sposób powstała duża luka niedoboru mieszkań o przystępnych dla obywateli klasy średniej cenach. Zgodnie ze strategiczno-programowymi założeniami Narodowego Programu Mieszkaniowego program Mieszkanie Plus ma zapłacić tę lukę szacowaną obecnie na około 1 milion mieszkań. Docelowo w perspektywie do 2030 roku luka ta ma być wypełniona mieszkaniem wybudowanymi w ramach programu Mieszkanie Plus na zasadach komercyjnych, tj. bez udziału pieniędzy podatników. Komercyjność tego programu związana jest również z zasadami organizacji i realizacji inwestycji budowy tych mieszkań. Mieszkania w ramach tego programu budowane będą głównie przez inwestorów prywatnych, w tym zarówno indywidualnych, jak i instytucjonalnych. W ten sposób program Mieszkanie Plus wspierać będzie koniunkturę w sektorze budownictwa co ma szczególne znaczenie w kontekście prorozwojowej aktywizacji wzrostu gospodarczego polskiej gospodarki. Poza tym ponieważ procesy inwestycyjne koordynowane będą przez ekspertów BGK Nieruchomości, więc aktywizowane gospodarczo będą mogły być te obszary, które są szczególnie istotne społecznie, mogą przynieść wymierne korzyści gospodarce, obszary zlokalizowane w pobliżu rozwijających się przemysłowo regionów, obszary na których zlokalizowane są kampusy uniwersyteckie lub te, na których trwale utrzymuje się wysoka stopa bezrobocia (*Mieszkanie Plus w pytaniach i odpowiedziach*, 2016, s. 5).

W wydanym przez BGK Nieruchomości S.A. opublikowanym pod koniec 2016 roku opracowaniu podane zostały główne przesłanki uruchomienia programu

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Matosek M. (2018). Plus Apartment Program as an Important Factor of Socio-Economic Policy and Improvement of The Housing Situation in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 291-318

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2181](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2181)

Mieszkanie Plus (*Mieszkanie Plus w pytaniach i odpowiedziach*, 2016, s. 2). Przesłanki te stały się podstawą dla określenia strategiczno-programowych założeń polityki mieszkaniowej państwa określonych w horyzoncie średniookresowym i zdefiniowanych w Narodowym Programie Mieszkaniowym (*Narodowy Program Mieszkaniowy*, 2016). Zgodnie ze wspomnianymi przesłankami strategiczne cele polityki mieszkaniowej nawiązują do procesów demograficznych starzenie się polskiego społeczeństwa, które postępują już z przyspieszonym tempem od kilkunastu lat. W sytuacji kontynuacji w perspektywie kolejnych kilkudziesięciu lat tej dramatycznie pogarszającej się sytuacji demograficznej sukcesywnie rosło będzie ryzyko pojawienia się kryzysu w systemie finansów publicznych państwa. W takiej sytuacji rozwój społeczno-gospodarczy uległby znacznemu spowolnieniu, w finansach publicznych państwa zabrakłoby środków na realizację projektów inwestycyjnych podejmowanych w kluczowych sektorach gospodarki.

Poza tym państwo z braku środków finansowych nie byłoby w stanie zapewnić obywatelom wymaganego, akceptowanego społecznie poziomu bezpieczeństwa w podstawowych kategoriach funkcji i dostarczanych dóbr publicznych m.in. w zakresie utrzymania bezpieczeństwa zewnętrznego tj. sił zbrojnych, bezpieczeństwa wewnętrznego, czyli służb porządku publicznego, służb działających w sytuacjach klęsk żywiołowych. Poza tym znacząco obniżyłyby się możliwości finansowania z budżetu państwa takich podstawowych kategorii zapewnienia bezpieczeństwa społecznego w zakresie ochrony zdrowia, zapewnienia wymaganego poziomu edukacji i dostarczania dóbr publicznych w innych kluczowych sferach funkcji współczesnego państwa (Morel N., Palier B., Palme J., 2015, s. 52). Do tego należy również dodać wysokie ryzyko pojawienia się kryzysu w partycypacyjnym systemie zabezpieczenia emerytalnego prowadzonym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (*Rodzina 500+, pod jakimi warunkami...*, 2015, s. 3-4).

Celem znaczącego obniżenia poziomu ryzyka pojawienia się tych negatywnych efektów jako pochodnych ewentualnego kryzysu w finansach publicznych państwa obecny rząd podjął się realizacji nowych programów polityki społeczno-gospodarczej tj. programów Rodzina 500 Plus (Prokopowicz D., 2017b, s.

59) oraz Mieszkanie Plus, których realizacja w perspektywie kolejnych minimum kilkunastu lat znacząco powinna zmniejszyć wspomniane powyżej zagrożenia dla efektywnego rozwoju polskiej gospodarki.

W związku z powyższym obecnie przyjmuje się, że bez radykalnej poprawy sytuacji materialnej, w tym mieszkaniowej polskich rodzin, nie będzie możliwe w dłuższej perspektywie utrzymanie efektywnego poziomu wzrostu społeczno-gospodarczego kraju. W prowadzonych w okresie ostatniego ćwierćwiecza politykach społeczno-gospodarczych państwo niemal całkowicie wycofało się z realizacji dużych projektów inwestycyjnych prowadzonych poprzez sektory instytucji publicznych z uwzględnieniem prorozwojowego kształtowania rynku nieruchomości. Efektem tej luki inwestycyjno-rozwojowej jest obecny niedobór lokali mieszkalnych i niskiej dostępności mieszkań względem potrzeb społecznych (Kurasiewicz A., 2014, s. 91). W związku z tym obecnie ponad milion polskich rodzin nie posiada możliwości ekonomicznych na wynajem lub kupno własnego mieszkania i zmuszona jest do współdzielenia swej sytuacji bytowo-mieszkalnej z innymi gospodarstwami domowymi. Obecna sytuacja materialna jest już tak wysoce niekorzystna społecznie ponieważ z rynku nieruchomości wykluczone są nawet osoby aktywne zawodowo, zwłaszcza ludzie młodzi, nadal często zatrudnieni na tzw. umowach „śmiciowych” i to mimo poprawiającej się sytuacji na rynku pracy (*Mieszkanie Plus w pytaniach i odpowiedziach*, 2016, s. 2-3).

W związku z powyższym biorąc pod uwagę lukę niedoboru mieszkań szacowaną obecnie na 1 milion lokali mieszkalnych oraz perspektywiczne cele przeciwdziałania niekorzystnie gospodarczo i społecznie postępującym procesom zmian struktury demograficznej społeczeństwa zaistniała potrzeba wprowadzenia kompleksowego, realizowanego na dużą skalę programu budowy nowych mieszkań na wynajem z opcją dojścia do własności. Uruchomiony w końcu 2016 roku program Mieszkanie Plus został zaplanowany jako tego typu program polityki mieszkaniowej, który ma za zadanie poprawić sytuację mieszkaniową młodych polskich rodzin, dla których uzyskanie mieszkania o odpowiednim standardzie i w przystępnej cenie wynajmu będzie stanowiło podstawę do podjęcia decyzji o




posiadaniu większej liczby dzieci (*Program Mieszkanie Plus wkracza w kolejny etap*, 2017).

Jeżeli program Mieszkanie Plus zostanie rozwinięty w kolejnych latach zgodnie z przyjętymi założeniami w zakresie sukcesywnie i dynamicznie rosnącej skali realizowanych inwestycji budowlanych i oddawanych do użytku mieszkań wówczas do 2030 roku może zostać osiągnięty cel zaktywizowania całego rynku mieszkaniowego i wypełnienia luki brakujących obecnie 1 miliona mieszkań. Jednak nie tylko ze względu na planowaną wysoką skalę realizacji program Mieszkanie Plus zaplanowany jest jako ten, który względem wcześniej działających programów polityki mieszkaniowej posiada najwięcej atrybutów programu prospołecznego a nie tylko aktywizującego koniunkturę polskiej gospodarki na czas prowadzenia inwestycji budowlanych. Pierwszy prospołeczny cel związany jest z głównym strategicznym założeniem tego programu tj. zapewnienie rodzinom stabilnych warunków do rozwoju, w tym posiadania większej liczby dzieci. Problem ograniczonej dostępności mieszkań oferowanych na warunkach komercyjnych dotyczy przede wszystkim rodzin wielodzietnych (*Trudna sytuacja materialna rodzin wielodzietnych...*, 2015). W związku z tym w pierwszych kwartałach realizacji programu Mieszkanie Plus, tj. w okresie lat 2017 - 2018, gdy liczba oddawanych do użytku mieszkań będzie jeszcze poważnie ograniczona, więc jednym z kluczowych kryterium preferencji wyboru w pierwszej kolejności wnioskujących o te mieszkania rodzin będzie liczba posiadanych dzieci (*Mieszkanie Plus w pytaniach i odpowiedziach*, 2016, s. 11).

Do istotnych pozytywnych społecznie i ekonomicznie determinantów programu Mieszkanie Plus należą także następujące kwestie: mimo zdefiniowania tego programu jako budowy mieszkań czynszowych to jednak w sytuacji wyboru przez beneficjentów głównie opcji z dojściem do własności to w dłuższej perspektywie program ten wspierać będzie rozwój „własności mieszkaniowej” w Polsce, ponieważ budowane w tym programie mieszkania oferowane będą do wynajmu po cenach znacznie niższych od rynkowych, więc do 2030 roku znacząco powinien spaść poziom skredytowania „własności mieszkaniowej”, co znacząco zmniejszy ryzyko wpadania w pułapki zadłużeniowe,

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Matosek M. (2018). Plus Apartment Program as an Important Factor of Socio-Economic Policy and Improvement of The Housing Situation in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 291-318

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2181](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2181)

obecnie typowe niekorzystne ekonomicznie sytuacje dla wielu młodych rodzin, w tym szczególnie zadłużonych w kredytach denominowanych we frankach szwajcarskich.

Determinanty komercjalizacji programu Mieszkanie Plus

W związku z powyższym we wrześniu 2016 roku Rada Ministrów przyjęła uchwałę dotyczącą uprawomocnienia Narodowego Programu Mieszkaniowego jako podstawowego dokumentu zawierającego strategiczno-programowe cele polityki mieszkaniowej państwa (*Narodowy Program Mieszkaniowy*, 2017). Jednym z kluczowych segmentów tej polityki jest wdrażany już w niektórych gminach w Polsce program Mieszkanie Plus. Program ten został zaprojektowany tak aby w ramach możliwości ekonomicznych budżetu państwa uruchomić procesy inwestycyjne budowy na zasadach rynkowych dostępnych cenowo mieszkań na wynajem, w tym z opcją dochodzenia do własności. Szczególnie istotną kwestią jest to, że w odróżnieniu od programu Rodzina 500 Plus (Gwoździewicz S., Prokopowicz D., 2017a, s. 252-253) tylko w początkowej fazie jego wdrażania, czyli na etapie budowy pierwszych mieszkań projekty inwestycji budowlanych finansowane są głównie ze środków budżetu państwa.

Cele strategiczne Programu Mieszkanie Plus zostały określone w zgodzie z fundamentalnymi założeniami polityki społeczno-gospodarczej, ponieważ łączą kwestię komercyjności z potrzebami obywateli, którzy zakładając rodziny i realizując pracę zawodową nie osiągają wysokich dochodów.

Program Mieszkanie Plus w kluczowych kwestiach polityki społecznej realizuje podobne funkcje, które spełniają także mieszkania komunalne i socjalne. Otóż to co łączy te wszystkie rodzaje mieszkań oferowanych obywatelom w ramach prowadzonej przez państwo polityki społecznej to czynsz płacony przez najemców. Jednak program Mieszkanie Plus został tak zaprojektowany aby nie spełniał tylko i wyłącznie funkcji socjalnych i nie był finansowany docelowo głównie ze środków publicznych pochodzących z budżetu państwa. Program Mieszkanie Plus łączy kwestie funkcji społecznych z ekonomicznymi w ramach polityki społeczno-gospodarczej, stanowiącej także podstawę kluczowych strategiczno-programowych

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Matosek M. (2018). Plus Apartment Program as an Important Factor of Socio-Economic Policy and Improvement of The Housing Situation in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 291-318

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2181](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2181)

celów polityki mieszkaniowej państwa zdefiniowanych w dokumencie określonym jako Narodowy Program Mieszkaniowy (*Narodowy Program Mieszkaniowy*, 2017).


W związku z kwestią komercyjności i koniunkturalności kluczowych założeń Narodowego Programu Mieszkaniowego główną różnicą mieszkań oferowanych w ramach programu Mieszkanie Plus względem mieszkań komunalnych i socjalnych jest kwestia komercyjności czynszu. Wysokość tego czynszu będzie ustalana odpowiednio względem średnich cen wynajmu mieszkań oferowanych na rynku w pełni komercyjnie na obszarze danej gminy. Jednak nie będzie to poziom średniego czynszu na rynku mieszkaniowym danej gminy tylko znacznie niższy, a więc będzie to poziom czynszu dostosowany do możliwości rodzin osiągających niewysokie dochody. W ten sposób program docelowo komercyjny również w kwestii finansowania budowy kolejnych osiedli mieszkalnych przewidzianych do wybudowania w kolejnych latach będzie spełniał zasadnicze funkcje społeczne tj. zwiększenia dostępności mieszkań (*Program Mieszkanie Plus wkracza w kolejny etap*, 2017).

W związku z tak przyjętą formułą w mieszkaniach budowanych w ramach programu Mieszkanie Plus obowiązywał będzie czynsz komercyjny, który zapewni zysk inwestorom. Z drugiej strony zgodnie z przyjętymi założeniami dla programu Mieszkania Plus czynsze te mają być dużo niższe od stawek rynkowych funkcjonujących w danych gminach. Tę niższą cenę czynszu zapewnić mają obniżone koszty inwestycji budowlanych, co wynika przede wszystkim z wykorzystania na potrzeby budowania tych mieszkań gruntów należących do spółek Skarbu Państwa m.in. Poczty Polskiej i PKP.

Poza tym na niższy od rynkowej cenę czynszu wpływ będą miały takie czynniki jak duża skala inwestycji, wykorzystanie niskooprocentowanych kredytów w ramach finansowania inwestycji budowlanych i zastosowanie nowoczesnych technologii. W związku z tym szacowany koszt budowy mieszkania pod klucz będzie znacznie niższy względem analogicznych inwestycji realizowanych w pełni komercyjnie i powinien się kształtować w zakresie 2,5-3,5 tys. zł za m². Pochodną tych niższych kosztów budowy mieszkań będą również odpowiednie niższe stawki czynszów, które mają kształtować się średnio na poziomie 10-24 zł za m² plus

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Matosek M. (2018). Plus Apartment Program as an Important Factor of Socio-Economic Policy and Improvement of The Housing Situation in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 291-318

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2181](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2181)

koszty eksploatacji. W związku z tym czynsze ustanowione na tym poziomie w największych miastach mogą być nawet o połowę niższe od obecnych rynkowych. Aby oszacować pełny koszt utrzymania wynajmowanego mieszkania w ramach programu Mieszkanie Plus to do wymienionej stawki czynszu należy dodać konkretne licznikowe rachunki za energię, wodę, ścieki i inne komunalne (*Mieszkanie Plus w pytaniach i odpowiedziach*, 2016, s. 4).

W poniższej tabeli podano szacowaną średnią wysokość rynkową czynszu, która jest podstawą dla wyliczenia czynszu normowanego. Zgodnie z przyjętą normatywnie formułą czynsz normowany to opłata, która obejmuje amortyzację poniesionych przez dewelopera realnych kosztów inwestycji i ma zapewnić zysk inwestorowi. Zgodnie z przyjętymi założeniami wysokość czynszu normowanego ma być znacząco niższa od rynkowych, podanych w poniższej tabeli.

Z drugiej strony czynsz normowany, aby zapewnił zysk inwestorom nie będzie ustalany na relatywnie bardzo niskim poziomie względem poziomu rynkowego. Poza tym determinantami wysokości tego czynszu są takie czynniki jak:


- cena gruntu, która jest zwykle skorelowana z poziomem atrakcyjności lokalizacji,
- wielkość całkowitych nakładów inwestycyjnych na projekt,
- oczekiwana stopa zwrotu przez inwestorów funduszu, która prawdopodobnie ukształtuje się na poziomie zbliżonym do średnich rynkowych stóp zwrotu,
- waloryzacja z uwzględnieniem wskaźnika inflacji,
- wybór opcji dojścia do własności, wówczas doliczana będzie dodatkowa rata kapitałowa,
- współfinansowanie inwestycji przez lokalne instytucje samorządowe, co może być czynnikiem obniżającym wysokość czynszu podstawowego.

Tabela 1. Przybliżone rzeczywiste opłaty za czynsz, które mają być brane przy określaniu czynszu w programie Mieszkaniu Plus.

Województwo	Cena za 50 m.kw. (w zł)	Cena za m.kw. (w zł)
podlaskie	1350	27
kujawsko-pomorskie	1150	23
pomorskie	1850	37
lubuskie	1250	25

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Matosek M. (2018). Plus Apartment Program as an Important Factor of Socio-Economic Policy and Improvement of The Housing Situation in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 291-318

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2181](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2181)

śląskie	1650	33
świętokrzyskie	1150	23
małopolskie	1900	38
lubelskie	1750	35
łódzkie	1350	27
warmińsko-mazurskie	1050	21
opolskie	1250	25
wielkopolskie	1650	33
podkarpackie	1200	24
zachodniopomorskie	1500	30
mazowieckie	2100	42
dolnośląskie	1650	33

Źródło: Wysokość czynszu w Mieszkaniu Plus została określona, 25.09.2017

(<http://regiodom.pl/portal/wiadomosci/analizy-raporty/wysokosc-czynszu-w-mieszkaniu-plus-zostala-okreslona>).


Omówiony czynsz normowany nie będzie jednak całością ponoszonych przez najemcę opłat czynszowych, wynikających z wynajmu danego mieszkania. Oprócz czynszu normowanego, który określany jest również jako podstawowy osoba wynajmująca mieszkanie ponosić będzie również doliczane do tego czynszu opłaty administracyjne tj. koszty utrzymania powierzchni wspólnych oraz opłaty licznikowe indywidualnego zużycia mediów (*Mieszkanie Plus w pytaniach i odpowiedziach*, 2016, s. 13).

Poza kwestią określania wielkości czynszu również w wielu innych kwestiach w program Mieszkanie Plus został tak zaprojektowany aby w zakresie funkcjonalności łączyć potrzeby społeczne beneficjentów tego programu z zasadami komercji określonymi w strategiczno-programowych założeniach Narodowego Programu Mieszkaniowego (*Narodowy Program Mieszkaniowy*, 2016).

Kolejną kwestią komercjalizacji i obiektywizacji procesu naboru wniosków i wyłaniania beneficjentów określonych mieszkań oddawanych do użytku jest procedura badania zdolności czynszowej najemców. Procedura ta nawiązuje do stosowanych w bankach komercyjnych procedur badania zdolności kredytowej. Podobnie jak w pełni komercyjnie działających podmiotach, w których na podstawie dostarczonych przez wnioskodawcę informacji określany jest minimalny tj.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Matosek M. (2018). Plus Apartment Program as an Important Factor of Socio-Economic Policy and Improvement of The Housing Situation in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 291-318

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2181](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2181)

akceptowalny poziom zdolności kredytowej tak również w procedurze wyboru beneficjentów programu Mieszkanie Plus określana jest minimalna zdolność czynszowa najemców. Obliczanie minimalnej zdolności czynszowej jest więc kluczowym determinantem potwierdzającym, że program Mieszkanie Plus nie jest programem socjalnym.

Proces weryfikacji zdolności czynszowej najemcy, tj. do terminowego opłacania czynszu jest w swej ogólnej formule wzorowany na ocenie ryzyka związanego z finansowaniem przez bank komercyjny wypożyczania środków finansowych w formie transakcji kredytowych (Prokopowicz D., 2014, s. 147-148). Rzetelnie przeprowadzona ocena zdolności kredytowej jest niezbędna aby to ryzyko zminimalizować, aby straty banku były najmniejsze oraz aby uniknąć także niewygodnego dla obu stron transakcji postępowania windykacyjnego. Podobne przesłanki były brane pod uwagę dla określenia zdolności do najmu mieszkań oddawanych do użytku w ramach programu Mieszkanie Plus. Zgodnie z przyjętymi w Narodowym Planie Mieszkaniowym strategiczno-programowymi założeniami procedura analizy składanych wniosków przez potencjalnych najemców powinna być tak sformułowana aby spełniała następujące funkcje i uwarunkowania (Kwiatek K., 2017):

- formalizacja zastosowanej metody analizy zdolności do terminowego opłacania czynszu celem obiektywnego przeprowadzania rzetelnej weryfikacji wnioskodawców,
- metodyka przeprowadzanej zdolności czynszowej najemcy powinna uwzględniać różne oceniane czynniki opisujące wnioskodawców, w tym głównie czynniki ilościowe, w tym ekonomiczne do których zalicza się dochody netto, oraz społeczne tj. liczba dzieci w gospodarstwie domowym.

W metodyce określania zdolności czynszowej najemcy istotne będą również determinanty jakościowe, tj. każda inwestycja budowy osiedli mieszkaniowych na określonym obszarze danej gminy będzie miała indywidualnie zdefiniowane kryteria, oraz takie czynniki jak nie posiadanie innych nieruchomości przez wnioskodawcę, zdolność do terminowego opłacania czynszu analizowana jest na podstawie weryfikacji poziomu dochodów netto pomniejszonych o obciążenia finansowe, stałe

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Matosek M. (2018). Plus Apartment Program as an Important Factor of Socio-Economic Policy and Improvement of The Housing Situation in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 291-318

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2181](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2181)

opłaty utrzymania gospodarstwa domowego w tym również kwotę czynszu wynikającą z przyszłej umowy najmu.

Biorąc pod uwagę zdefiniowane w Narodowym Planie Mieszkaniowym (*Narodowy Program Mieszkaniowy*, 2016) strategiczno-programowe założenia programu Mieszkanie Plus szczególnie istotną kwestią jest połączenie funkcji społecznych z gospodarczymi, tj. z jednej strony realizacji potrzeb obywateli dotyczących zwiększenia dostępności mieszkań w Polsce oraz realizacji inwestycji budowlanych i udostępnianiu wybudowanych mieszkań na zasadach komercyjnych, bądź zbliżonych do komercyjnych.


Zgodnie z zasadą komercjalizacji inwestycje budowy w ramach programu Mieszkanie Plus lokali mieszkalnych mają być finansowane docelowo głównie przez podmioty sektora prywatnego, przez inwestorów którzy finansować będą inwestycje budujących te mieszkania deweloperów. Jedynie w początkowym etapie tego programu finansowanie ma pośrednio pochodzić ze środków publicznych budżetu centralnego lub ewentualnie ze wsparciem budżetów jednostek samorządowych i jest gwarantowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Zgodnie z założeniami strategiczno-programowymi określonymi w Narodowym Planie Mieszkaniowym (*Narodowy Program Mieszkaniowy*, 2017) inwestycje budowlane realizowane w ramach programu Mieszkanie Plus mają przynosić zyski inwestorom, akcjonariuszom funduszy inwestycyjnych, deweloperom, którzy sukcesywnie z roku na rok finansować mają coraz większą część nakładów inwestycyjnych.

Do innych determinantów komercyjności realizacji inwestycji budowlanych dla omawianego programu zalicza się (Mieszkanie Plus w pytaniach i odpowiedziach, 2016, s. 6):

- zasadę ekwiwalentności świadczeń dla transakcji zbywania nieruchomości gruntowych przekazywanych funduszu inwestycyjnego prowadzonego przez BGK Nieruchomości - nieruchomości zostaną wycenione według ich wartości rynkowej, zaś inwestorzy otrzymają certyfikaty inwestycyjne przynoszące konkretny dochód,
- rynkowa stopa oprocentowania ewentualnego zewnętrznego finansowania dłużnego tj. z zastosowaniem kredytu lub obligacji,

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Matosek M. (2018). Plus Apartment Program as an Important Factor of Socio-Economic Policy and Improvement of The Housing Situation in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 291-318

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2181](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2181)

- organizowane przetargi jako konkurencyjne postępowania przy wyborze wykonawców określonych etapów prac budowlanych, realizacji procesu budowy mieszkań.

Mimo tego, że Skarb Państwa albo samorządy będą przekazywać grunty pod budowę mieszkań, to jednak nie stanowi to pomocy publicznej dla programu Mieszkanie Plus ponieważ grunty te nie będą przekazywane bezpłatnie. Grunty Skarbu Państwa, które będą przekazywane do zasobów BGK Nieruchomości będą komercyjnie wyceniane i oszacowana wartość z wyceny będzie uwzględniana w koszcie przedsięwzięcia.

Po oddaniu do użytku danego mieszkania najemca będzie w czynszu spłacał wymieniony powyżej koszt wcześniej wycenionego gruntu, na którym określona nieruchomość została wybudowana. W ten sposób kwota wartości gruntów powinna być spłacona w czynszu i wróci do Skarbu Państwa. Każdy podmiot występujący jako inwestor, tj. m.in. deweloper, fundusz inwestycyjny, bank, spółka samorządowa czy Skarb Państwa powinien otrzymać zwrot z zainwestowanych środków na akceptowalnym poziomie rentowności. W związku z tym cały proces finansowania przedsięwzięć budowy mieszkań w ramach programu Mieszkanie Plus powinien mieć charakter komercyjnie realizowanego inwestowania środków publicznych, a nie wydawania tych środków (*Narodowy Program Mieszkaniowy*, 2017).

Kolejną przesłanką potwierdzającą komercyjny charakter programu Mieszkanie Plus to projektowana rola rynku kapitałowego i giełdy papierów wartościowych w przyszłym rozwoju tego programu. Według przyjętych założeń, w początkowym etapie programu Mieszkanie Plus rola rynku kapitałowego ma być ograniczona do zapewnienia na komercyjnych zasadach finansowania dłużnego dla realizowanych inwestycji. W dalszej perspektywie średnioterminowej, za kilka, kilkanaście lat spółka funkcjonująca jako zarządzany przez BGK Nieruchomości S.A. Fundusz Mieszkanie Plus ma być notowany na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie, docelowo jako fundusz typu Real Estate Investment Trust (*Mieszkanie Plus w pytaniach i odpowiedziach*, 2016, s.7).




Podsumowanie

W okresie ostatniego ćwierćwiecza rozwoju w polskiej gospodarce struktur rynkowych podejmowane były próby stworzenia polityki mieszkaniowej, która by wypełniła luki w zakresie potrzeb mieszkaniowych rodzin. Jednak do tej pory nie udało się opracować i zaimplementować programu polityki mieszkaniowej, który by te luki wypełnił i rozwiązał tym samym wiele problemów mieszkaniowych rodzin w Polsce oraz zwiększył znacząco dostępność lokali mieszkalnych, przynajmniej zrównując tę dostępność do poziomów średnich dla krajów rozwiniętych Zachodniej Europy (Bywalec C., 2012, s. 37). Podejmowane w poprzednich latach określone programy w ramach polityki mieszkaniowej typu Rodzina na Swoim, Mieszkanie dla Młodych skoncentrowane były na wsparciu kredytowego finansowania i w związku z tym działały w bardzo ograniczonym zakresie wobec nadal sukcesywnie w poprzednich latach rosnącej luki braku mieszkań wobec zapotrzebowania zgłaszanego przez obywateli (*Narodowy Program Mieszkaniowy*, 2016, s. 56).

Zgodnie ze strategiczno-programowymi założeniami Narodowego Programu Mieszkaniowego jeżeli w kolejnych latach program Mieszkanie Plus zostanie rozwinięty na dużą skalę idącą w inwestycje zagregowane rządu setek mld zł to wówczas może być początkiem polityki mieszkaniowej z uwzględnieniem realizacji celów społecznych, gospodarczych i koniunkturalnych w zakresie, który nie był realizowany od 1989 roku (*Narodowy Program Mieszkaniowy*, 2017). Zgodnie z kluczowymi celami długoterminowej polityki mieszkaniowej istotną kwestią realizacji programu Mieszkanie Plus jest przeciwdziałanie negatywnym procesom demograficznym starzenia się polskiego społeczeństwa, które postępują już z przyśpieszonym tempem od kilkunastu lat. W sytuacji kontynuacji w perspektywie kolejnych kilkudziesięciu lat tej dramatycznie pogarszającej się sytuacji demograficznej sukcesywnie rosło będzie ryzyko pojawienia się kryzysu w systemie finansów publicznych państwa, co spowoduje dramatyczną niewydolność ekonomiczną systemu ubezpieczeń społecznych oraz systemu publicznej ochrony zdrowia i partycypacyjnego systemu emerytalnego, który obecnie zarządzany jest przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (*Rodzina 500+, pod jakimi warunkami...*, 2015, s. 3-4). W takiej sytuacji rozwój społeczno-gospodarczy uległby znacznemu

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Matosek M. (2018). Plus Apartment Program as an Important Factor of Socio-Economic Policy and Improvement of The Housing Situation in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 291-318

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2181](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2181)

spowolnieniu, w finansach publicznych państwa zabrakłoby środków na realizację projektów inwestycyjnych podejmowanych w kluczowych sektorach gospodarki (*Mieszkanie Plus w pytaniach i odpowiedziach*, 2016, s. 5-7).

W związku z powyższym celem znaczącego obniżenia poziomu ryzyka pojawienia się tych negatywnych efektów jako pochodnych ewentualnego kryzysu w finansach publicznych państwa obecny rząd podjął się realizacji nowych programów polityki społeczno-gospodarczej tj. programów Rodzina 500 Plus (Prokopowicz D., 2017b, s. 57-59) oraz Mieszkanie Plus, których realizacja w perspektywie kolejnych minimum kilkunastu lat znacząco powinna zmniejszyć wspomniane powyżej zagrożenia dla efektywnego rozwoju polskiej gospodarki.

Podsumowując zaplanowana również na kolejne lata realizacja programu Mieszkanie Plus to nie tylko realne wsparcie dla średniozamożnych rodzin w ramach polityki społecznej, ale również znaczący impuls prorozwojowy dla lokalnych regionów poszczególnych gmin oraz istotny determinant aktywizujący procesy gospodarcze w ujęciu krajowym. Docelowo, w kolejnych latach inwestycje budowlane prowadzone w ramach programu Mieszkanie Plus realizowane mają być na zasadach komercyjnych, w warunkach rynkowych i bez angażowania pieniędzy podatników. Lokale mieszkalne na wynajem z możliwością dojścia do własności, jakie powstaną we wskazanych przez poszczególne gminy lokalizacjach, będą się charakteryzowały umiarkowanymi poziomami opłat czynszowych, dostępnymi także dla słabiej uposażonych ekonomicznie rodzin. Dzięki temu m.in. w dużym stopniu ograniczona zostanie skala zadłużania się obywateli pod zakup mieszkania oraz pozytywnie wpłynie na rynek pracy zwiększając mobilność i elastyczność rodzin wynajmujących mieszkania oferowane w ramach programu Mieszkanie Plus. Program ten zgodnie ze strategiczno-programowymi założeniami Narodowego Programu Mieszkaniowego ma za zadanie przede wszystkim poprawić sytuację materialno-ekonomiczną młodych polskich rodzin, dla których uzyskanie mieszkania o odpowiednim standardzie będzie stanowiło podstawę do podjęcia decyzji o posiadaniu większej liczby dzieci.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Matosek M. (2018). Plus Apartment Program as an Important Factor of Socio-Economic Policy and Improvement of The Housing Situation in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 291-318


[DOI 10.5604/01.3001.0012.2181](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2181)

Literatura:

1. BYWALEC C., (2012). *Ekonomika i finanse gospodarstw domowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
2. CESARSKI M., (2016). *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce lat 2002-2014. Światowy kryzys, niewiadome i szanse zamieszkiwania*, Wydawnictwo SGH, Warszawa.
3. DMOWSKI A., PROKOPOWICZ D., SARNOWSKI J. (2005). *Podstawy finansów i bankowości*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa.
4. DMOWSKI A., PROKOPOWICZ D. (2010). *Rynki finansowe*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa.
5. DOMAŃSKA-SZARUGA B., (2015). *Wybrane aspekty wykluczenia kredytowego w świetle założeń zrównoważonego rozwoju* (w:) T. Borys, P. Rogala (red.), *Zrównoważony rozwój organizacji - aspekty społeczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław.
6. DOMAŃSKA-SZARUGA B., PROKOPOWICZ D., (2015). *Makroekonomiczne zarządzanie antykryzysowe* (w:) 34 Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo – Humanistycznego w Siedlcach, nr 107, Seria: Administracja i Zarządzanie (34) 2015, UPH Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych, Siedlce, s. 37-48.
7. DURASIEWICZ A., (2014). *Kierunki rozwoju polityki rodzinnej w Polsce - dylemat społeczny zachodzących zmian i wyzwań na przyszłość* (w:) M. Kubiak (red.), *Polityka społeczna wobec wyzwań i zmian zachodzących we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Uniwersytet Gdański i PTPS, Gdańsk.
8. FRĄTCZAK-MULLER J., (2014). *Rodzina - potrzeby - polityka społeczna*, Elipsa Dom Wydawniczy, Warszawa.
9. GARDZIŃSKI T., (2016). *Przedsiębiorstwo społeczne środkiem rozwiązywania problemów współczesnej gospodarki*, (w:) *International Journal of New Economics and Social Sciences* 1 (3), Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka - Edukacja - Rozwój w Warszawie, Warszawa.
10. *Gdzie i dla kogo mieszkanie* + (2017). Wydawnictwo Infor Biznes, Warszawa.
11. GOŁĘBIEWSKA A., PROKOPOWICZ D. (2017a). *The National Housing Program is The Main Normative Document Defining the Amended Housing Policy of The State* (w:) *International Journal of Legal Studies IJOLS*, Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka - Edukacja - Rozwój w Warszawie, Warszawa, grudzień 2017, nr 2 (2), s. 87-102 .
12. GOŁĘBIEWSKA A., PROKOPOWICZ D., (2017b). *National Housing Program Of The Main Strategic And Program Document For The Current State Residential Policy Of The State* (w:) *International Journal of New Economics and Social Sciences*, Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka - Edukacja - Rozwój w Warszawie, nr 2 (6) s.305-316.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Matosek M. (2018). Plus Apartment Program as an Important Factor of Socio-Economic Policy and Improvement of The Housing Situation in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 291-318

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2181](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2181)

13. GRYGIEL A., (2016). *Sytuacja materialna wielodzietnych rodzin wymaga poprawy*, serwis internetowy Pope2016, na podst. Raportu *Wielodzietni w Polsce 2016* przygotowanego w maju 2016 przez Związek Dużych Rodzin Trzy Plus i IPSOS Polska we współpracy z Fundacją PZU, www.pope2016.com (dostęp: 3.09.2017).
14. GWOŹDZIEWICZ S., PROKOPOWICZ D., (2016a). *Globalization and the process of the system and normative adaptation of the financial system in Poland to the European Union standards* (w:) *Globalization, the State and the Individual*, International Scientific Journal, Free University of Varna "Chernorizets Hrabar", Chayka, Varna, nr 1(9) 2016.
15. GWOŹDZIEWICZ S., PROKOPOWICZ D. (2016b). *Social and Economic Determinants of Effective Development of Entrepreneurship and Innovation in the Municipality of Otwock in Poland* (in:) J. Szablowski (ed.) *Entrepreneurship and Innovation in Selected Countries of Europe*, University of Finance and Management in Białystok, s. 151-170.
16. GWOŹDZIEWICZ S., PROKOPOWICZ D. (2017a). *Family 500 Plus Programs And Flat Plus With Key Instruments For Private Social Policy In Poland* (w:) *International Journal of New Economics and Social Sciences*, Wydawnictwo Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka – Edukacja - Rozwój w Warszawie, nr 2 (6), Warszawa, s.245-264.
17. GWOŹDZIEWICZ S., PROKOPOWICZ D., (2017b). *The Importance Of The 500 Plus Family Program As An Impact Factor Of Family Policy In Family Investment In Poland* (w:) *International Journal of New Economics and Social Sciences*, Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka - Edukacja - Rozwój w Warszawie, nr 1 (5), s.271-289.
18. *Indywidualne Konto Mieszkaniowe – Fakty, liczby i daty*, portal internetowy Narodowy Program Mieszkaniowy, Strona informacyjna programów Mieszkanie Plus, MDM, 10.01.2017, <https://narodowyprogram.pl/indywidualne-konta-mieszkaniowe/indywidualne-konto-mieszkaniowe> (dostęp: 5.08.2017).
19. JEWDOKIMOW M., (2011). *Zmiany społecznych praktyk zamieszkiwania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa.
20. KWIATEK K., (2017). *Mieszkanie Plus. Informator. Serwis informacyjny. Mieszkanie+*, witryna internetowa Narodowy Program, 23.10.2017, <https://narodowyprogram.pl/narodowy-program-mieszkaniowy/mieszkanie-plus/#zdolno%C5%9B%C4%87%20czynszowa> (dostęp: 10.11.2017).
21. MATOSEK M., PROKOPOWICZ D., (2017). *Importance And Security Of Information Provided By The Internet In The Context Of The Development Of Economic Entities In Poland* (w:) *International Journal of New Economics and Social Sciences*, Wydawnictwo: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka - Edukacja - Rozwój, nr 2 (6), Warszawa, s.219-231.
22. *Mieszkanie Plus w pytaniach i odpowiedziach*, (2016), BGK Nieruchomości S.A., grudzień, Warszawa.
23. MOREL N., PALIER B., PALME J., (2015). *Polityka społeczna jako inwestycja*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. J. Korczaka, Warszawa.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Matosek M. (2018). Plus Apartment Program as an Important Factor of Socio-Economic Policy and Improvement of The Housing Situation in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 291-318

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2181](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2181)

24. *Narodowy Program Mieszkaniowy*, (2016) Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Załącznik do uchwały nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r.
25. *Narodowy Program Mieszkaniowy*, portal internetowy Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, 25.05.2017, <http://mib.gov.pl/2-NPM.htm> (dostęp: 3.09.2017).
26. *Program Mieszkanie Plus wkracza w kolejny etap*, witryna internetowa Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, 7.11.2017, https://mib.gov.pl/2-514324a4ec938-1798117-p_1.htm (dostęp: 10.11.2017).
27. PROKOPOWICZ D., (2010). *Wpływ globalnego kryzysu rynków finansowych na koniunkturę polskiej gospodarki* (w:) Zeszyty Naukowe Almamery Szkoła Wyższa z siedzibą w Warszawie, (Ekonomia). Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej Almamery, nr 4 (61), Warszawa.
28. PROKOPOWICZ D., (2014). *Credit scoring w kontekście doskonalenia procesu zarządzania ryzykiem kredytowym* (w:) Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula. Vistula Scientific Quarterly, Akademia Finansów i Biznesu Vistula, nr 4 (42)/2014, październik – grudzień, Warszawa.
29. PROKOPOWICZ D., (2016). *The importance of economic globalization in the context of the development of the financial system in Poland* (w:) International Journal of New Economics and Social Sciences, International Institute of Innovations Science-Education-Business in Warsaw, nr 2 (4) 2016, s.7-17.
30. PROKOPOWICZ D., (2017a). *Demographic, Social And Economic Determinants Of The Pension Reform Payment Plan Of The Pension System Based On Transfer Of Capital From OPF Funds To IPA* (in:) International Journal of New Economics and Social Sciences, Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka - Edukacja - Rozwój w Warszawie, nr 1 (5), s.110-129.
31. PROKOPOWICZ D., (2017b). *Sytuacja materialno-ekonomiczna gospodarstw domowych w Polsce oraz znaczenie wprowadzenia programu Rodzina 500 Plus w ramach kompleksowej prorodzinnej polityki społecznej* (w:) Uniwersyteckie Czasopismo Socjologiczne, nr 18 (1), Instytutu Socjologii Wydziału Nauk Historycznych i Społecznych Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Wydawnictwo Naukowe UKSW, Warszawa.
32. RAKOWSKI J., PROKOPOWICZ D., (2017). *Jubilee's Report Of The 14th Congress Of The Polish Economy For The 15th Annual Of The Commercial-Industry Congregation Of The Polish Chamber Of Community*, (w:) International Journal of New Economics and Social Sciences, Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka – Edukacja - Rozwój, nr 2 (6) 2017, Warszawa, s.371-389.
33. *Rodzina 500+, pod jakimi warunkami program ma szansę na sukces?*, (2015), Raport Instytutu Innowacji Społecznych im. Janusza Korczaka, Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. J. Korczaka, Warszawa.
34. ROGALA M. (2016). *Program 500+. Jak mądrze zainwestować dodatkowy kapitał rodzinny*, Helion, Warszawa.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Matosek M. (2018). Plus Apartment Program as an Important Factor of Socio-Economic Policy and Improvement of The Housing Situation in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 291-318

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2181](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2181)

35. SARNOWSKI J., DMOWSKI A., PROKOPOWICZ D., (2008). *Finanse i bankowość. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa.
36. SUSKIEWICZ K., (2016). *Mieszkanie Plus to nie rozwój najmu, ale wsparcie własności*, witryna internetowa Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, 3.06.2016, <http://cakj.pl/2016/06/03/mieszkanie-plus-to-nie-rozwoj-najmu-ale-wsparcie-wlasnosci> (dostęp: 3.09.2017).
37. *Trudna sytuacja materialna rodzin wielodzietnych – alarmujący raport GUS*, portal internetowy Duża Rodzina, dział: Aktualności, 11 czerwca 2015, <http://duzarodzina.pl/aktualnosci/trudna-sytuacja-materialna-rodzin-wielodzietnych-alarmujacy-raport-gus> (dostęp: 3.09.2017).
38. WEREDA W., PROKOPOWICZ D., (2017a). *Ability to Generate Financial Savings by Households in Poland*, (w:) Hyperion International Journal of Econophysics & New Economy, Volume 10, Issue 2, 2017, s.117-135.
39. WEREDA W., PROKOPOWICZ D., (2017b). *Economic and financial situation of households in Poland – analysis and diagnosis*, (w:) Polityki Europejskie, Finanse i Marketing, Zeszyty Naukowe SGGW, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Warszawa 2017, nr 18/2017, s. 240-258.
40. *Wysokość czynszu w Mieszkaniu Plus została określona*, 25.09.2017, <http://regiodom.pl/portal/wiadomosci/analizy-raporty/wysokosc-czynszu-w-mieszkaniu-plus-zostala-okreslona> (dostęp: 10.11.2017).

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Prokopowicz D., Matosek M. (2018). Plus Apartment Program as an Important Factor of Socio-Economic Policy and Improvement of The Housing Situation in Poland. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 291-318

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2181](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2181)



Received: 12 June 2018
Revised: 12 June 2018
Accepted: 15 June 2018
Published: 30 June 2018

PATENT NA NIEPODLEGŁOŚĆ. PRACE NAD PRAWEM O OCHRONIE WŁASNOŚCI PRZEMYSŁOWEJ DLA PRZYSZŁEJ POLSKI W KOŃCU PIERWSZEJ WOJNY ŚWIATOWEJ

INVENTING INDEPENDENCE. NEGOTIATING THE INDUSTRIAL PROPERTY LAW FOR FUTURE POLAND AT THE END OF THE FIRST WORLD WAR

Sławomir Łotysz

dr hab., Ludwik and Alexander Birkenmajer Institute for the History of Science,
Polish Academy of Sciences in Warsaw, Poland

* *Corresponding author:* e-mail: s.lotysz@gmail.com


Streszczenie

Wkrótce po odzyskaniu niepodległości przez Polskę w listopadzie 1918 r. Naczelnik Państwa Józef Piłsudski podpisał dwa dekrety wprowadzające prawo patentowe w kraju i ustanawiające Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej. W najnowszej literaturze wprowadzenie obu dekretoów zostało uznane za punkt wyjścia do prawnej ochrony patentowej w niepodległej Polsce, podczas gdy w dużej mierze zapomniano, do kogo należało przypisać całą pracę przygotowawczą. Projekt prawa patentowego podpisany przez Piłsudskiego został opracowany na długo przed listopadem 1918 r. przez Ministerstwo Przemysłu Tymczasowej Rady Państwa Królestwa Polskiego, quasi-niezależny organ zarządzający ustanowiony przez okupację niemiecką i austro-węgierską siły. Niniejszy artykuł próbuje zrekonstruować współczesny dyskurs na ten temat, jednocześnie wyjaśniając powody, dla których uchwalone prawo było bardzo niedoskonałe. Praca ta opiera się głównie na autentycznych dokumentach z tamtej epoki, a ponieważ wykorzystuje zarówno pisma prawne, jak i techniczne, jest to nowa próba rozwiązania tego problemu. Artykuł niniejszy dowodzi, że uchybienia w pierwszym polskim prawie patentowym wynikały z niemożności lub, być może niechęci Ministerstwa Przemysłu do szukania porad od ekspertów w dziedzinie prawa patentowego - prawników i rzeczników patentowych, niewątpliwie najbardziej predysponowanych do tego zadania.

Słowa kluczowe: prawo patentowe, własność przemysłowa, II Rzeczypospolita

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Łotysz S. (2018). Inventing Independence. Negotiating The Industrial Property Law For Future Poland at The End of The First World War. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 319-336

DOI 10.5604/01.3001.0012.2182

Abstract

Shortly after Poland regained its independency in November 1918, the Chief of State Józef Pilsudski signed two decrees introducing the patent law in the country and bringing the Polish Patent Office into existence. In recent literature, the introduction of both decrees has been acknowledged as the starting point of legal patent protection in the independent Poland, while it is largely forgotten to whom the whole preparatory work should have been attributed. The draft of the patent law signed by Pilsudski has been worked out well before November 1918, by the Ministry of Industry of the Provisional Council of State of the Kingdom of Poland, a quasi-independent governing body established by the German and Austro-Hungarian occupying forces. This article attempts to reconstruct a contemporary discourse upon that issue, while explaining at the same time the reasons that made the enacted law very much imperfect. This work is based mainly on authentic documents from that era, and, since it uses both legal and technical writings, it is a novel attempt to address this issue. This paper argues that deficiencies of the first Polish patent legislation resulted from inability or, perhaps, unwillingness of the Ministry of Industry to seek advices from the experts in patent law – lawyers and patent agents, unquestionably being the most predisposed to this task.

Keywords: patent law, industrial property, the Second Republic of Poland

Introduction

The decree on the Polish Patent Office, issued by the Chief of State Józef Pilsudski, is considered the beginning of patent protection in Poland. The decree came into force on 28 December 1918 and defined the main tasks of the new office, its organisational scheme and its place in the structure of state institutions as a unit subordinate to the Minister of Industry and Trade (Temporary decree). Shortly after, Pilsudski signed another Decree on patents for inventions which was adopted on 4 February 1919 (Patent decree). This law was modelled on the Russian regulations, similar to German laws which were considered to be the worst in Europe, among others, for the duration of proceedings (*Ochrona własności przemysłowej...*, p. 83). Ultimately, although these two Decrees laid the foundations for the protection of industrial property in Poland, in practice the Patent Office's normal activities proved so difficult that for almost the first five years of its operation it did not issue any patent. It was the Act of 1924, together with subsequent amendments, that provided a fully modern patent law in Poland (the Act of 5 February 1924).

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Łotysz S. (2018). Inventing Independence. Negotiating The Industrial Property Law For Future Poland at The End of The First World War. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 319-336

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2182](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2182)

The history of Polish patent legislation has been relatively well recognized, especially by researchers of the legal history studies, but the literature so far does not explain satisfactorily the course of the discussion that preceded those events (M. Ślowski, L. Górnicki, pp. 5-24; T. Dolata, pp. 109-118). Both decrees were drafted during the existence of the Provisional Council of State of the Kingdom of Poland in the years 1917-1918 (S. Łotysz p. 37-53).

Based mainly on documents from the epoch, this article recalls the chronology and tries to explain the dynamics of events which resulted in the adoption of the first patent law in Poland. In this way, it fills a gap in the existing literature on the subject. The article also argues that the imperfection of the law established at that time resulted from the government's disregard for the only experts in the field of industrial property protection, i.e. lawyers and, above all, patent agents.


New law for the new state

At the beginning of 1917, on the territory of the former Kingdom of Poland conquered by the central states, under the aegis of the German occupation authorities, a substitute of the Polish state was reactivated. Although it was a unit with limited autonomy, the establishment of the Provisional Council of State gave many people hope of regaining full independence. As the initially precarious political and military situation in Europe did not allow to predict when it would have occurred, in various circles this awaiting time was used to prepare the legal and organisational structures of the future state.

This was the case with the question of patent legislation. This was an important matter because as Kazimierz von Ossowski, a patent agent of Polish origin, noted in Berlin in 1918 "after being detached from Russia, the protection of industrial property (patents, utility models, senses and trademarks) came about [in Poland] as well as in other fields, to the extent that the Russian laws which had been in force so far have lost their validity, but have not yet been replaced by new ones" (K. Ossowski, *Ochrona praw własności...*, p. 7). Of course, this does not mean that a complete anarchy prevailed in this respect. The German occupation authorities, "due to the wishes and in the interest of German industry", incorporated the Kingdom into

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Łotysz S. (2018). Inventing Independence. Negotiating The Industrial Property Law For Future Poland at The End of The First World War. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 319-336

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2182](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2182)

their legislation so that only patents issued by the Berlin office were in force, where Polish inventors were "compelled" to file their patent applications. Apparently, however, the legal situation was not as clear as Ossowski saw it, because in October 1918, and therefore practically on the eve of Poland's full independence, Dr Marian Kryzan, later the first President of the Patent Office, stated that the Russian law of 1897 "is actually still in force in Poland" (M. Kryzan, p. 367).

In the light of the preserved documents and relations, it seems that Ossowski should be considered as the initiator of the discussion on the issues of industrial property protection in the revived Poland. He was an engineer and founder of one of the first international patent offices. The company's headquarters were located at Potsdamerstrasse in Berlin, where he lived, and its St. Petersburg branch was located at the Wozniesiński Prospekt. He has widely published both interpretations of Russian regulations (C. von Ossowski, *The patent law*) and statistics on patents issued in Russia (C. von Ossowski, *Versuch einer*, p. 3). He was also probably the first to familiarise the western - in this case German - reader with the main principles of the new Russian law which came into force in 1897 (C. von Ossowski, *Die wesentlichsten*, pp. 162-164). His commentary on these regulations seems to indicate that he remained in contact with one of their co-founders, Włodzimierz Kowalewski, head of the Trade and Industry Department in the Petersburg government, considered to be one of the fathers of Russian protectionist policy. Characteristically, Ossowski was initially of good opinion about that law, pointing out that it was a big step forward in relation to the old provisions. He also stressed its fundamental convergence with the current German provisions (introduced in 1891).

In the Polish press, he was involved in polemics about the theory and practice of patent jurisprudence and regularly reported on such events as fairs and industrial exhibitions (*Przegląd Techniczny*, p. 230-231; K. Ossowski, *Uwagi nad artykulem...*, p. 196-200.). He also wrote a lot about the latest developments in the Western European and American technology, and he even wrote a column entitled "News from the Patent Office of Kazimierz Ossowski in Berlin" in "*Przegląd Techniczny*" where he described more interesting cases from his professional practice.

His practical knowledge of German and Russian patent legislation made Os-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Łotysz S. (2018). Inventing Independence. Negotiating The Industrial Property Law For Future Poland at The End of The First World War. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 319-336

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2182](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2182)

sowski a particularly valuable voice in the discussion on the issue of legal protection for industrial property in a revived Poland. As early as May 1917, when publishing in "Przegląd Techniczny", he drew the attention of the "young government of the Polish State" to the need to regulate that issue by enacting a relevant law, even calling it "unnecessary" to "consider the economic significance of the law on the protection of inventions" and convincing anyone of its great influence on the industry development. At the same time, Ossowski stated quite authoritatively that "not only in Poland, but almost all over the world, there is a unanimous belief that the national industry, if it wants to compete with foreign countries and stop the powerful import of foreign machinery itself, and so on, cannot exist without patent law" (K. Ossowski, *Jak ukształtuje się...*, p. 123).


The theses presented in "Przegląd Techniczny" were repeated by Ossowski during the Extraordinary Congress of Polish Technicians which took place in Warsaw on 12-15 May 1917 (W. Chromiński (ed.), p. 475-479). Thanks to him, the recommendation for the "competent authorities" to undertake work on patent legislation was considered in the final resolutions of the Congress. That proposal, formally submitted by Ossowski and Feliks Wiślicki, was among such recommendations as the unification of measures, the introduction of the construction law and road code or the establishment of sanitary protection of air, soil and water (W. Chromiński (ed.), p. 76).

In January 1918, also through "Przegląd Techniczny", Ossowski published his "Comments on the Polish patent law draft ". (K. Ossowski, *Uwagi w sprawie...*, pp. 3-12). This time, however, instead of just appealing to the authorities to take actions, he proposed his own draft. In a quite long paper, he discussed the basic issues that such legislation should address, referring extensively to foreign experiences. Commenting on the advantages and disadvantages of solutions applied in individual countries, Ossowski pointed to a certain extent the direction in which Polish patent legislation should go.

Significantly, Ossowski did not recommend any rush to adopt patent laws in Poland. In his opinion, introducing legal protection of inventions in a country so damaged and economically weakened could have a negative impact on the industry

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Lotysz S. (2018). Inventing Independence. Negotiating The Industrial Property Law For Future Poland at The End of The First World War. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 319-336

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2182](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2182)

development. He believed that the conditions of the time "were such that it was doubtful whether anyone would find in them encouragement and excitement [to] pore over inventions". If the patent office had been established in Poland at such a time - he argued - the number of foreign applications would have been incomparably higher [than domestic ones], and this would have been "a result that no one could consider compatible with the Polish interest, since it is clear that Polish industry would thus become dependent on foreign countries" (K. Ossowski, *Ochrona praw...*, p.11). Ossowski based his predictions on the small scale of national patent applications on an analysis of the pre-war Russian statistics. Since before the war Polish inventors from the Kingdom of Poland obtained 60-80 Russian patents annually, in his opinion this result would be even lower in the new conditions (K. Ossowski, *Ochrona praw...*, p.11).

Michał Łempicki (1856-1930), a member of the Provisional Council of State and at the same time an experienced engineer and industrialist, considered the discussion on the introduction of patent protection in Poland to be premature, although for completely different reasons. He doubted the meaning of the debate on "protection of patents for inventions that nobody does, protection of trademarks when goods are not produced". (Report pages 10-11). He considered the steps taken towards establishing the Patent Office which had been taken for some time by the Ministry of Industry and Trade, to be of secondary importance, as they were - in his opinion - too far into the future, while the priority should be to rebuild the economy, as Jan Steczkowski's government announced in the exposé of 5 April 1918. However, the reasons for this work were obvious to him. Łempicki understood that as long as the political situation remained unexplained, the activities of the Provisional Council of State could only be "academic, almost scientific and preparatory work for a very distant future, and government work (...) would also remain in the field of theory".

Germanic or Roman law model?

While the question "whether or not" legal protection of industrial property in Poland should be introduced did not raise any doubts, and the question "when" caused only a few voices arisen, the issue of the model on which such a law should

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Łotysz S. (2018). Inventing Independence. Negotiating The Industrial Property Law For Future Poland at The End of The First World War. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 319-336

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2182](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2182)

have been based provoked a truly lively discourse.


In the 18th and 19th centuries, two patent systems were developed in the industrialised countries of Europe and America - the so-called "filing system" in which the country only registers the submitted invention and a system assuming preliminary examination by the office of whether it is indeed an innovation in relation to the existing state of the art. The first model, developed in France and adapted in Italy and in the Iberian and Latin American countries, has become Roman. The second model, the so-called Germanic, was created in the United States of America, after which it became popular in German and Scandinavian countries, and later in Great Britain. It was also used - although in a slightly changed form - by the tsarist Russia.

Such a different definition of the state role in the two models had a considerable impact on the value of the issued patent and, consequently, on the development of economic relations at the national level. A characteristic feature of the Roman system, in which the state limits its role to the tasks of registration and possible control of whether the application meets formal requirements (e.g. whether the invention is clearly described), without verifying the novelty of the invention declared by the applicant, is the lack of protection certainty. The State will not guarantee to the inventor that, during the period of validity of the advantage conferred on him, he will not be challenged by the holder of an earlier patent for a similar innovation. In such a case, the dispute between the parties shall be settled in court. Moreover, lack of application initial examining causes the possibility that quite a few seeming or unnecessary innovations may be included in issued patents. It is therefore not surprising that patents issued under the Roman system have relatively little value for potential licensees; they have much lower value than patents obtained for inventions examined by offices working under the German model.

In this model, the state guarantees that the patented idea is a real novelty both in terms of priority (and therefore no one has previously been protected for the same solution) and the level of technical advancement (protection is granted only to solutions that offer the binding of existing parameters, e.g. cheaper, faster or more accurate method of production, more reliable operation of the device, etc.). Of course, such a study is expensive and usually lengthy. Moreover, it requires the in-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Lotysz S. (2018). Inventing Independence. Negotiating The Industrial Property Law For Future Poland at The End of The First World War. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 319-336

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2182](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2182)

volvement of a large number of specialists representing various technical departments and those who are up to date with the latest developments in a given field.

The discussion on the superiority of any of these models has been going on in Europe for decades and in many environments the solutions contained in the Germanic system have been considered as significant progress in the area of patent legislation. This view seemed to be confirmed by the fact that more and more countries (e.g. the Netherlands) were still replacing the previously used Roman model, and the discussion on its introduction continued in Hungary, and even in France itself, the cradle of the reporting system.

Kazimierz Ossowski was also aware of these controversies. As a patent agent active in Berlin and St. Petersburg, he had experience mainly with the system of preliminary examination, which was all the more significant that he strongly recommended basing the Polish patent law on the Roman model. First of all, as German experience has shown, the preliminary examination procedure did not eliminate court proceedings; moreover, Ossowski observed a growing "strange phenomenon" in this country, which in a way consisted in re-examining an invention that had already been patented.

Very often, German patent proprietors filed complaints for infringement of patents and demanded patent protection to the extent that they themselves considered it appropriate. At that time not only experts but, above all, lawyers "incompetent in technical matters" participated in civil court proceedings to examine whether a given "invention at the time of filing was new in size, as the owner claims, or whether its novelty appeared only within the borders tightened by the infringer" (K. Ossowski, *Jak kształtuje się...*, p. 151). As a result, the invention was somehow re-examined, the more difficult, however, it was retrospective. According to the Pole, this phenomenon revealed the weaknesses of the preliminary research model, although the fact that it appeared just "in places where they passionately deal with a rather fruitless philosophy and speculators" did not surprise him rather (K. Ossowski, *Jak kształtuje się...*, p. 151).

Ossowski quoted a judgement - probably a synthesis of a broader discussion in Germany - that the observed trend led to a breach of the certainty of the protection

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Łotysz S. (2018). Inventing Independence. Negotiating The Industrial Property Law For Future Poland at The End of The First World War. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 319-336

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2182](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2182)

offered by the German model. "From now on," he stated, "every patent holder in Germany may be, in the course of infringement proceedings, proved that the patent, according to the courts, which are not now concerned with the outcome of the Patent Office's investigations, must be assessed not in terms of inventive thinking, but to a more limited extent, so that the patent holder is suddenly completely defenceless against immense competition". (K. Ossowski, *Jak kształtuje się...*, p. 151). In other words, he could have learnt from the trial that his patent was not valid.

In the consideration of the advantages of both models, Germany was the best example: with regard to patents for inventions, the Germanic system had been in place since 1877, while the Roman system, which had previously been applied to all types of industrial property in the country, had been maintained for the protection of models. Referring to statistics on reported models and the number of processes in progress, Ossowski described it as relatively small and not significant from an industrial point of view. He was convinced that the known drawbacks of the notification system were not as damaging as the supporters of the testing system had claimed. It was also not convincing to compare the development of industry in the Roman and Anglo-Saxon countries, because on this line there was a general division between the model of reporting and preliminary research of inventions. Although such a comparison was generally in favour of the latter, Ossowski considered that the reasons for this were 'probably more in the national nature and natural conditions of each industry than in patent law'. (K. Ossowski, *Jak kształtuje się...*, p. 151). In turn, he considered the visible defects of the research system to be the effect of introducing this model "in a false direction through malicious violation of the law and unilateral views of inventors, as well as the ambition of lawyers towards the Patent Office". (K. Ossowski, *Jak kształtuje się...*, p. 152).

Transferring these observations and experiences to Poland, Ossowski recommended the adaptation of the Roman model as the most appropriate one for an economically weak country. Above all, the procedures limited to formal registration did not introduce excessive delays in the availability of a given invention, which was of great importance to the recovering industry; as well as the cheapness of patents, which was characteristic for the Roman model that reduced costs for entrepreneurs

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Lotysz S. (2018). Inventing Independence. Negotiating The Industrial Property Law For Future Poland at The End of The First World War. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 319-336

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2182](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2182)

and encouraged the dissemination of technical progress. In the situation of a country recovering from war damage, it was also not without significance that the Patent Office, operating in the accordance with this model, was easier to organize and cheaper to run.

Ossowski warned that the choice of a Germanic model and the consequent need to examine each application would require the creation of a "huge machinery". From the outset, a huge amount of patent and general technical literature would have to be collected and 'an abnormal relative number of officials' would have to be recruited. To this end, most of them would have to complete technical education. In his opinion, however, Poland could not "afford to put a large part of its most outstanding technicians to deal with such a one-sided occupation to the detriment of industrial movement". (K. Ossowski, *Jak kształtuje się...*, p. 152). Ossowski was of the opinion that at least in the first few years of his independent existence, instead of examining inventions at the Patent Office, "every scientifically educated technician would be needed in practical life. That's where, in trade and communication, in construction and industrial offices, in workshops, now there's room for every technician to work".

As early as January 1918, Feliks Szenwic (Schoenwitz), an assistant professor in Roman law at the Free Polish University in Warsaw and a civil law theorist, spoke in the same spirit. He also believed that if the German model had been adopted, the young state would not have had enough money and not enough "talented technicians who could have been called to the role of expert officials". He warned that "placing the office not in complete perfection will at the same time be a burying of the whole system". (F. Szenwic, p. 15).

Like Ossowski, Szenwic believed that patent trials, which were becoming more and more common in Germany, had undermined the principle of public faith which had so far been considered the most important advantage of the German model. While in principle it is not possible to undisputably state the innovation of an invention and thus guarantee public faith, the use of a preliminary study makes no sense. Moreover, citing bizarre examples of casuistry found in the judgments of the patent office and the local courts, Schoenstatt was thundering: "Let's hope that future Polish patent law avoid introducing this to us" (F. Szenwic, p. 16).

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Łotysz S. (2018). Inventing Independence. Negotiating The Industrial Property Law For Future Poland at The End of The First World War. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 319-336

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2182](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2182)

In his opinion, however, the main argument for the adaptation of the Roman model was its democratic character. In this system, the initiative of verifying the innovation of the submitted invention is left to "the most appropriate persons, namely, competitors, i.e. private persons and those interested in it". (F. Szenwic, p. 15).

The government does not need experts

In the end, the whole discussion turned out to be pointless, because in March 1918, i.e. during the government provisional period of Professor Aleksander Ponikowski (1878-1949), a lecturer of surveying at the Warsaw University of Technology and its subsequent rector, the Ministry of Industry and Trade, presented its own drafts of laws on the protection of industrial property, which it had been working on for some time. On 12 March the text was sent to the Association of Industrialists of the Kingdom of Poland with a request for an opinion, and three days later, before the Association replied, it was presented at a meeting of the heads of ministries, although ultimately it was not in progress at that time (Archive of New Files (hereinafter ANF), Presidium, mf 20045, k. 415. A handwritten transcript, illegible in this part, does not allow to learn the reason for withdrawal of the Ministry's application, however, draft laws were included in the transcript).

So far, it has not been established to whom the decision to proceed with these laws should be attributed. Throughout March 1918, the post of the Ministry of Industry and Trade head was filled by a vacancy in the Ponikowski provisional government after Antoni Kaczorowski, who had been appointed to the post, died on the day of his appointment (Until the dissolution of the cabinet at the beginning of April 1918, at the meetings held by the heads of ministries twice a week, that ministry was not represented by anyone). The only two-week period that elapsed between the establishment of this temporary cabinet and the submission of the final draft of patent laws allows us to put forward the thesis that it was still an initiative of Jan Zaglenicz (1866-1931), Minister of Industry in the government of Jan Kucharzewski (1876-1952), operating since the beginning of December 1917. It was the time when the Ministry of Industry and Trade, converted from the Department of Social Economy, was established to deal with industrial matters, including the preparation of the rele-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Lotysz S. (2018). Inventing Independence. Negotiating The Industrial Property Law For Future Poland at The End of The First World War. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 319-336

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2182](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2182)

vant laws, within the existing Executive Department of the Provisional Council of State. It is almost certain that this department had not dealt with patent laws before the reorganisation of power structures, and the reports summarising its activities remain silent (ANF, the Provisional Council of State in Warsaw, file no. 8).

The draft law, which was announced in March 1918, was the third in a row to be created by the Ministry. Such a large variability of the concept was not a result of searching for the best solution, but - as already in 1924 was noted by Edmund Mieroszewicz (1898-1987), a lawyer and the later Head of the Administration Department in the Sejm Office of the Republic of Poland - the political conditions of the country. In his opinion, the "original" draft, modelled on Russian regulations, was initially postponed because the government "considered current political relations and accepted the German system". (E. Mieroszewicz, p. 7). Only later, "when the necessity of issuing a patent law was confirmed in further developments", made the original project be returned, entrusting its detailed development to Marian Kryzan, later the first President of the Patent Office. It was Kryzan who introduced the principle of preliminary examination into the bill, but only those inventions about which protests were lodged within a certain period. This was a clear mixing of the principles of the Germanic and Roman models and later became one of the reasons for criticism of Polish patent law.

It seems doubtful that the Ministry's employees consulted any of the earlier versions of the draft law with patent agents or lawyers, or at least with those of them who, like Ossowski or Szenwic, have been discussing the future of invention protection in Poland for months in the professional press. It seems that in the first months of 1918, both experts were not aware that the Ministry was in the process of drafting any such bills, and this seems to indicate the tone of their publications at that time.

This was the case, among others, with the outline of the draft law, published by Ossowski in March in "Przegląd Techniczny" (K. Ossowski: *Uwagi wstępne*, p. 73-74). At the time, the patent agent announced that this was only an introduction to a more extensive study on the subject. Indeed, his brochure titled "Draft Acts on the Protection of Industrial Property Rights in the Kingdom of Poland" was published shortly afterwards. The censorship of the German occupation authorities in Warsaw

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Łotysz S. (2018). Inventing Independence. Negotiating The Industrial Property Law For Future Poland at The End of The First World War. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 319-336

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2182](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2182)

approved this publication on 19 March). Also, in this article, Ossowski did not refer to the ministerial project, probably not knowing it. He did so only in a brochure titled "Criticism of the projects developed by the Ministry of Trade and Industry concerning the introduction of Russian laws (patent law, drawings, models and trademarks) in the Kingdom of Poland", which he published by himself shortly afterwards in Berlin (K. Ossowski, *Ochrona praw własności...*, op. cit.). Apart from the suggestion that patent law should not be introduced in Poland in a hurry, Ossowski included in this study a detailed analysis of the ministerial project, article by article, pointing out all the weaknesses of the proposed regulations. In his criticism, he did not remain baseless, and each time proposed more beneficial solutions, in his opinion, often referring the reader to his own draft law which was annexed to the publication.

However, Ossowski directed his main criticism towards the Ministry not for the haste in introducing the laws, or even for the defective solutions contained in individual articles, but for basing the Polish patent legislation on Russian law - the worst variant of the Germanic model (of the three versions of the Act, only the second one was inclined towards German experience). The first, third and last ones were directly derived from the regulations functioning in the Congress Kingdom before the war). This sticking with the invader's legacy caused Ossowski's bitterness:

"Poland therefore chooses Russian patent law, which, as is well known, is considered the worst and the most undeveloped in the world and wants to inherit it from Russia. This decision will, if implemented, be the source of great grudges for Poland. For Russian patent law has gone bankrupt during its twenty years of existence: it has come to light in every respect at that time that it was worthless". (K. Ossowski, *Ochrona praw własności...*, op. cit., p. 8).

The fact that the Association of Industrialists of the Kingdom of Poland, with whom the Ministry consulted on the draft law, recommended its adoption without changes, stating that it was always of the opinion that Polish law "should give priority to the research system over purely registration" (Copy. The Association of Industrialists of the Kingdom of Poland, Warsaw, 16 March 1918. To the Ministry of Industry and Trade, in: K. Ossowski: *Ochrona praw własności...*, op. cit., p. 45), did not calm him down at all. Moreover, Ossowski directly questioned the qualifications

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Lotysz S. (2018). Inventing Independence. Negotiating The Industrial Property Law For Future Poland at The End of The First World War. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 319-336

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2182](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2182)

of this body to assess the draft law and challenged both arguments put forward by the Association in support of its adoption. The first one, who said that the application of the law modelled on the Russian one "presents relatively the smallest difficulties", asked rhetorically about "what more difficulties are to arise if a law other than the Russian one is introduced in Poland". He argued that "patents issued in accordance with Russian law to citizens of the Kingdom of Poland before the war retain their legal validity in any case". For a possible argument that Polish inventors were "familiar with" that law, he cited a small number of patents they had received in Russia (K. Ossowski, *Ochrona praw własności...*, op. cit., p. 15). According to Ossowski's calculations, there were barely between 200 and 300 of patents, but he believed that after the establishment of the independent Polish patent office, the office should take over the legal protection of these inventions in order to "avoid Polish inventors, their successors and various entrepreneurs who hold such privileges (...) to be hindered during the manufacture of inventions". (K. Ossowski, *Uwagi w sprawie projektu ...*, op. cit., p. 3).

In a much more confrontational tone, Ossowski commented on the Association's assertion that the ministerial amendments were supposed to eliminate the flaws of the Russian original. Ossowski called the final result "a castrated law" and announced "disastrous consequences" for the national economy in case of its implementation" (K. Ossowski, *Ochrona praw własności...*, op. cit., p. 8). These catastrophic consequences, as can be seen from the diagnosis of practices found in Russian industry, are such phenomena as "assassination of factory secrets, theft of factory secrets, bribery". (K. Ossowski, *Ochrona praw własności...*, op. cit., p. 8).

Concluding his criticism of the ministerial project, Ossowski asked in a rather dramatic way: "Does the government want to take responsibility to its own people for introducing a new law on inventions and trademarks that is in accordance with slavishly followed, the worst patterns in the modern world? (K. Ossowski, *Ochrona praw własności...*, op. cit., p. 9)".

Decrees are entering into force

Ponikowski's temporary government survived for just over a month. After

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Łotysz S. (2018). Inventing Independence. Negotiating The Industrial Property Law For Future Poland at The End of The First World War. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 319-336

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2182](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2182)

the government of Jan Steczkowski was appointed on 4 April 1918, Bohdan Bro-niewski took over the role of Minister of Industry and it was he who continued to work on the laws on industrial property protection. Speaking at the meeting of the Council of State of the Kingdom of Poland on 26 June, Prime Minister Steczkowski announced the completion of work on the bill and announced its imminent submission for "legislative treatment". (*Stenography report of the 2nd meeting of ...*, p. 5).


Ultimately, however, these laws were not passed until the government re-signed in October 1918. After the transfer of power to Józef Pilsudski by the outgoing Provisional Council of State on 14 November 1918, Jerzy Iwanowski, Minister of Industry in Jędrzej Moraczewski's government, finished work on the draft laws on industrial property, and it was during his term of office that both decrees were issued - on the establishment of the Patent Office, signed by Pilsudski on 13 December 1918, and on patents for inventions, dated 4 February 1919.

The Patent Office barely became operational and before the Patent Decree was signed by Pilsudski, there was a wave of criticism of the new regulations in the legal press. At the beginning of January 1919, Józef Kaczkowski, writing in "Gazeta Sądowa Warszawska", gave a temporary act on the patent office as an example of a law created without a plan, when "there are mixed various rules that are mutually exclusive". However, he blamed the fact that the work on the draft law did not include the opinions of legal experts. As it stated, the Ministry of Industry did not have its own lawyers and did not consult the Ministry of Justice on the draft. As he noted, the Patent Office Act of 13 December included - introduced by Kryzan - principles typical for the Germanic and Roman models, which he did not treat as advantages. Kaczkowski thought that the worst deficiency of this act was the failure to indicate which general provisions of law the office should follow in its proceedings (J. Kacz-kowski, no. 1, p. 3).

The Decree on patents for inventions, which came into force on 7 February 1919, was almost identical to the project consulted with the Association of Industrial-ists of the Kingdom of Poland in March 1918. Minor changes in the final form of the Act were in line to some extent with Ossowski's demands, however, it is difficult to determine today whether the legislator was guided by his comments or whether the

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Lotysz S. (2018). Inventing Independence. Negotiating The Industrial Property Law For Future Poland at The End of The First World War. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 319-336

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2182](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2182)

change resulted from the legislator's own analysis of the potential effects of a specific provision introduction. In principle, however, the opinions of Ossowski and Szen-wic, who strongly advocated the Roman model and rejected the Russian model, were ignored.

After the patent law came into force, Ossowski did not stop criticising it. On the contrary, he continued to publish his analyses of the introduced regulations and suggested how to improve them, or he directly suggested his own bills to be used.

Conclusion

Establishing the Patent Office and introducing legal protection of inventions in Poland 100 years ago was an important element of building a modern state, which the reborn Republic of Poland wanted to become. The decrees of the Head of State Józef Pilsudski, introducing patent law, crowned many months of legislative work that began in the first months of 1918, and thus still during the period of government of the Provisional Council of State of the Kingdom of Poland.

However, the first Polish patent law was very imperfect, mainly because the opinions of the legal community were omitted in the process of its creation and, above all, the experience of specialists in this special field - patent agents - was not used. Whether this was the result of the conviction inherited from years of Russian rule that the government was omnipotent and infallible, or whether the voice of the public did not reach the ministry - this is not known.

Following the example of creating a new law based on Russian regulations, the Polish legislator was not only unable to leave the circle of "slave imitation", but also failed to prepare the Republic of Poland for the challenges of the new, post-Soviet world order. Most of the predictions about the adverse effects of introducing the law in such a form proved true, which only confirmed the professionalism of experts, whose experience the then government did not use.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Łotysz S. (2018). Inventing Independence. Negotiating The Industrial Property Law For Future Poland at The End of The First World War. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 319-336

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2182](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2182)

References:

1. CHROMIŃSKI W. (red.), (1917), *Pamiętnik Nadzwyczajnego Zjazdu Techników Polskich w Warszawie w roku 1917*, Warszawa.
2. DOLATA T., (2012), *Początki polskiego ustawodawstwa z zakresu ochrony wynalazków, wzorów i znaków towarowych w dwudziestoleciu międzywojennym*, *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo* 2012, NR 314.
3. GÓRNICKI L., (2006), *Rozwój idei ochrony praw własności intelektualnej do II Wojny Światowej*, *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania 'Copernicus' we Wrocławiu* 2006, NR 3.
4. KACZKOWSKI J., (1919), *Ustawodawstwo a prawnicy*, „*Gazeta Sądowa Warszawska*”, T. 47:1919, NR 1, S. 3.
5. KRYZAN M., (1918), *Ustawodawstwo patentowe w Królestwie Polskim od 1817 do 1867 r.*, „*Gazeta Sądowa Warszawska*”, T. 46: 1918 NR 40.
6. ŁOTYSZ S., (2017), *Prace nad przygotowaniem ustaw patentowych w okresie Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego, 1917-1918*, *Analecta: Studia i Materiały z Dziejów Nauki*, 2 (2017).
7. MIEROSZEWICZ E., (1924), *Ustawa o ochronie wynalazków, wzorów i znaków towarowych*, Warszawa.
8. Ochrona własności przemysłowej w Polsce, „*Przegląd Techniczny*”, T. 57:1919, NR 17-20 S. 83.
9. OSSOWSKI VON C., (1896), *Die wesentlichsten Punkte des neuen russischen Patentgesetzes*, „*Elektrochemische Zeitschrift*”, T. 2:1896, NR 7.
10. OSSOWSKI VON C., (1898), *The patent law of Finland, Berlin 1899; tenże: Rules of Practice relating to Patents, Trade Marks and Designs in Russia*, Berlin 1898.
11. OSSOWSKI VON C., (1903), *Versuch einer Statistik der Patenterteilungen in Russland*, „*Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht*”, T. 8:1903 NR 1.
12. „*Przegląd Techniczny*”, T. 23:1897, NR 14.
13. OSSOWSKI K., (1917), *Jak ukształtuje się w Polsce kwestya ochrony wynalazków. Cz. I*, *Przegląd Techniczny*, T. 55:1917, NR 17-18.
14. OSSOWSKI K., (1917), *Jak ukształtuje się w Polsce kwestya ochrony wynalazków. Cz. II*, *Przegląd Techniczny*, T. 55:1917, NR 19-20.
15. OSSOWSKI K., (1918), *Ochrona praw własności przemysłowej w Królestwie Polskiem, z. 2. Krytyka opracowanych w Ministerjum Handlu i Przemysłu projektów dotyczących wprowadzenia rosyjskich ustaw (prawa patentowego, rysunków, modeli i znaków towarowych) w Królestwie Polskiem*, Berlin.
16. OSSOWSKI K., (1917), *Jak ukształtuje się w Polsce kwestya ochrony wynalazków* [W:] W. Chromiński (red.), *Pamiętnik Nadzwyczajnego Zjazdu Techników Polskich w Warszawie w roku 1917*, Warszawa.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Lotysz S. (2018). Inventing Independence. Negotiating The Industrial Property Law For Future Poland at The End of The First World War. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 319-336

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2182](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2182)

17. OSSOWSKI K., (1897), *Uwagi nad artykułem p. Piotrowskiego „O prawie patentowym”*, *Przegląd Techniczny*, T. 23:1897, NR 12.
18. OSSOWSKI K., (1918), *Projekty Ustaw o ochronie praw własności przemysłowej w Królestwie Polskiem*, Warszawa.
19. OSSOWSKI K., (1918), *Uwagi w sprawie projektu Polskiego prawa patentowego*, *"Przegląd Techniczny"*, T. 56:1918, NR 1-4.
20. OSSOWSKI K.; (1918), *Uwagi wstępne do projektu o ochronie wzorów użytkowych*, *"Przegląd Techniczny"*, T. 56:1918, NR 9-12.
21. SŁOMSKI M., (1997), *Historia rzecznictwa patentowego w Polsce*, Kraków.
22. SZENWIC F., (1918), *Systemy prawodawstw patentowych a przyszłe Polskie prawo patentowe*, *"Gazeta Sądowa Warszawska"*, T. 46:1918, NR 2-3.

Sources of law:

23. ARCHIWUM AKT NOWYCH (dalej AAN), PREZYDIUM RADY MINISTRÓW, mf 20045, k. 415. AAN, Tymczasowa Rada Stanu w Warszawie, sygn. 8.
24. DEKRET TYMCZASOWY O URZĘDZIE PATENTOWYM z 13 grudnia 1918 r., Dz.U. 1918, nr 21 poz. 66.
25. DEKRET O PATENTACH NA WYNAŁAZKI z 4 lutego 1919 r., Dz.Pr.P.P. 1919, nr 13, poz. 137.
26. SPRAWOZDANIE STENOGRAFICZNE z 2. posiedzenia Rady Stanu Królestwa Polskiego z dnia 26. czerwca 1918 r.
27. USTAWA z dnia 5 lutego 1924 r. o ochronie wynalazków, wzorów i znaków towarowych, Dz. U. 1924, nr 31, poz. 306.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Łotysz S. (2018). Inventing Independence. Negotiating The Industrial Property Law For Future Poland at The End of The First World War. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 319-336

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2182](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2182)



Received: 30 May 2018
Revised: 20 June 2018
Accepted: 20 June 2018
Published: 30 June 2018

OCHRONA PORZĄDKU I BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO W USTAWODAWSTWIE WOLNEGO MIASTA KRAKOWA 1815-1846

PROTECTION OF PUBLIC ORDER AND SAFETY IN THE LEGISLATION OF THE FREE CITY OF CRACOW 1815-1846

Paweł Cichoń

Dr hab.; Faculty of Law and Administration,
Jagiellonian University in Krakow, Poland

* Corresponding author: e-mail: pawel.cichon@uj.edu.pl

Streszczenie

Celem artykułu jest omówienie najważniejszych regulacji prawnych obowiązujących w Wolnym Mieście Krakowie, które dotyczyły ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego. Były to akty prawne dotyczące zwalczania żebractwa, włóczęgostwa, polityki paszportowej, ewidencji ludności, ochrony interesów i praw konsumentów, dbania o bezpieczeństwo budowlane, sanitarne, przeciwpożarowe, o utrzymanie spokoju, czystości i porządku w Krakowie oraz związane ze zwalczaniem przestępczości. Wykonywaniem zadań służących ochronie porządku i bezpieczeństwa publicznego zajmowały się organy policyjne i administracyjne.

Słowa kluczowe: Policja, administracja, Wolne Miasto Kraków


Abstract

The goal of this article is to discuss the most important legal regulations in the Free City of Cracow concerning the protection of public order and public safety. These were legal acts fighting against crime, vagabonding, and begging, as well as for regulating passport policy, population registration, protection of interests and consumer rights, building safety, sanitary and fire protection, maintaining peace, tidiness and order in Cracow. Police and administrative authorities were responsible for carrying out public security and public security tasks.

Keywords: Police, administration, the Free City of Cracow

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Cichoń P. (2018). Protection of Public Order and Safety in The Legislation
of The Free City of Cracow 1815-1846. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018; 337-357

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2183](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2183)

Wprowadzenie

Zagadnienia dotyczące ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego w Wolnym Mieście Krakowie (Rzeczypospolitej Krakowskiej) występowały w aktach normatywnych różnej rangi. Wiązało się to z faktem, że ochrona tych wartości stanowiła i nadal stanowi jedno z najważniejszych zadań każdego państwa. Zakres zadań związanych z zabezpieczeniem porządku i bezpieczeństwa publicznego był bardzo szeroki i wiązał się głównie z funkcją reglamentacyjno-porządkową, którą realizowały różnego typu organy administracji państwowej. Na płaszczyźnie formalnej granice tej ochrony zakreślały przepisy prawa wskazujące, które organy i w jakich sytuacjach mogły podejmować władcze ingerencje w tym ograniczające prawa i wolności jednostki. Prawo regulowało też obszary życia społecznego, które podlegały szczególnej reglamentacji prawnej. Z kolei społeczna i polityczna rola porządku i bezpieczeństwa publicznego powodowała, że wydawane przepisy miały charakter celowościowy i zmierzały do eliminowania zagrożeń oraz zapewnienia niezakłóconego funkcjonowania społeczeństwa jak również ustalonego porządku prawnego.

W Wolnym Mieście Krakowie nie było definicji legalnej pojęć „porządek publiczny” i „bezpieczeństwo publiczne”. Pojęcia te wyznaczały bliżej nieokreślone zadania władz Wolnego Miasta Krakowa oraz stanowiły kryterium prawne ich działania, zwłaszcza organów policyjnych. Oba pojęcia należały i nadal należą do tzw. pojęć nieoznaczonych, wyrażen nieostrych, których ramy znaczeniowe są bardzo rozciągliwe. Dzięki temu ich użycie pozwalało na elastyczność i adekwatne dostosowywanie ich treści do zmieniającej się sytuacji wewnętrznej w kraju, w tym zwłaszcza sytuacji politycznej. Z drugiej strony pozwalało to na względną stabilność obowiązującego prawa. W Wolnym Mieście Krakowie pojęcie „bezpieczeństwo” występowało jeszcze w innym kontekście, mianowicie jako „bezpieczeństwo państwa”. Była to szersza kategoria niż „bezpieczeństwo powszechne”, a kompetencje w tym obszarze należały bezpośrednio do prezesa Senatu Rządzącego, który realizował w tym zakresie tzw. policję wyższą. Z tego tytułu sprawował on zwierzchnictwo nad Dyрекcją Policji, miał też prawo wydawać jej wiążące polecenia i rozkazy oraz kon-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Cichoń P. (2018). Protection of Public Order and Safety in The Legislation of The Free City of Cracow 1815-1846. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018; 337-357

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2183](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2183)


trołować ich wykonanie. Analogiczne uprawnienia posiadał wobec komendanta milicji, gdyż prezes Senatu był jednocześnie najwyższym zwierzchnikiem lokalnych sił zbrojnych. Na dodatek miał on prawo utrzymywać regularne kontakty z rezydentami mocarstw opiekuńczych, szczególnie w sprawach „konfidenacyjnych” [(Wachholz Sz., 1957, s. 207-216, 222-232) (Cichoń P., 2014, s. 40-41)].

Warto podkreślić, że źródłami prawa obowiązującymi w Wolnym Mieście Krakowie były nie tylko akty prawne wydawane przez miejscowe organy, tj. Senat pełniący funkcję rządu, czy też Zgromadzenie Reprezentantów, któremu powierzono rolę parlamentu [(Wachholz Sz., 1957, s. 156-157)(Bartel W. M., 1976, s.15-17)]. Fundamentalne znaczenie dla bytu prawnego tego państwa miał akt wydany na kongresie wiedeńskim, zwany traktatem dodatkowym z dnia 3 maja 1815 r., w którym państwa-sygnatariusze (Austria, Prusy i Rosja) powołali do życia właśnie „Wolne, Niepodległe i Ściśle Neutralne Miasta Kraków wraz z Okręgiem”. Zgodnie z postanowieniami kongresu wiedeńskiego, pozostawało ono pod protekcją ww. mocarstw opiekuńczych. Państwa te były osobiście zainteresowane stabilną sytuacją na terenie tego kraju, a więc skuteczna ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego na tym obszarze nie była tylko sprawą wewnętrzną. Zgodnie z art. 6 ww. traktatu, władze Wolnego Miasta zobowiązano do nieudzielania schronienia ani opieki zbiegom, dezertom oraz osobom poszukiwanym, a należącym do któregoś z państw-sygnatariuszy tej umowy oraz do wydawania takich osób na żądanie stosownych władz. Lokalne władze miały także aresztować tego rodzaju osoby i pod eskortą dostarczać je do granicy w celu przekazania ich właściwej straży sąsiedniego państwa (Kallas M., Krzymkowski M., 2006, s. 174-178).

Znaczenie ustrojowe dla organizacji władz Wolnego Miasta Krakowa i ich kompetencji miały akty konstytucyjne wydawane wspólnie przez mocarstwa opiekuńcze. Jednakże kwestie ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego w tych konstytucjach początkowo nominalnie zajmowały marginalne znaczenie. Jedynie artykuł 22 w konstytucji z 3 maja 1815 r. (Kallas M., Krzymkowski M., 2006, s. 179-182) oraz w konstytucji z 11 września 1818 r. (Kallas M., Krzymkowski M., 2006, s. 183-190). wskazywał na charakter zadań milicji municypalnej, która stanowiła „służbę bezpieczeństwa wewnętrznego i policji”. Natomiast do zabezpieczenia dróg

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Cichoń P. (2018). Protection of Public Order and Safety in The Legislation of The Free City of Cracow 1815-1846. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018; 337-357

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2183](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2183)

oraz terenów wiejskich powołano żandarmerię konną. Dopiero w konstytucji z 30 maja 1833 r. oprócz analogicznego zapisu określającego zadania milicji i żandarmerii (art. 26), wprowadzono nowy art. 2. Wyraźnie w nim zaznaczono, że każde zachowanie indywidualne jak też zbiorowe skierowane „w celu przeistoczenia lub zamieszania porządku publicznego” istniejącego w państwach pozostających pod panowaniem trzech opiekuńczych monarchów, a także uczestniczenie w takich działaniach, stanowić będzie pogwałcenie ścisłej neutralności, i jako takie będzie ścigane i karane przez władze krajowe, jako przestępstwo polityczne. Ponadto wprowadzono bezwzględny zakaz przyjmowania osób ściganych, zbrodniarzy, dezterów oraz obowiązków ich wydawania na żądanie władz państw sąsiadujących (Kallas M., Krzymkowski M., 2006, s.190-201). A zatem w konstytucjach Wolnego Miasta Krakowa pojęcie „bezpieczeństwo wewnętrzne” służyło do określenia charakteru służb porządkowych tj. milicji i żandarmerii. Natomiast pojęcie „porządek publiczny” użyte w konstytucji z 1833 r. określało ten „porządek” jako wartość konstytucyjną podlegającą ochronie władz państwowych.

Szczegółowe regulacje prawne dotyczące ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego wydawane były głównie przez Senat, który posiadał wyłączną kompetencję do kreowania organów administracyjnych, a także do określania ich zadań. W tym zakresie kluczowe znaczenie miało Urządzenie wewnętrzne Senatu Wolnego Miasta Krakowa i Jego Okręgu z dnia 15 lipca 1816 r., w którym określono kompetencje Wydziału Policji i Milicji tegoż Senatu oraz Biura Policji Pośredniej. Wydział ten miał m.in. czuwać nad bezpieczeństwem publicznym i osobistym, obyczajami publicznymi, jakością i uczciwością praktyk handlowych, policją lekarską, czystością w kraju i oświeceniem Krakowa, ochroną przeciwpożarową, miał także zapobiegać żebractwu, włóczęgostwu oraz czuwać nad przestrzeganiem art. 6 traktatu dodatkowego (§50) (Dz. Rozp. Rządowych WMK 1816, nr 2104). W 1822 r. większość z tych zadań przejął nowy wydział Senatu pod nazwą: Wydział Spraw Wewnętrznych i Policji (Cichoń P., 2014, s.79). Ciężar faktycznego wykonywania tych zadań powierzono Biuru Policji Pośredniej, które powołane zostało „dla utrzymania porządku wewnętrznego miasta [Krakowa – P.C], sprężystości w działaniu i zapew-



nienia spokojności i bezpieczeństwa publicznego” (§ 84) (Dz. Rozp. Rządowych WMK 1816, nr 2104.).

Z punktu widzenia rozległości regulacji prawnych dotyczących różnych aspektów związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego szczególne znaczenia miały akty prawne dotyczące Dyrekcji Policji, która w 1827 r. zajęła miejsce Biura Policji Pośredniej. Były to rozporządzenia Senatu Rządzącego: z dnia 13 lipca 1827 r. (Dziennik Praw RK 1827, nr 3344 D.G.S.) (zwane dalej Statutem DP), z dnia 1 listopada 1833 r. (Dz. Praw 1834, nr 2736 D.G.S.) (pt. Reorganizacja policji w Mieście Krakowie. Instrukcja i granice tejże władzy zakreślająca – zwana dalej Nową Instrukcją), z dnia 18 lutego 1840 r. (Dz. Praw 1840, nr 10 D.K.) (zwane dalej – Drugim Statutem DP). Zgodnie z § 214 Drugiego Statutu DP dotychczasowe przepisy zawarte w Statucie DP z 1827 r. oraz w Nowej Instrukcji z 1833 r. „o ile mieściły w sobie przepisy przeciwne I części nowego statutu, traciły swoją moc obowiązującą” (Dz. Praw 1840, nr 10 D.K.). Dyrekcja Policji zgodnie z przepisami z 1827 r. miała czuwać nad utrzymaniem w państwie porządku i bezpieczeństwa publicznego. Dodatkowo w Drugim Statucie DP z 1840 r. wskazano, że czuwać miała „bezpośrednio w kraju nad utrzymaniem porządku i bezpieczeństwa tak publicznego, jako też prywatnego poszczególnych osób” (art. 1). Można zatem, przez pryzmat kompetencji tego organu spróbować określić jakie obszary problemowe zawierały się w pojęciu „porządek publiczny” oraz „bezpieczeństwo publiczne”.

Oprócz ww. aktów normatywnych obowiązywało jeszcze szereg innych szczegółowych regulacji prawnych, które dotyczyły wąsko określonych problemów dotyczących ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego. Były to głównie rozporządzenia Senatu, który wydawano stosownie do aktualnych potrzeb, w tym również w celu republikacji dotychczasowych przepisów, „które poszły w zapomnienie” lub też w celu likwidowania pojawiających się zagrożeń. Senat wydawał też instrukcje dla milicji, żandarmerii i policji, określające szczegółowe zasady odbywania służby patrolowej, przeprowadzania rewizji i wykonywania innych czynności związanych z zabezpieczaniem porządku i bezpieczeństwa publicznego (Cichoń P., 2014, s.162-167, 238-248)(Cichoń P., 2012, s.55-71)(Namysłowski, W. 1913).

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Cichoń P. (2018). Protection of Public Order and Safety in The Legislation of The Free City of Cracow 1815-1846. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018; 337-357

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2183](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2183)

Analizując ustawodawstwo władz krajowych en bloc z czasów Wolnego Miasta Krakowa można stwierdzić, że zachowanie bezpieczeństwa publicznego miało polegać na utrzymaniu nienaruszalności życia, zdrowia, godności czyli honoru, wolności, mienia oraz porządku prawnego. Zakres rozumienia istoty bezpieczeństwa ściśle wiązał się z problemami występujących zagrożeń. Pomiędzy nimi występowała więc wyraźna koherencja powodująca, że charakter i skala zagrożeń miały wpływ na stan bezpieczeństwa jednostki, społeczeństwa jak i całego państwa. Z kolei potrzeby w tym zakresie warunkowały wybór sposobów i metod działania, które miały doprowadzić do eliminowania tych zagrożeń oraz osiągnięcia stanu braku lęku i spokoju. Z kolei zapewnienie porządku publicznego miało polegać na egzekwowaniu przestrzegania przez ludność w swym postępowaniu przepisów prawnych, których nieprzestrzeganie w warunkach zbiorowego współżycia ludzi narażałoby ich na niebezpieczeństwa i uciążliwości. Wiazało się to także z ochroną przed ludzką nieostrożnością oraz brakiem przewidywania, a nie tylko przed złą wolą człowieka. Przedmiotowa rozpiętość regulacji policyjno-administracyjnych obowiązujących w Rzeczypospolitej Krakowskiej była bardzo duża, dlatego w dalszej części artykułu przedstawione zostaną jedynie wybrane przykłady, które najlepiej pokazują obszary problemowe, które mieściły się w pojęciach „porządek publiczny” oraz „bezpieczeństwo publiczne”.

Jednym z kluczowych zadań związanych z dbaniem o porządek publiczny na obszarze Wolnego Miasta Krakowa było przeciwdziałanie i niwelowanie patologii społecznych, tj. żebractwa i włóczęgostwa, które występowały nagminnie i stanowiły poważne zagrożenie dla porządku publicznego. Pierwsze lokalne regulacje prawne dotyczące tej kwestii wydane zostały 5 lutego 1817 r. Celem tych przepisów była ochrona mieszkańców Krakowa przed natręctwem bezdomnych, a z drugiej strony chęć zapewnienia pomocy w formach zorganizowanych osobom bezdomnym i bezrobotnym. Wprowadzono powszechny zakaz włóczęgostwa i żebractwa, a eliminowanie niepożądanych jednostek z Krakowa i jego przedmieść jak również wyciąganie konsekwencji prawnych wobec osób dopuszczających się takich zachowań powierzono organom policyjnym. Bezdomni pochodzący z okręgu byli usuwani z Krakowa, cudzoziemcy wydalani z kraju w drodze tzw. schubpassu, a miejscowi zależ-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Cichoń P. (2018). Protection of Public Order and Safety in The Legislation of The Free City of Cracow 1815-1846. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018; 337-357

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2183](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2183)

nie od stanu zdrowia przekazywani pod opiekę Towarzystwa Dobroczynności lub do Domu Pracy Przymusowej (Dz. Roz. Rządowych WMK 1817, nr 386.).

W Nowej instrukcji z 1833 r. zwalczanie włóczęgostwa i żebractwa, które nadal były bezwzględnie zakazane powierzono Dyrekcji Policji. W tym akcie prawnym stypizowano też lekkie przestępstwa policyjne z tej kategorii oraz określono kary za ich popełnienie (art. 207, pkt 70) (Dz. Praw 1834, nr 2736 D.G.S.). Nieskuteczność dotychczasowych działań w walce z żebractwem spowodowała, że Senat Rządzący 3 lipca 1840 r. wydał nowe rozporządzenie dotyczące tej kwestii. Zwalczaniem tego zjawiska nadal zajmowała się Dyrekcja Policji na obszarze Krakowa, a komisarze dystryktowi w okręgu. Zatrzymane osoby zależnie od ich pochodzenia i stanu zdrowia kierowano do Domu Schronienia, Domu Pracy Przymusowej (lub do oddziału filialnego w Jaworznie) lub wydawano z Krakowa lub z całego kraju. W sytuacji, gdy bezdomni ze względu na brak wolnych miejsc nie mogli zostać umieszczeni w Domu Schronienia, otrzymywali specjalne zaświadczenie, które pozwalało im legalnie żebrąć. Zaostrzono też odpowiedzialność karną wobec osób zatrzymanych na tym procederze (art. 9-12) (Dz. Praw 1840, s. 1-2, nr 287 D.G.S.).

Instyтуcjonalne zwalczanie żebractwa i włóczęgostwa z czasem powiązane zostało z działalnością Domu Pracy Przymusowej. Zgodnie z założeniami ustawy z 3 stycznia 1822 r. osadzeniu w tym domu podlegali zdolni do pracy fizycznej: „włóczędzy, ludzie podejrzani lub bez służby zostający i inni niemogący się wywieść ze sposobu właściwego utrzymania życia” (art. 1) (Dz. Roz. Rządowych WMK 1822, nr 58 D.G.). Faktycznie został utworzony dopiero na mocy rozporządzenia Senatu z dnia 15 VI 1827 r., Dz. Praw RK 1827, nr 3999.). Dom Pracy Przymusowej był zakładem o więziennym charakterze, a pobyt w nim miał przyczyniać się do podwyższenia poziomu moralnego, reedukacji nieproduktywnych i skłonnych do występku ludzi. Miał także służyć wyrobieniu u nich nawyku uczciwej pracy na własne utrzymanie. Kolejnym zadaniem związanym bezpośrednio z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego nie tylko na terenie Wolnego Miasta Krakowa, ale i krajów sąsiednich było prowadzenie odpowiedniej polityki paszportowej w tym wydawanie i wizowanie paszportów. W tym zakresie bardzo ważną rolę odgrywała od 1827 r. Dyrekcja Policji i jej dyrektor, który osobiście wystawiał i podpisywał każdy paszport (dodat-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Cichoń P. (2018). Protection of Public Order and Safety in The Legislation of The Free City of Cracow 1815-1846. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018; 337-357

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2183](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2183)

kowo podpis składał sekretarz Dyrekcji Policji). Kompetencje tego organu przewidywał art. 6 w zw. z art. 29a Statutu DP z 1827 r. Te instrumenty prawne były bardzo ważne, gdyż wizowanie paszportów otwierało cudzoziemcom możliwość pobytu w Wolnym Mieście Krakowie, co było równoznaczne z uznaniem, że nie stanowili oni zagrożenia dla istniejącego ładu i porządku prawnego. Z kolei otrzymanie paszportu przez mieszkańca Rzeczypospolitej Krakowskiej pozwalało mu na wyjazd do sąsiednich krajów lub dalszej podróży. Od lat trzydziestych systematycznie zaostrzano przepisy paszportowe, co wiązało się z negatywną oceną ze strony mocarstw opiekuńczych tych mieszkańców Wolnego Miasta Krakowa, którzy sympatyzowali z powstańcami z Królestwa Polskiego, niejednokrotnie udzielając im schronienia, pomocy medycznej lub materialnej. W 1832 r., Senat Rządzący wydał przepisy pod względem „zabezpieczenia legalnego użycia paszportów przez Dyрекcję Policji”, które miały zapobiegać posługiwaniu się paszportami przez osoby nieuprawnione. Wprowadzono też odpowiedzialność karną za usiłowanie jak i odstąpienie paszportu innej osobie, a także za posługiwanie się paszportem innej osoby (pkt 1). Przewidziano także konsekwencje prawne dla osób, które w wyniku niedbalstwa lub lekkomyślności przyczyniły się do kradzieży lub zagubienia własnego paszportu (art. 4) (Dziennik Rządowy Wolnego Miasta Krakowa 1832, nr 31, s. 125-127, nr 5024 D.G.S. (dalej Dz. Rządowy WMK). Ponowna publikacja tych przepisów nastąpiła w Dz. Rządowym WMK 1835, nr 46-47, s. 180-182, nr 7054 D.G.S.). W Nowej Instrukcji z 1833 r. wprowadzono kolejne obostrzenia paszportowe. Dokument podróży mogły otrzymać tylko osoby, które przedstawiły zaświadczenie z rodzimej gminy o nieposzlakowanej opinii (art. 40) (Dz. Praw 1834, nr 2736 D.G.S.). Poza tym Dyrekcja Policji zobowiązana została do codziennego przesyłania rezydentom Austrii, Prus i Rosji listy cudzoziemców przyjeżdżających i wyjeżdżających z Krakowa (art. 41). Celem tych zmian prawnych było zminimalizowanie ryzyka przyjazdu i wyjazdu za granicę osób, które ze względu na swoją wcześniejszą działalność przestępczą, konspiracyjną lub niepodległościową były niepożądane w krajach sąsiednich. A zatem rygorystyczna polityka paszportowa miała przyczyniać się do skuteczniejszej ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego na terenie Austrii, Prus i Rosji, na czym bardzo zależało władzom tych państw (Cichoń P., 2014, s. 273-277). Nowa Instruk-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Cichoń P. (2018). Protection of Public Order and Safety in The Legislation of The Free City of Cracow 1815-1846. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018; 337-357

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2183](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2183)


cja z 1833 r. zawierała też dodatkowy katalog przestępstw policyjno-administracyjnych związanych z niewłaściwym posługiwaniem się paszportami (art. 207, pkt. 83-85) (Dz. Praw 1834, nr 2736 D.G.S.).

W okresie okupacji Rzeczypospolitej Krakowskiej przez wojska mocarstw opiekuńczych począwszy od lutego 1836 r., wprowadzone zostały jeszcze bardziej rygorystyczne przepisy paszportowe, które uzasadniane były koniecznością zmaksymalizowania ochrony bezpieczeństwa publicznego w regionie (Dz. Praw 1836, nr 6908 D.G.S.). Również w Drugim Statucie DP z 1840 r. przewidziano ważną rolę Dyrekcji Policji w realizacji polityki paszportowej zgodnej z oczekiwaniami mocarstw opiekuńczych (§ 59, 90-94) (Dz. Praw 1840, nr 10 D.K.). Poza tym dnia 15 marca 1841 r. Senat Rządzący wydał rozporządzenie wprowadzające zakaz opuszczania obszarów „pod berłem protegujących mocarstw zostających” bez paszportu jak również samowolnego przedłużania pobytu poza granicami krajów sąsiednich ponad termin określony w paszporcie (Dz. Praw 1841, nr 1492 D.G.S.).

Ważne znaczenie z punktu widzenia ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego miały również regulacje prawne dotyczące kontroli ruchu ludności wewnątrz kraju. Pierwsze przepisy dotyczące ewidencji ludności na terenie Wolnego Miasta Krakowa wydane zostały 29 sierpnia 1816 r., w związku z tym pewne zadania w tym zakresie nałożone zostały na Biuro Policji Pośredniej oraz na wójtów w gminach wiejskich. Środkiem, który temu służył była prowadzona księga ludności, oparta na szeroko określonym obowiązku meldunkowym. Pozwalało to organom administracyjnym i policyjnym na pozyskiwanie, gromadzenie i przetwarzanie informacji istotnych dla bezpieczeństwa publicznego, związanych m.in. ze zwalczaniem włóczęgostwa oraz zatrzymywaniem osób podejrzanych lub poszukiwanych. W Nowej Instrukcji z 1833 r. na nowo zdefiniowano obowiązki meldunkowe oraz zadania ewidencyjne Dyrekcji Policji (art. 106-122) (Dz. Praw 1834, nr 2736 D.G.S.). W 1836 r. doszło do republikacji przepisów meldunkowych z 1824 r. (Dz. Rządowy WMK 1836, nr 11-12, s 42-43, nr 1421 D.G.S.). Od 1837 r. rola Dyrekcji Policji w realizacji obowiązków ewidencyjnych istotnie wzrosła, a obowiązek meldunkowy na terenie Krakowa realizowano wyłącznie w tej Dyrekcji z pominięciem wójtów (Dz. Rządowy WMK 1837, nr 33-34, s. 129-131, nr 1095 D.G.S.). Bezwzględne egze-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Cichoń P. (2018). Protection of Public Order and Safety in The Legislation of The Free City of Cracow 1815-1846. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018; 337-357

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2183](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2183)

kwowanie przepisów meldunkowych leżało zarówno w interesie władz lokalnych jak i mocarstw opiekuńczych. Realizacja tego obowiązku nabierała szczególnego znaczenia w okresach interwencji zbrojnych i okupacji podejmowanych przez mocarstwa opiekuńcze, a podwyższone wówczas sankcje karne za niedopełnienie obowiązków meldunkowych miały dyscyplinować do ich wykonania. Dyrekcji Policji, a w okręgu wójtom, a później komisarzom dystryktowym powierzano ponadto egzekwowanie przepisów porządkowych określających godziny policyjne i zasady poruszania się po ulicach po zmroku (Cichoń P., 2014, s. 289-290).

W Wolnym Mieście Krakowie wydano bardzo liczne regulacje prawne dotyczące działalności podmiotów gospodarczych, zwłaszcza handlowo-usługowych. Celem tych przepisów było nie tylko utrzymanie porządku w tym zakresie, ale także poprawa bezpieczeństwa obrotu gospodarczego oraz ochrona życia i zdrowia oraz moralności publicznej. Wiązała się to m.in. z wydawaniem zezwoleń na prowadzenie takiej działalności po spełnieniu niekiedy bardzo szczegółowych warunków określonych w tych przepisach. Dotyczyło to m.in. prowadzenie szynków (Dz. Praw 1839, nr 3388 D.G.S.; Dz. Praw 1839, nr 7009 D.G.S.), grania w nich muzyki – co było instrumentem walki z pijaństwem (Dz. Rządowy WMK 1831, nr 2, s. 5-7, nr 2927 D.G.S.; Dz. Rządowy WMK 1939, nr 15-16, nr 1167 D.G.S.), zatrudniania kobiet w takich lokalach – co miało służyć zwalczaniu nielegalnej prostytucji (Dz. Rządowy WMK 1829, nr 9, s. 35-36, nr 929.), prowadzenia pensji dla młodzieży (Dz. Praw 1842, nr 5271 D.G.S.), sprzedaży zboża (Dz. Rządowy WMK 1830, nr 12-13, s. 45-48, nr 1168.), opału (Archiwum Narodowe w Krakowie, WM-588, k. 4, nr 4882.), alkoholu (Dz. Praw 1845, nr 915 D.G.S.) itp. Tego rodzaju akty prawne zawierały też przepisy regulujące kompetencje i tryb przeprowadzania kontroli prowadzonej działalności oraz jakości sprzedawanych towarów i świadczonych usług. Np. regularne kontrole placów targowych miały przyczyniać się do prowadzenia handlu zgodnie z ustalonym planem dyslokacji, ustalonymi urzędowo dniami i godzinami handlu hurtowego i detalicznego oraz ogłoszonymi wykazami cen urzędowych. Kontrolowano też jakość sprzedawanych produktów, m.in. spożywczych i rzemieślniczych, oznakowanie produktów wprowadzanych do obrotu, itd. Uprawnienia kontrolne powierzono Dyrekcji Policji, która przy pomocy komisarzy i rewizorów policji oraz komi-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Cichoń P. (2018). Protection of Public Order and Safety in The Legislation of The Free City of Cracow 1815-1846. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018; 337-357

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2183](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2183)


sarza targowego miała realną możliwość zwalczania potencjalnych zagrożeń dla uczciwej konkurencji jak i indywidualnych konsumentów, np. egzekwując zakaz sprzedaży hurtowej na targach przed godziną 11:00. Rygorystycznie zwalczano także defraudację mięsa i innych produktów spożywczych, w szczególności sprzedaż mięsa z bydła i trzody, które bito poza szlachtuzem generalnym (Cichoń P., 2014, s.308-318). Ważnym instrumentem, który pomagał w realizacji funkcji inspekcji handlowej było przekazanie administracji policyjnej kompetencji do kontroli urządzeń pomiarowych stosowanych w handlu, a od 1836 r. dodatkowo uprawnień do ich legalizowania (Dz. Praw 1836, nr 6299 D.G.S.). Ponadto na mocy przepisów z 1845 r. wprowadzono administracyjny nadzór nad sprzedażą wyrobów jubilerskich, co miało zapobiegać nielegalnej sprzedaży tych wyrobów pochodzących z zagranicy (Dz. Praw 1845, nr 472 D.G.S.).

Kolejnym przykładem działań przewidzianych w Nowej Instrukcji z 1833 r. było zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego w sferze budowlanej, czyli swoisty nadzór budowlany. Celem tych działań było przeciwdziałanie samowolnemu realizowaniu prac remontowo-budowlanych na terenie Krakowa, co podyktowane było nie tylko chęcią unikania zagrożeń w postaci katastrof budowlanych, ale również utrzymaniem estetyki i porządku architektonicznego w Mieście. Kompetencje nadzorcze w tym zakresie powierzono także Dyrekcji Policji, która miała czuwać nad tym, aby prace budowlane jak też usługi kominiarskie wykonywały osoby mające do tego odpowiednie kwalifikacje (art. 155-156) (Dz. Praw 1834, nr 2736 D.G.S.).

Na mocy rozporządzenia senatu z 18 lutego 1842 r. Dyrekcja Policji dodatkowo zajmowała się kontrolą jakości materiałów budowlanych produkowanych i sprzedawanych na terenie Miasta jak również importowanych do kraju. Przewidziano w nim bardzo restrykcyjne sankcje za sprzedaż niespełniających norm technicznych materiałów, włącznie z ich konfiskatą. W przypadku, gdy producent pomimo trzykrotnego ukarania nadal produkował wadliwe materiały budowlane, Dyrekcja mogła wobec niego orzec karę przymusowego zamknięcia cegielni. W stosunku zaś do zagranicznych fabryk, mogła wprowadzić embargo na ich produkty. Realizacja tych uprawnień mogła przyczyniać się do minimalizowania zagrożeń dla życia i zdrowia związanych z używaniem złej jakości materiałów budowlanych. Podnosiło to poziom

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Cichoń P. (2018). Protection of Public Order and Safety in The Legislation of The Free City of Cracow 1815-1846. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018; 337-357

[DOI 10.5604/01.3001.0012.1183](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.1183)

bezpieczeństwa budowlanego szczególnie na terenie Krakowa. (§ 4-6, 7, 14-15) (Dz. Praw 1842, nr 846 D.G.S.).

Nowa instrukcja z 1833 r. wprowadziła też nową kategorię zadań związanych z zapewnieniem „spokojności publicznej”, co bezpośrednio przyczyniało się do utrzymania porządku i bezpieczeństwa publicznego na terenie Wolnego Miasta Krakowa. W tym zakresie, Dyrekcja Policji miała dbać o spokój i porządek w miejscach publicznych, zapobiegać wybrykom słownym i innym nielegalnym zachowaniom. Wprowadzono też obowiązek rejestracji stowarzyszeń, ale po wcześniejszym przekonania się „o użyteczności i godziwych celach onegoż” (art. 123-124) (Dz. Praw 1834, nr 2736 D.G.S.). Takie nieostre sformułowanie pozwalało na daleko idącą uznaniowość przy jego wykładni. Biorąc pod uwagę sytuację polityczną w Wolnym Mieście Krakowie, z całą pewnością nie mogły liczyć na akceptację ze strony władz związku o charakterze patriotycznym czy narodowym, gdyż ich cele mogłyby zagrażać podstawom ustrojowym tego państwa, opartym na formalnej zależności od Austrii, Prus i Rosji.

W celu „zapewnienia spokojności publicznej” przewidziano także nadzór nad zakładami drukarskimi, litograficznymi oraz księgarniami. Jego celem było trojenie wydawnictw zakazanych, a działania Dyrekcji Policji wspólnie z Komitetem Cenzury stały się narzędziem w procesie eliminowania wszelkich przejawów niezadowolonia z istniejącej sytuacji politycznej w kraju oraz jego zależności od mocarstw opiekuńczych (art. 125-126) (Dz. Rządowy WMK 1832, nr 36-37, s. 145-152, nr 5918 D.S.; Dz. Praw 1834, nr 2736 D.G.S.). Korespondowało z tym wprowadzenie reglamentacji prawnej na wystawianie widowisk, sztuk teatralnych jak również organizowanie zgromadzeń publicznych. Warunkiem uzyskania pozwolenia na ich odbycie było wcześniejsze zweryfikowanie, czy treść lub program „nic takiego w sobie nie obejmuje, co by religii, moralności lub interesom kraju tego, jako też sąsiedzkich uwłaczać lub szkodzić mogło” (art. 127-130) (Dz. Rządowy WMK 1832, nr 36-37, s. 145-152, nr 5918 D.S.; Dz. Praw 1834, nr 2736 D.G.S.).

Dbając o „spokojność publiczną”, władze policyjne miały również zabezpieczać pokojowy przebieg uroczystości państwowych, a także imprez towarzyskich, zarówno prywatnych jak i oficjalnych (art. 132-134) [Np. w styczniu 1830 r. Dyrek-



cja Policji stosownie do postanowienia Wydziału Spraw Wewnętrznych i Policji z 24 I 1830 r. wydała „Przepisy dla utrzymania porządku na publicznych balach w Wolnym Mieście Krakowie”(Cichoń P., 2014, s.326)].

Nowa instrukcja z 1833 r. zawierała też przepisy służące ochronie „bezpieczeństwa osób i ich własności”. Wprowadzono generalny zakaz noszenia broni w miejscach publicznych w tym broni białej w postaci ostrzy ukrytych w przedmiotach niemających wyglądu broni, a także sztyletów oraz broni palnej. Osoby naruszające ten zakaz narażały się na odpowiedzialność karną (art. 135-148) (Dz. Praw 1834, nr 2736 D.G.S.). W Nowej Instrukcji z 1833 r. przewidziano również instrumenty służące ochronie życia i zdrowia mieszkańców Krakowa, tj. urzędowe wyznaczanie bezpiecznych kąpielisk na Wiśle i Rudawie (osobnych dla mężczyzn i kobiet – art. 137-138). Przewidziano również administracyjny nadzór nad porządkiem, czystością i bezpieczeństwem w łaźniach publicznych, a także nad ich wyposażeniem („w dzwonki na przypadek słabości kąpiących się”- art.147) (Dz. Praw 1834, nr 2736 D.G.S.).

Akty prawne określały też tryb i zakres kontroli lokali rozrywkowych i obiektów noclegowych. Głównym celem tych działań było dążenie do wykrycia osób podejrzanych, poszukiwanych lub nielegalnie przebywających na terytorium kraju (art. 144).

Wprowadzano też przepisy chroniące młodzież przed demoralizacją w tym zakaz uczęszczania przez nią do lokali rozrywkowych, w których podawano alkohol, jak również do domów publicznych. Przewidywano administracyjny nadzór nad prowadzeniem i otwieraniem szynków, domów zajezdnych oraz bilardów. Zwalczano też nielegalny hazard oraz kontrolowano prostytucję, która w pewnym zakresie była dozwolona (art. 141-146) (Dz. Praw 1834, nr 2736 D.G.S.).

W razie pojawiających się zagrożeń związanych z ryzykiem wystąpienia chorób zakaźnych wydawano też przepisy nakładające powszechne obowiązki związane z profilaktyką i zwalczaniem tego typu zagrożeń [Np. Dyrekcja Policji pełniła aktywną rolę w zwalczaniu panującej w Krakowie w 1831 r. zarazy cholery (Bieniarzówna J., Małecki J.M., 1979, s.78-79)]. Dotyczyło to także zwalczania epidemii

chorób zwierząt, m.in. poprzez wprowadzanie kwarantanny na określonym obszarze czy czasowych ograniczeń w zakresie handlu bydłem (Cichoń P., 2014, s. 321-324).

Ważnym aspektem związanym z ochroną życia i zdrowia mieszkańców była troska o właściwy stan sanitarny ujęć wody (art.139). Nowa instrukcja z 1833 r. zawiera też rozbudowane przepisy dotyczące bezpieczeństwa sanitarnego związane z zakazami sprzedaży szkodliwych dla zdrowia niedojrzałych owoców, śniętych ryb, zepsutego mięsa, niewypieczonego chleba itp. (art.180). Na Dyrekcję Policji nałożono obowiązek niezwłocznego zawiadomienia Wydziału Spraw Wewnętrznych i Policji w Senacie Rządzącym o każdym przypadku śmierci spowodowanej chorobą zakaźną w celu podjęcia działań zabezpieczających przed epidemią [Podejmowano też działania profilaktyczne, np. szczepienia przeciwko ospie. Zasady dotyczące szczepień przeciwko ospie opublikowane zostały w (Dz. Rządowym WMK 1842, nr 32-33, s. 127-128, nr 1408)].

Kolejnym obszarem, który podlegał regulacjom prawnym i wiązał się z porządkiem i bezpieczeństwem publicznym była troska o utrzymywanie czystości i porządku na terenie Krakowa. Pierwszą regulacją prawną, która przewidywała pewne obowiązki straży policyjnej w tym zakresie było rozporządzenie z 15 listopada 1816 r. [„Przepis o czystości i porządku w Mieście Krakowie, obowiązujący właścicieli domów lub ich zastępców do zachowania”, (Dz. Rządowy WMK 1816, przepis ten został opublikowany oddzielnie (brak numeru dziennika), nr 816). Dodatkowe przepisy regulujące obowiązki związane z zachowaniem czystości na ulicach i placach publicznych w Krakowie wydano 9 maja 1833 r. (Dz. Rządowy WMK 1833, nr 13-14, s. 46-48, nr 2411 D.G.S.). Celem tych przepisów było zobowiązanie mieszkańców Krakowa do ochrony zdrowia jak również do utrzymywanie czystości i higieny na obszarze Miasta. W Nowej Instrukcji z 1833 r. określono także liczne zadania z tym związane (art. 183-190). Stypizowano też szereg lekkich przestępstw policyjnych związanych z naruszeniami zasad związanych z utrzymaniem czystości w mieście w tym sprzątaniem ulic i odśnieżaniem dachów i ulic (art. 207, pkt. 59). Innym przejawem troski o porządek w mieście, a także o ochronę przed nieprzyjemnymi zapachami było zwalczanie nielegalnej hodowli zwierząt gospodarskich na terenie miasta Krakowa (art. 207, pkt. 62-64) (Dz. Praw 1834, nr 2736 D.G.S.).

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Cichoń P. (2018). Protection of Public Order and Safety in The Legislation of The Free City of Cracow 1815-1846. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018; 337-357

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2183](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2183)

Wiele miejsca poświęcano także w aktach prawnych kwestiom związanym z tzw. policją ogniową czyli z bezpieczeństwem przeciwpożarowym. W Krakowie w ramach austriackich przepisów ogniowych z 22 kwietnia 1803 r., Senat wydał w kwietniu i maju 1818 r. dwa zarządzenia dotyczące zorganizowania służby przeciwpożarowej w Krakowie oraz lokalizowania wozów z beczkami i kadzi z wodą (Wachholz Sz., 1957, s. 383).

W Nowej Instrukcji z 1833 r. zamieszczono również szereg przepisów dotyczących ochrony przeciwpożarowej. M.in. pod groźbą kary zabroniono składowania materiałów łatwopalnych w drewnianych pomieszczeniach, a także palenia tytoniu w miejscach publicznych jak i używania otwartego ognia w takich miejscach, jak i w stajniach, w domach zajezdnych, oberżach, sklepach z alkoholem itp. W takich obiektach wolno było posługiwać się jedynie zamkniętymi latarniami. Zalecano też zakładanie stajni w pomieszczeniach z murowanym sklepieniem z zamontowanymi na stałe latarniami (art. 157-163) (Dz. Praw 1834, nr 2736 D.G.S.). Przepisy prawne nakładały też osobiste obowiązki związane z udziałem w gaszeniu pożarów oraz posiadania odpowiedniego sprzętu gaśniczego (art. 207 pkt. 80, 98-100). Egzekwowanie przez służby policyjne takich obowiązków miało zwiększać skuteczność akcji gaśniczych, a zarazem podnosić świadomość społeczną związaną z istnieniem osobistego obowiązku uczestniczenia w akcji gaśniczej przez właścicieli domów położonych w bezpośrednim sąsiedztwie pożaru lub przez ich służbę (Cichoń P., 2014, s. 307).

Austriackie przepisy przeciwpożarowe z 1803 r. obowiązywały do 1842 r., kiedy zastąpiono je nowym rozporządzeniem z dnia 6 grudnia 1841 r. pt. Urządzenie ogniowe dla Wolnego Miasta Krakowa i jego Okręgu (Dz. Praw 1842, nr 6513 D.G.). Przepisy te regulowały zarówno kwestie profilaktyki przeciwpożarowej, jak również organizację i przebieg akcji ratowniczo-gaśniczych oraz zabezpieczanie rzeczy pogorzelców. Zapewnienie bezpieczeństwa przeciwpożarowego wiązało się także z egzekwowaniem przepisów dotyczących prawidłowego stawiania kominów jak również regularnego ich czyszczenia. Ten akt prawny określał też zasady dotyczące prowadzenia fabryk oraz warsztatów rzemieślniczych w których używano otwartego ognia.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Cichoń P. (2018). Protection of Public Order and Safety in The Legislation of The Free City of Cracow 1815-1846. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018; 337-357

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2183](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2183)

Ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego w Wolnym Mieście Krakowie wiązała się także ze zwalczaniem przestępczości. Czynności dochodzeniowo-śledcze na terenie Krakowa wykonywało Biuro Policji Pośredniej, a później Dyrekcja Policji, a w okręgu krakowskim wójtowie, z czasem zaś komisarze dystryktowi (art. 2, art. 12) (Dz. Praw RK 1827, nr 3344 D.G.S). Od 1839 r. Dyrekcja Policji podejmowała takie czynności także w sprawach przestępstw, które miały miejsce w obrębie gmin administracyjnie włączonych do Krakowa. Wtedy powierzono jej też kompetencje sądownicze w sprawach ciężkich przestępstw policyjnych. Uzasadniając zmiany przepisów dotyczących organizacji sądownictwa wskazano, że celem ich było zwiększenie bezpieczeństwa wewnętrznego kraju i „spokojności Państw sąsiednich” [Na mocy Urządzenia biegu służby sprawiedliwości karnej z 2 VII 1839 r. (Dz. Praw 1839, nr 23)]. Ponadto w Drugim Statucie DP z 1840 r. określono, że do jej kompetencji należało orzekanie we wszystkich sprawach ciężkich przestępstw policyjnych popełnionych na obszarze Miasta oraz gmin administracyjne włączonych do Krakowa (§ 14) (Dz. Praw 1840, nr 10 D.K.). Z kolei od 1842 r. w odniesieniu do ciężkich przestępstw policyjnych naruszających bezpieczeństwo publiczne, spokojność publiczną oraz dotyczących obrazy warty cywilnej lub wojskowej, Dyrekcja Policji uzyskała wyłączność zarówno w prowadzeniu dochodzeń jak również w orzekaniu w tych sprawach (§ 18, 73) [Dz. Praw 1842, nr 3 D.K.; Cichoń P., 2014, s.360)]. Dotyczyło to też spraw z zakresu cenzury, o ile nie były zbrodniami [Na mocy statutu organicznego dla władz sądowych kraju Wolnego Miasta Krakowa z 25 I 1842 r., (Dz. Praw 1842)]. Materialnoprawną podstawą działalności sądowej Dyrekcji Policji był austriacki kodeks karny cz. 2 z 1803 r. obowiązujący w Wolnym Mieście Krakowie (Austriackim kodeksem karnym z 1803 r. w Wolnym Mieście Krakowie posługiwano się w przekładzie polskim, Księga ustaw na zbrodnie i ciężkie policyjne przestępstwa, cz. 1, O zbrodniach, cz. 2, Księga ustaw o ciężkich przestępstwach policyjnych i o sposobie z temż postępowania, 1804).

Według Nowej Instrukcji z 1833 r. przeciwdziałanie przestępczości wiązało się także z dozorem nad skazanymi opuszczającymi więzienia, co miało zniechęcać ich do powrotu do działalności przestępczej. W tym celu pozyskiwano informacje o planowanym miejscu zamieszkania i zatrudnienia takich osób. Innym przejawem

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Cichoń P. (2018). Protection of Public Order and Safety in The Legislation of The Free City of Cracow 1815-1846. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018; 337-357

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2183](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2183)

działalności prewencyjnej była kontrola handlu obwoźnego, co miało przeciwdziałać paserstwu i drobnym kradzieżom, których dopuszczali się głównie służący oraz młodzież (art.140, 148-149) (Dz. Praw 1834, nr 2736 D.G.S.).

Warto podkreślić, że warunkiem skuteczności działań związanych z zapewnieniem porządku i bezpieczeństwa publicznego było egzekwowanie odpowiedzialności administracyjnej wobec osób, które naruszały obowiązujące w tym zakresie przepisy, dopuszczając się tym samym tzw. przestępstw policyjno-administracyjnych zwanych również lekkimi przestępstwami policyjnymi. Wysokość kar za tego rodzaju przestępstwa została określona w przepisach prawa w odniesieniu do konkretnych naruszeń prawa. Zarówno stawki pieniężne, jak również wysokość aresztu lub chłosty były zróżnicowane dla różnych czynów [Np. naruszenie przepisów Urządzenia ogniowego z 1842 r. o ile nie było traktowane jako ciężkie przestępstwo policyjne stypizowane w kodeksie karnym cz. 2, podlegało karom pieniężnym w wysokości od 2 do 200 złp, karze aresztu od 24 godzin do miesiąca lub karze cielesnej od 5 do 20 plag, stosownie do okoliczności i stopnia winy (art.82)] (Dz. Praw 1842, nr 6513 D.G.). Dotyczyło to m.in. nierzetelnego prowadzenia działalności gospodarczej, niedopełnienia obowiązku meldunkowego, naruszenia przepisów porządkowych, przeciwpożarowych, nieuczciwych praktyk handlowych, niewywiązania się z obowiązku udziału w akcji gaśniczej itd. (np. art. 207, pkt. 1-101) (Dz. Praw 1834, nr 2736 D.G.S.). Wprowadzony system sankcji administracyjnych, drobniawo określony, przypominający współczesne taryfikatory mandatowe, dawał szansę na podniesienie skuteczności egzekwowania prawnych obowiązków administracyjnych ciążących na różnych podmiotach. W większości wypadków były to kary pieniężne, których wysokość wzrastała w przypadku popełnienia po raz kolejny tego samego przestępstwa [Np. sprzedaż pieczywa o zaniżonej wadze lub po cenie niezgodnej z urzędowymi taksami podlegała karze pieniężnej w wysokości 6 złp (za pierwsze wykroczenie), 12 złp (za drugie), 18 złp (za trzecie). W przypadku kolejnej nielegalnej sprzedaży wszczynano postępowanie karne z uwagi na popełnienie ciężkiego przestępstwa policyjnego (art. 207, pkt 1). Analogiczne kary przewidziano za sprzedaż mydła lub świec niezgodnie z urzędową taksą (art. 207, pkt 19). Za produkcję i sprzedaż piwa złej jakości, jak również sprzedaż nad taksę przewidziano karę dla

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Cichoń P. (2018). Protection of Public Order and Safety in The Legislation of The Free City of Cracow 1815-1846. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018; 337-357

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2183](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2183)

piwowara w wysokości 10 złp (za pierwsze wykroczenie), 20 złp (za drugie), 50 złp (za trzecie),] (Dz. Praw 1834, nr 2736 D.G.S.). W niektórych przypadkach karą za trzykrotne popełnienie tego samego przestępstwa był zakaz dalszego prowadzenia działalności np. handlowej lub usługowej [Np. kara za zatrudnianie kobiet w wieku poniżej 40 lat (niezależnie czy stanu wolnego czy zamężnych) w szynkach bez zezwolenia wynosiła 50 złp (za pierwsze wykroczenie), 100 złp (za drugie wykroczenie), utrata konsensu czyli pozwolenia na prowadzenie szynku (za trzecie wykroczenie). Takie same kary przewidziano za nielegalne prowadzenie szynku (art. 6c), Dz. Rządowy WMK 1829, nr 9, s. 35-36, nr 929. Za otwieranie szynków poza ustawowo określonymi godzinami czy też utrzymywanie w nich muzyki bez stosownego zezwolenia wymierzano karę w wysokości 12 złp (za pierwsze wykroczenie), 24 złp (za drugie), karę utraty konsensu (za trzecie), art. 14 pkt. 8] (Dz. Praw 1839, nr 7009 D.G.S.). Dalsze dopuszczanie się tych samych przestępstw pociągało za sobą odpowiedzialność prawną na podstawie kodeksu karnego [Np. sprzedaż węgla przy użyciu fałszywej miary (...)podlegała karze pieniężnej w wysokości 6 złp (za pierwsze wykroczenie), 18 złp (za drugie). W przypadku popełnienia tego rodzaju przestępstwa po raz trzeci, wszczynano postępowanie karne na podstawie kodeksu karnego, (art. 207, pkt 33),] (Dz. Praw 1834, nr 2736 D.G.S.). W przypadku przestępstw związanych z oferowaniem towarów złej jakości lub niezgodnie z urzędowych taksami lub towarów pochodzących z nielegalnych źródeł, stosowano karę konfiskaty [Np. art. 207, pkt. 3,4,7, 13, 40,] (Dz. Praw 1834, nr 2736 D.G.S.). Wobec cudzoziemców najsurowszą karą było wydalenie z Wolnego Miasta Krakowa [Np. karą dla cudzoziemca za nielegalne otwarcie i prowadzenie pensji dla młodzieży było wydalenie z kraju. Pozostałe osoby podlegały karze pieniężnej w wysokości od 100 do 500 złp. W przypadku powtórnego stwierdzenia prowadzenia pensji bez wymaganego zezwolenia, osoba prowadząca taką szkołę podlegała karze dożywotniego pozbawienia jej uprawnień do prowadzenia tego typu placówki (art. 2),] (Dz. Praw 1842, nr 5271 D.G.S.). Szczególne znaczenie dla egzekwowania obowiązków administracyjnych miała Nowa Instrukcja z 1833 r., która w art. 207 przewidywała 101 typów lekkich przestępstw policyjnych.




Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania można potwierdzić postawioną na wstępie tezę, że problematyka dotycząca ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego była przedmiotem regulacji licznych aktów prawnych i to różnej rangi. Charakterystyczną cechą tych aktów prawnych było wzajemne przenikanie się w nich elementów nadzoru administracyjnego nad konkretną dziedziną życia społecznego z elementami karno-administracyjnymi, związanymi z przyznaniem organom administracyjno-policyjnym uprawnień do wymierzania tego typu sankcji za naruszenie prawa. Choć występujące w tych aktach pojęcia „porządek publiczny” i „bezpieczeństwo publiczne” były nieostre, to podlegały one konkretyzowaniu przez organy administracyjne w procesie stosowania prawa. Przepisy określały różnego typu działania, o charakterze prewencyjnym jak i represyjnym, które służyły eliminowaniu zagrożeń destabilizujących porządek, spokój i bezpieczeństwo mieszkańców Wolnego Miasta Krakowa. A zatem celem wydawania tak wielu przepisów była chęć ochrony interesów ogólnospołecznych oraz różnych aspektów związanych ze spokojnym i bezpiecznym życiem. Niektóre z tych zadań miało jednak swoje uzasadnienie polityczne wynikające z zależności prawnej Wolnego Miasta Krakowa od mocarstw opiekuńczych tj. Austrii, Prus i Rosji. Dotyczyło to przede wszystkim spraw związanych z korzystaniem z paszportów oraz z kontrolą ruchu ludności. Z kolei działania represyjne przybierały głównie charakter wymierzania kar za lekkie oraz ciężkie przestępstwa policyjne. Od lat trzydziestych widoczna stała się tendencja do centralizacji i koncentracji kompetencji z dziedziny utrzymania porządku i bezpieczeństwa publicznego. Większość zadań z tej dziedziny przekazywano Dyrekcji Policji, która od 1836 r. zarządzana już była przez austriackich dyrektorów, którzy oficjalnie kierowali się także wytycznymi wydawanymi przez przedstawicieli mocarstw opiekuńczych (Cichoń P., 2014, s.140).

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Cichoń P. (2018). Protection of Public Order and Safety in The Legislation of The Free City of Cracow 1815-1846. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018; 337-357

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2183](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2183)

Literatura:

1. BARTEL W. M., (1976), *Ustrój i prawo Wolnego Miasta Krakowa (1815-1846)*. Biblioteka Krakowska, nr 116. Kraków.
2. BIENIARZÓWNA J., MAŁECKI J.M., 1979, *Kraków w latach 1796-1918*. Dzieje Krakowa, t. 3, Kraków.
3. CICHON P., (2012), Przyczynek do dziejów żandarmerii Wolnego Miasta Krakowa. in GRODZISKI S., DZIADZIO A. (ed.) *RegnareGubernareArministrare z dziejów administracji, sądownictwa i nauki prawa*, Kraków.
4. CICHON P., (2014), *Dyrekcja Policji Wolnego Miasta Krakowa 1827-1846*. Studium historyczno-prawne. Kraków.
5. KALLAS M., KRZYMKOWSKI M., (2006), *Historia ustroju i prawa w Polsce 1772/1795-1918*. Wybór źródeł. Warszawa.
6. NAMYSŁOWSKI W., (1913), *Milicya Wolnego Miasta Krakowa 1815-1846*. Kraków.
7. WACHHOLZ SZ., (1957), *Rzeczpospolita Krakowska. Okres od 1815 do 1830 r.* Warszawa

Źródła prawa:

8. Dz. Roz. Rządowych WMK 1816, nr 2104,
9. Dz. Roz. Rządowych WMK 1817, nr 386,
10. Dz. Roz. Rządowych WMK 1822, nr 58 D.G.
11. Dz. Praw RK 1827, nr 3344 D.G.S.
12. Dz. Praw RK 1827, nr 3999,
13. Dz. Rządowy WMK 1829, nr 9,
14. Dz. Rządowy WMK 1829, nr 929,
15. Dz. Rządowy WMK 1830, nr 12-13,
16. Dz. Rządowy WMK 1830, nr 1168,
17. Dz. Rządowy WMK 1831, nr 2,
18. Dz. Rządowy WMK 1831, nr 2927 D.G.S.;
19. Dz. Roz. Rządowych WMK 1832, nr 31,
20. Dz. Rządowy WMK 1832, nr 36-37,
21. Dz. Roz. Rządowych WMK 1832, nr 5024 D.G.S.
22. Dz. Roz. Rządowych WMK 1832, nr 5918 D.S.
23. Dz. Rządowy WMK 1833, nr 13-14,
24. Dz. Rządowy WMK 1833, nr 2411 D.G.S.
25. Dz. Praw 1834, nr 2736 D.G.S.
26. Dz. Rządowym WMK 1835, nr 46-47,
27. Dz. Rządowym WMK 1835, nr 7054 D.G.S.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Cichon P. (2018). Protection of Public Order and Safety in The Legislation of The Free City of Cracow 1815-1846. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018; 337-357

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2183](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2183)

28. Dz. Praw 1836, nr 6299 D.G.S.
29. Dz. Praw 1836, nr 6908 D.G.S.
30. Dz. Rządowy WMK 1836, nr 11-12,
31. Dz. Rządowy WMK 1836, nr 1421 D.G.S.
32. Dz. Rządowy WMK 1837, nr 33-34,
33. Dz. Rządowy WMK 1837, nr 1095 D.G.S.
34. Dz. Rządowy WMK 1839, nr 15-16,
35. Dz. Praw 1839, nr 23.
36. Dz. Rządowy WMK 1839, nr 1167 D.G.S.
37. Dz. Praw 1839, nr 3388 D.G.S.
38. Dz. Praw 1839, nr 7009 D.G.S.
39. Dz. Praw 1840, nr 10 D.K.
40. Dz. Praw 1840, s. 1-2, nr 287 D.G.S.
41. Dz. Praw 1841, nr 1492 D.G.S.
42. Dz. Praw 1842, nr 3 D.K.
43. Dz. Praw 1842, nr 846 D.G.S.
44. Dz. Praw 1842, nr 5271 D.G.S.
45. Dz. Praw 1842, nr 6513 D.G.
46. Dz. Rządowym WMK 1842, nr 32-33,
47. Dz. Rządowym WMK 1842, nr 1408.
48. Dz. Praw 1845, nr 472 D.G.S.
49. Dz. Praw 1845, nr 915 D.G.S.
50. Archiwum Narodowe w Krakowie, WM-588, k. 4, nr 4882.
51. KSIĘGA USTAW na zbrodnie i ciężkie policyjne przestępstwa (1804), *cz. 1, O zbrodniach, cz. 2, Księga ustaw o ciężkich przestępstwach policyjnych i o sposobie z temż postępowania*, Kraków. Dz. Rządowy WMK 1816, przepis ten został opublikowany oddzielnie (brak numeru dziennika), nr 816.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Cichoń P. (2018). Protection of Public Order and Safety in The Legislation
of The Free City of Cracow 1815-1846. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018; 337-357

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2183](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2183)

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Cichoń P. (2018). Protection of Public Order and Safety in The Legislation
of The Free City of Cracow 1815-1846. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018; 337-357

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2183](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2183)



Received: 22 April 2018

Revised: 22 May 2018

Accepted: 10 June 2018

Published: 30 June 2018

**DONIESIENIA Z WOJNY -
– GAZETA WARSZAWSKA O DZIAŁANIACH
ZBROJNYCH W CZASIE WOJNY
CESARSTWA FRANCJI Z CZWARTĄ
KOALICJĄ 1806 – 1807**

**REPORTS FROM THE WAR -
- GAZETA WARSZAWSKA ON ARMED
OPERATIONS DURING THE WAR
OF THE THE FRENCH EMPIRE WITH THE
FOURTH COALITION 1806 - 1807**

Marcin Mielnik

PhD, Polish Society for the History of Technology in Warsaw, Poland.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4245-986X>

* Corresponding author: e-mail: m.mielnik@gmail.com

Streszczenie

Artykuł przedstawia działania zbrojne toczone w czasie wojny Cesarstwa Francji z czwartą koalicją widziane oczami polskiej opinii publicznej. Gazeta Warszawska w oparciu w dużej mierze o francuski Monitor zapoznała swoich czytelników z wydarzeniami, jakie miały miejsce na terenie Królestwa Prus. Duże znaczenie dla redakcji miały walki toczone na ziemiach polskich. Osobnym, ale także niezmiernie ważnym zagadnieniem, było tworzenie i działanie polskich wojsk. Zbadanie doniesień prasowych pod kątem treści, dokładności i przede wszystkim wierności przekazywanych informacji, stały się podstawowym założeniem postawionym sobie przez autora.


Słowa kluczowe: pierwsza wojna polska, Gazeta Warszawska, prasa, Księstwo Warszawskie, Komisja Rządząca

Abstract

The article presents the armed actions taken during the war of the French Empire with the fourth coalition seen through the eyes of Polish public opinion. The Gazeta Warszawska based largely on the French Monitor familiarized its readers with the events that took place in the Kingdom of Prussia. The battles fought in the Polish lands were of great importance to the editorial staff. A separate but also extremely important issue was the creation and operation of

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Mielnik M.(2018). Reports From The War - Gazeta Warszawska on Armed Operations During The War of The French Empire With The Fourth Coalition 1806–1807. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 359-374

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2184](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2184)

Polish troops. Examination of press reports in terms of content, accuracy and, above all, fidelity to the information provided, became the basic assumption put forward by the author.

Keywords: the first Polish war, *Gazeta Warszawska*, press, the Duchy of Warsaw, the Ruling Commission

Wprowadzenie

Zmagania między Cesarstwem Francji a czwartą koalicją były dynamicznym i jednocześnie zaskakującym polską opinię publiczną epizodem w dziejach polskiego narodu. Nie może zatem dziwić duże zainteresowanie działaniami zbrojnymi jakie miały miejsce na terenach Królestwa Prus. Głównym źródłem informacji dla znacznej części Europy, ale przede wszystkim dla obywateli przyszłego Księstwa Warszawskiego stał się francuski *Monitor*. Zamieszczane w nim informacje w przemyślny sposób kreowały postawę społeczną. Konsekwencją takiego stanu rzeczy stało się powstanie jedynej oficjalnej wersji wydarzeń (M. Mielnik, 2009, s. 74-78)

Prasa wydawana w Księstwie Warszawskim wielu wypadkach mogła się poszczycić długim okresem działania, który sięgał XVIII wieku. Najstarsza była *Gazeta Warszawska* założona w 1774 roku oraz wydawane później *Gazeta Korespondenta Warszawskiego* i *Zagranicznego* wydawaną od 1792 roku czy *Gazeta Poznańska* wraz jej niemieckojęzyczną wersją ukazującą się od 1794 r. (K. Ossowski, 2004, s. 25) Szczególnie pierwsza z nich odegrała najważniejszą rolę w kształtowaniu opinii publicznej. Prowadzona przez wiele lat przez ks. Stefana Łuskinę w swojej treści było konserwatywny (J. Łojek, 1995, s. 50-90).

Po upadku Rzeczypospolitej nie zaprzestały one swojej działalności. Znalezione się pod kontrolą pruskiej cenzury oznaczało ograniczenie w znacznym stopniu możliwości wyrażania swojego zdania w zagadnieniach politycznych. Nowy porządek nie spodobał się polskiemu społeczeństwu, które było przyzwyczajone do znacznie większej wolności słowa. Te nastroje uwidoczniły się szczególnie w momencie wkroczenia wojsk francuskich do Poznania. Tamtejsza gazeta opisała dokładnie zdarzenie jakie miały wtedy miejsce. Wieczorem we wtorek 4 listopada 1806 r. 1 regiment strzelców konnych został powitany przez ludność miasta. Natomiast miejscowa gazeta zmieniła tytuł na polskojęzyczny. Jednocześnie treść artykułów stała

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Mielnik M.(2018). Reports From The War - *Gazeta Warszawska* on Armed Operations During The War of The French Empire with The Fourth Coalition 1806–1807. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 359-374

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2184](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2184)

się zdecydowanie antypruska (K. Ossowski, 2004, s. 23). Tak zaczął się nowy krótki okres w historii polskiej prasy związany z czasami napoleońskimi.

Walki na terenie Mazowsza i południowych Mazur


Rozpocząty konflikt Cesarstwa Francji z czwartą koalicją przeniósł się nieoczekiwanie dla Polaków na tereny dawnej Rzeczypospolitej. Konsekwencją zwycięstw pod Jeną i Auerstedt (14X 1806 r.) było powstanie wielu obszarów działań zbrojnych. Z jednej strony wiele garnizonów czy oddziałów armii pruskiej poddawały się bez jednego wystrzału, z drugiej powstały liczne enklawy które stawiały twarde opór jak np. Szczecin, Gdańsk czy Kołobrzeg (R. Bergel, 1922; H. Kroczyński, 1990). Uznane przez Gazetę Warszawską za najważniejsze wydarzenia działy się na terenie północnego Mazowsza i Prus Wschodnich. Liczne bitwy i potyczki silnie przykuwały uwagę opinii publicznej. Walki toczone do końca 1806 roku zostały szczegółowo opisane w Gazecie Warszawskiej dopiero w styczniu. W roku następnym wydawcy Gazety zwrócili uwagę na walki w okolicach Gdańska. Zainteresowanie to wynikało z dużego udziału w działaniach zbrojnych wojsk polskich na tym terenie.

Na początku 1807 roku korzystano z relacji, udostępnionej korespondencji, ale przede wszystkim z gazet francuskich takich jak wspomniany Monitor. Często zawarte w nich informacje miały na celu pokazanie czytelnikom szczegółowego przebiegu wydarzeń. Zbiór artykułów przedstawiających walki na północy Mazowsza na przełomie 1806 i 1807 r. to jeden z wielu przykładów. Oficjalna gazeta władz francuskich wyznaczała swego rodzaju granice w jakich Gazeta Warszawska mogła się poruszać.

Autor swoimi badaniami objął wszystkie wydarzenia związane ze zmaganiem Cesarstwa Francji z czwartą koalicją opisane w Gazecie Warszawskiej. Pierwszy artykuł na ten temat ukazał się 15 stycznia o ostatni 2 czerwca 1807 roku. Opisywano w nich działania zbrojne jakie miały miejsce na terenie Królestwa Pruskiego w tym głównie na Mazowszu i terenie dzisiejszego południowej części pojezierza mazurskiego. Na przełomie 1806 i 1807 roku obszar wydaje się kluczowy dla dalszych wydarzeń tej wojny Bitwy pod Czarnowem, Nasielskiem, czy Pułtuskim były

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Mielnik M.(2018). Reports From The War - Gazeta Warszawska on Armed Operations During The War of The French Empire with The Fourth Coalition 1806–1807. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 359-374

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2184](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2184)

częścią zakrojonej na szeroką skalę akcji rozbicia wojsk rosyjskich i resztek pruskich. Jak podaje Encyklopedia Wojen Napoleońskich Roberta Bieleckiego każdą wodz Wielkiej Armii był bardzo zainteresowany. Pierwsza z nich była stoczona w nocy między korpusami Davouta i Ostermana – Tolstoja, podczas drugiej Napoleon pragnął związać walką armię rosyjską. Natomiast pod Pułtuskim starły się korpus Lannesa i armię Benningsena (R. Bielecki, Encyklopedia Wojen Napoleońskich, Warszawa 2002. Podobne znaczenie nadaje tym działaniom zbrojnym M. Kukiel; M. Kukiel, Dzieje oręża polskiego, Poznań 1912, s. 123 – 125).

W pierwszym artykule, opierając się na Monitorze, przedstawiono wydarzenia poprzedzające bitwę pod Pułtuskim. Wspomniano o oddaniu bez walki Warszawy i o koncentracji wojsk rosyjskich w Pułtusk. Na koniec opisano energiczne ruchy wojsk francuskich. Opanowanie Torunia i idące od niego dalsze ataki w głąb terenu Królestwa Prus, takie jak zajęcie Płocka przez Soult, Zakroczymia przez Augereau i przeprowadzenie się jego korpusu przez Wisłę (Gazeta Warszawska, nr 9, s. 141). Bitwa pod Czarnowem o opanowanie przeprawy przez rzekę miał stanowić dowód bohaterstwa i siły francuskich żołnierzy. Na wyróżnienie redaktorów zasłużył przede wszystkim gen. Patit, który na czele 12go regimentu zepchnął wrogie wojska i opanował most. Dużą część artykułu poświęcono opisowi zdobyczy oraz strat zadanych wrogim jednostkom.

Aleksandr Kamieński: marszałek rosyjski urodził się w 1731 roku. W okresie wojen napoleońskich brał udział pod dowództwem Suworowa w wyprawie do Italii. W czasie wojny czwartej koalicji z Cesarstwem Francji został mianowany dowódcą armii rosyjskiej, która znajdowała się na północny wschód od Warszawy. Jego działania w tym okresie uznaje się za nieudolne. Faktyczną kontrolę nad wojskiem przejęli Bennigsen i Buxhowden. Sam generał zginął 9 stycznia 1807 r. z rąk polskiego chłopca

Kolejnym wydarzeniem stała się bitwa pod Nasielskiem, gdzie 24 grudnia korpus Marszałka Davouta starł się z rosyjskimi wojskami dowodzonymi przez Feldmarszałka Kamieńskiego (R. Bielecki, op. cit. s. 247). Informacje do przebiegu

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Mielnik M.(2018). Reports From The War - Gazeta Warszawska on Armed Operations During The War of The French Empire with The Fourth Coalition 1806–1807. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 359-374

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2184](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2184)

walk ograniczono w większym stopniu niż w poprzednim artykule. Nie omieszkało się wzięciem do niewoli majora Uwarowa – adiutanta Cara Rosji. Ponadto zapewniano o wywiązaniu się zaciętych walk, z których zwycięsko wyszli Francuzi. Chwalono się zadaniem im znaczących strat w tym zranieniem kilku generałów rosyjskich oraz wzięciem do niewoli kilku pułkowników. Poinformowano jednocześnie o śmierci pułkownika Beklera.

Jean Lannes urodził się w Lectoure. Wojskową służbę rozpoczął w 1792 roku. Już 1796 roku osiągnął stopień generała. W kampanii 1806-1807 największą rolę odegrał podczas samodzielnie stoczonej bitwy pod Pułtuskim 26 XII 1806 r. Zginął 31 V 1809 roku wyniku odniesionych ran w bitwie pod Essling

Ważnymi wydarzeniami godnymi wspomnienia o nich w gazecie były walki w okolicach Wkry. Zamieszczono informację o walkach jaką stoczyły wojska francuskie przed dowództwem gen. Etienne Nansouty (Bielecki R., op. cit., s. 425) z kozakami pod Kurzombem. Jednocześnie podano informacje o przeprowadzeniu się przez Wkrę 7 korpusu Marszałka Augereau. Po oczyszczeniu okolicy przez Nansoutego udało się wojskom francuskim rozbić 15000 rosyjskie wojska. Opisano dokładne walki o most w Kurzombie oraz bohaterską śmierć anonimowego pułkownika 14go regimentu piechoty. Jednocześnie zamieszczono informację o posuwaniu się korpusów Marszałka Davouta w kierunku Tykocina i Marszałka Lannesa w kierunku Pułtuska.

Etienne Marie Antoine Nansouty hrabia, urodził się w 30 maja 1768 roku w Bordeaux. Ukończył razem z Napoleonem szkołę wojskową w Brienne. W 1782 roku mianowano go podporucznikiem kawalerii. W czasie walk rewolucyjnej Francji odznaczył się w kampaniach nad Renem. W 1799 roku otrzymał stopień generała brygady. Cztery lata później generała dywizji. W 1805 roku dowodził dywizją ciężkiej jazdy. Na szczególne wyróżnienie zasłużył w bitwach pod Austerlitz, Gołyminem, Pruską Hławą i Frydlandem. Uczestniczył w walkach w Hiszpanii. Jednocześnie brał udział w najważniejszych bitwach z piątą koalicją Eckmuhl, Ratyźboną, Essling, Wagram. W czasie wojny z szóstą koalicją 1812 i 1813 roku także brał udział w wielu bitwach jak na przykład Możajskim czy Lipskiem. Zesłaniu Napoleona na Elbę pogodził się z Burbonami. Aż do śmierci 12 II 1815 r. pełnił funkcję adiutanta hr. d'Artois, późniejszego Karola X

Innym istotnym wydarzeniem przedstawionym polskiemu czytelnikowi były walki pod Łopacinem nad rzeką Sonną (Łopacin: wieś położona w województwie mazowieckim, w powiecie ciechanowskim, w gminie Sońsk. Słownik Geograficzny Królestwa Polskiego i innych słowiańskich, t. V, s. 716). Wykryty przez gen. Charlesa Grandjeana manewr w kierunku wschodnio – północnym wojsk rosyjskich skłonił Napoleona do wysłania dywizji piechoty Kleina i E. Nansoutiego oraz brygady lekkiej jazdy pod dowództwem Joachima Murata (Gazeta Warszawska, nr 9, s. 143). Do starcia doszło jak już wspomniano pod Łopacinem. W pierwszej fazie stoczono bój o most. Następnie Wielki Książę Bergu rozkazał zaatakować posuwającą się dalej tym samym brzegiem kolumnę wrogich wojsk. Gazeta utrzymywała ten manewr za sukces jednak nie sposób się oprzeć wrażeniu że cel wyznaczony przez Marszałka nie został osiągnięty. Jedynie dzięki zajęciu Tykocina przez wojska Davouta Rosjanie zostali rozproszeni (Gazeta Warszawska, nr 9, s. 143).

Charles Luis Dieudonne Grandjean urodził się w Nancy 29 XII 1768. Był synem adwokata. Kształcił się w Getyndze, gdzie uzyskał tytuł doktora prawa. W 1792 roku stanął na czele gwardii narodowej w Chateau-Salinas. Od 1799 roku służył w stopniu generała. Brał udział w licznych bitwach, jak na przykład pod Hohenlinden, w 1807

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Mielnik M.(2018). Reports From The War - Gazeta Warszawska on Armed Operations During The War of The French Empire with The Fourth Coalition 1806–1807. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 359-374

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2184](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2184)


roku oblegał Gdańsk. Po zawarciu pokoju w 1807 roku został mianowany dowódcą garnizonu tego miasta. W 1812 roku walczył pod dowództwem Macdonalda, a następnie w 1813 roku odpowiadał za obronę Gdańska. Podczas 100 dni Napoleona dowodził 17 DP w korpusie Rappa. W czasie Drugiej Restauracji w 1815 roku został wybrany na deputowanego. Zmarł 15 IX 1828 r. w Nancy

Następstwem wydarzeń do tej pory opisanych były bitwy pod Pułtuskim i Gołyminem (Gazeta Warszawska nr 9, s. 152). Niestety Gazeta Warszawska podaje niewiele informacji na ich temat. Bitwa pod Pułtuskim stoczona przez korpus Lanessa oraz armię Benningsena przedstawiono ogólnikowo. Pojawiła się jedynie informacja o połączeniu się wojsk rosyjskich uciekających z Nasielska. Bitwa miała się rozpocząć o godzinie 10 rano. Głównymi siłami wojsk francuskich były dywizja gen. Sucheta i Daultanne. Przebieg samego starcia sprowadzono do stwierdzenia że walki były „żywe” i po wielu „wypadkach” opór Rosjan został złamany. Na koniec wyróżniono wielu generałów francuskich oraz 85 regiment piechoty, który miał wytrzymać wiele ataków wrogiej kawalerii.

W tym samym czasie rozegrała się bitwa rozegrana 26 grudnia 1806 roku pod Gołyminem. Tam zatrzymała się armia Buxhowdena. Udało jej się połączyć z pewnymi resztkami wojsk cofającymi się z pod Nasielska. Także w tym rejonie zebrały się korpusy Marszałków Davout, Augereau oraz Murata. Ten pierwszy z częścią swoich wojsk ścigał nieprzyjaciela z pod Nasielska. Do pierwszej poważnej potyczki doszło w lasku nieopodal Gołymina (Gołymin, miasto znajdujące się na północny-zachód od Pułtuska; Bielecki R., op. cit. 193). W trakcie trwania walk Augereau nadciągnął z Gołaczyna i od razu zaatakował carskie wojska z boku. Ważnym wg autorów zdarzeniem była walka o wieś stanowiącą ważny element obrony wojsk rosyjskich. Nie wiadomo kiedy i w jakich okolicznościach do walki włączył się Murat. Miał jednak wg gazety przypuścić kilka silnych ataków. Na wyróżnienie w jego wojsku zasłużyła dywizja Kleina. Po godzinie jedenastej wieczorem armia rosyjska cofnęła się w kierunku Ostrołki. Na koniec tradycyjnie wyróżniono bohaterów bitwy. Jak się podała gazeta największą stratą była śmierć generała Fenerolle. Zaznaczono jednocześnie, że wszyscy najwyżsi dowódcy wykonywali swoje obowiązki z

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Mielnik M.(2018). Reports From The War - Gazeta Warszawska on Armed Operations During The War of The French Empire with The Fourth Coalition 1806–1807. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 359-374

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2184](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2184)

wielką pasją i narażeniem życia. Wspomniano o rannym gen. Rappa i pułkowniku Semele z 24 regimentu liniowego. Życie samego Marszałka Augereau było zagrożone, ponieważ w trakcie walk stracił konia.

Jean Rapp urodził się w Colmarze 27 IV 1771 r. departamencie Haut-Rhin. Karierę wojskową rozpoczął w 1788 roku. Od 1796 był adiutantem Desaix. Walczył nad Renem, we Włoszech, brał udział w wyprawie do Egiptu. W wojnie z czwartą koalicją został mianowany dowódcą awangardy korpusu Davouta. Pełnił jednocześnie funkcję gubernatora Torunia, a potem Gdańska. Po upadku Napoleona przebywał do 1817 roku w Szwajcarii. Następnie wrócił do ojczyzny. Od 1820 roku sprawował funkcję szambelana Ludwika XVIII. Zmarł w Badeni 8 XI 1821 r

Zwieńczeniem podawanych informacji był artykuł z 13 stycznia 1807 roku o zajęciu Ostrołki (Gazeta Warszawska nr 11, s. 188). Należy zwrócić uwagę na daty poszczególnych artykułów. Po tej dacie ukazywały się jeszcze informacje na temat zmagania na terenie północnego Mazowsze. Wszystkie opisywane do tej pory zdarzenia miały miejsce miesiąc wcześniej. Zatem artykuł dotyczący zdobycia Ostrołki miał charakter bieżącej relacji. Według opinii wydawców wojska francuskie zajęły miasto bez większych problemów. Miały o tym świadczyć małe straty. Należy poddać tę opinię w tym miejscu krytyce. W każdym artykule do tej pory wymieniano z nazwiska najdzielniejszych żołnierzy francuskich, jednocześnie chwaliąc niezwykłą bezgraniczną odwagę oficerów poległych na polu bitwy. W tym wypadku podano jedynie informacje o stracie jednego żołnierza. Następnie skoncentrowano się na dużej liczbie chorych oraz niezgodzie jaka miałaby powstać w głównym dowództwie carskiego wojska. Tego typu zdarzenia należy potraktować jako propagandę, ponieważ do bitwy jak się wydaje mogło nie dojść ponieważ wróg wycofał się bez stawiania oporu.

W związku z ustabilizowaniem się sytuacji na froncie w rejonie Ostrołki Gazeta Warszawska nie podawała informacji na temat wydarzeń z tego regionu. Pojawiły się jedynie wzmianki 6 kwietnia 1807 r. dotyczące *popisu* wojsk polskich oraz o dobrym stanie wojsk francuskich które znajdowały się na leżach zimowych

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Mielnik M.(2018). Reports From The War - Gazeta Warszawska on Armed Operations During The War of The French Empire with The Fourth Coalition 1806–1807. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 359-374

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2184](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2184)

(Gazeta Warszawska, nr 28, s. 439 – 440). Stacjonujący korpus Massenny miał być dobrze zaopatrzony w niezbędne zaopatrzenie. Dowodem na to miała być informacja o zarekwirowaniu w Elblągu 300.000 butelek wina. Ich właścicielowi miano zapłacić za nie po 4 franki za każdą. Ostatnia wzmianką zamieszczoną na łamach Gazety Warszawskiej była relacja anonimowego oficera wojsk bawarskich. Opisano w nim podjętą próbę przejścia przyczółków na wschodnim brzegu Narwi (Gazeta Warszawska, nr 44, s. 689-690). Korpus gen. Wrede i następcy tronu księcia Ludwika stoczył wiele bitew, pierwszą stoczono pod Serockiem 9 maja. W jej wyniku miano zdobyć miasto i przeprawę. W odpowiedzi Rosjanie 13 tego samego miesiąca próbowali odzyskać utracone pozycje, jednak bez rezultatu. Dnia 14 maja główne siły Bawarczyków przeprawiły się, w sile pięciu batalionów, na wschodni brzeg Narwi. Tego samego dnia stoczono aż dwie bitwy. Obie zostały wygrane przez sprzymierzonych z Cesarstwem Francuskim Bawarczyków.


Należy zwrócić uwagę na sposób przedstawiania wydarzeń w tendencyjnym świetle. Pomijano błędy oraz nieosiągnięcie celów jakie wyznaczyło dowództwo Wielkiej Armii. Bitwa pod Pułtuskim to przykład potwierdzający tę tezę. Napoleon dążył do zwania głównych armii. W okresie nieudało mu się to. Co więcej wysyłając korpus Lannesa do Pułtuszka doprowadził do starcia z dwukrotnie liczniejszą armią Benningsena. Powstanie tych błędów zostało przekute przez Gazetę Warszawską w zwycięstwo i zasadniczy sposób kreowało polskojęzyczną opinię publiczną.

Walki na Pomorzu

Innym interesującym polskiego czytelnika zagadnieniem były walki toczone z udziałem wojsk polskich. Doniesienia na ten temat koncentrowały się na walkach toczonych na terenie dawnej dzielnicy Rzeczypospolitej – Pomorza Gdańskiego. Pierwszy tekst dotyczący tego zagadnienia został wydany 6 lutego 1807 roku. Informacje zaczerpnięto z listu gen. brygady Antoniego Kosińskiego. Miał on być napisany 27 stycznia w Chojnicy (Gazeta Warszawska, nr 15, s. 202). Autor informuje o postępach wojsk polskich. Miały one znajdować się już Starogardzie, Słupsku oraz blokowały trasę Kołobrzeg – Gdańsk. Cały artykuł był przepełniony patriotyzmem. Oficer uznał, że obrona prowincji była słaba. Ludność, w tym niedawno osiadli

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Mielnik M.(2018). Reports From The War - Gazeta Warszawska on Armed Operations During The War of The French Empire with The Fourth Coalition 1806–1807. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 359-374

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2184](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2184)

Niemcy, pozostawali pozytywnie nastawieni wobec polskiej armii. Przekonywał nawet że zdecydowali się przekazać nieodpłatnie potrzebne zaopatrzenie. Ostatnie informacje należy uznać za naiwne i nie prawdziwe.

Kolejne teksty pojawią się dopiero 6 kwietnia (Gazeta Warszawska nr 28, s. 439-440). Pierwszy podaje w telegraficznym skrócie informacje na temat zacieśnianego się oblężenia Gdańska oraz potyczkach do jakich dochodzi pod murami twierdzy. Polskie wojska za każdy razem miały jak podaje Gazeta Warszawska „okrywać się chwałą”. Jednocześnie niezidentyfikowane oddziały polskie brały udział w sypaniu szańców pod Kwidzynie, Toruniem, Serockiem, Modlinem i Pragą. Drugi tekst zawierał wypisy z dwóch listów. W pierwszym Marszałek Lefebvre chwali polskich żołnierzy za męstwo i prosił gen. Giełguda o przesłanie listy podkomendnych, który jego zdaniem zasłużyli na wyróżnienie. Jego życzenie zostało natychmiast spełnione, a lista zasługujących na odznaczenie także została wydrukowana. Celem wydania takich informacji było podniesienie morale wśród ogółu społeczeństwa. Nie miały one jednak żadnej wartości poznawczej.

Antoni Kosiński, w artykule podano pierwszą literę imienia W. Urodził się na Pole-siu 16 XII 1769 roku. Uczestnik powstania kościuszkowskiego, dowódca 2 Legii, z którą starał się obronić Mantuę. Po wysłaniu legionistów na San Domingo podał się do dymisji. Powrócił do armii w listopadzie 1806 roku jako dowódca straży przedniej dywizji gen. Henryka Dąbrowskiego. Po bitwie pod Tczewem objął nad nią dowództwo, które sprawował do 20 III 1807 roku. Walczył także pod Gdańskiem, Frydlandem. W czasie wojny z Austrią organizował polskie wojsko w departamencie poznańskim oraz sprawował funkcję gubernatora Warszawy. W trakcie wojny z Rosją organizował obronę granicy Księstwa Warszawskiego. Zmarł 10 marca 1823 roku w swoim majątku Targowa Górka. R. Bielecki, op. cit.; Jan Pachoński, *Antoni Kosiński*

Zupełnie inny charakter miał „Dziennik oblężenia Gdańska” zamieszczony w Gazecie 1 maja (Gazeta Warszawska, nr 40, s. 626). Ten dokument stanowił swego rodzaju sprawozdanie z działań wokół obleganej twierdzy. Zamieszczono tam

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 / Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Mielnik M.(2018). Reports From The War - Gazeta Warszawska on Armed Operations During The War of The French Empire with The Fourth Coalition 1806–1807. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 359-374

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2184](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2184)


jedynie same pozytywne informacje o kolejnych postępach do jakich należy zaliczyć zbliżenie się, okopanie i zdobycie Biskupiej i Gradowej góry, zajęcie wsi Aller dokonane przez ks. Radziwiłła. Jednocześnie zamieszczono informacje o miejscach tworzenia nowych fortyfikacji ziemnych. Wszystko to zostało poprzedzielane małymi zwycięskimi potyczkami z wojskami pruskimi. Wyjątkiem były przegrane walki Legii Północnej o pruskie okopy, które miały znajdować się 300 sążni od murów miasta. Walki te zamknęły pruski garnizon od wsparcia angielskich okrętów. Doprowadziło to szybkiego poddania się załogi.

Michał Radziwiłł urodził się 24 IX 1778 roku. Uczestniczył w Insurekcji Kościuszkowskiej. Podczas wojny w 1807 roku dowodził w stopniu pułkownika Legią Północną. Aż do wojny z Rosją 1812 roku stacjonował w Gdańsku. W roku 1811 uzyskał stopień generała brygady. Po upadku Napoleona złożył dymisję. Brał udział w powstaniu listopadowym. Dostał się do niewoli. Został uwolniony dopiero 1836 roku. Na stałe osiadł w Dreźnie, gdzie zmarł 24 V 1850 roku

Kontynuacją wiadomości z Gdańska podawanymi przez Gazetę była relacja bitwy do jakiej doszło z rosyjskimi wojskami dowodzonymi przez gen. Kamieńskiego. Dokonały one desantu w pobliżu twierdzy Weichsel-Munde (Wistlouscie tłumaczenie tej nazwy zostało użyte przez Janusza Staszewskiego w publikacji *Wojsko Polskie na Pomorzu w Roku 1807*. J. Staszewski, 1958, s. 200). Ich siła pozostała czytelnikowi nieznana. Opis samego przebiegu walk został sprowadzony do krótkiej lakonicznej informacji (*Gazeta Warszawska*, nr 41, s. 639). Główne siły Francuzów zostały uszykowane przez Lefebvre, jednak przeprowadzone bezpośredni dowodzone przez Marszałka Lannesa. Związały one Rosjan walką co umożliwiło Marszałkowi Oudinot przeprowadzenie oskrzydającego ataku. Miał się on okazać decydującym manewrem. Informacja ta została podana jedynie, zdaniem Gazety, cztery dni po opisanych wydarzeniach tj. 19 maja. Relacja ta została wzbogacona wypiskami listów gen. Antoniego Kosińskiego do brata. Informuje w nim o dużym sukcesie jakim było odcięcie miasta od morza, oraz o przygotowaniach do decydującego szturm na góry Biskupią i Gradową.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Mielnik M.(2018). Reports From The War - *Gazeta Warszawska* on Armed Operations During The War of The French Empire with The Fourth Coalition 1806–1807. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 359-374

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2184](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2184)

Relacje z oblężonego miasta zakończyła wydana 30 maja informacja o podaniu się miasta. Oddziały Wielkiej Armii miały je zająć 26 tego samego miesiąca (Gazeta Warszawska, nr 43, s. 679). Została ona poprzedzona artykułami dotyczącymi walk o wspomniane góry Biskupią i Gradową (Gazeta Warszawska, nr 41, s. 644; nr 42, s. 658). Ukazały się one 23 i 25 maja, czyli w sytuacji kiedy upadek Gdańska był przesądzony.

Walki na obszarze Prus Wschodnich

Najważniejszym teatrem tej wojny w 1807 r. były Prusy. Ze względu na niepewną sytuację oraz chęć utrzymania w jak największej tajemnicy własnych poczynań władze francuskie starały się ograniczyć podawanie informacji na temat wydarzeń do minimum. Jedynie obszerne informacje dotyczące tego obszaru dotyczą bitew pod Iławą Pruską (7-8 luty) i Frydlandem (14 czerwiec). Informacje o nich zostały poprzedzone bardzo dokładnym opisem koncentracji Wielkiej Armii oraz potyczek jakie miały miejsce tuż przed głównym starciem.

Iwan Nikołajewicz Essen urodzony w 1759 roku. Osiągnął w rosyjskim wojsku stopień generała. Urodził się w Estonii. Brał udział w wojnie z Rzeczypospolitą, podczas której odznaczył się podczas walk pod Wilnem. W roku 1797 został dowódcą dywizji, która została wysłana do Holandii. W okresie wojny czwartej koalicji dowodził w armii Benningsena korpusem piechoty. Brał udział w bitwie pod Ostrołęką (II 1807). W trakcie konfliktu z lat 1812 – 1813 dowodził korpusem osłaniającym Rygę. Zmarł 23 VIII 1813 r

Dnia 3 marca opinia publiczna dowiedziała się o wydarzeniach z końca stycznia. Wojska rosyjskie pod dowództwem gen Iwana Essen (Bielecki R., 2002, s. 164) podjęły próbę podjęcia ofensywy. Jej podstawowym celem było przeniesienie działań zbrojnych na zachód od Prus Wschodnich. Koncentracji oraz pierwszych działań zaczepnych dokonano w Liebstadt (miejscowość w ówczesnym powiecie morąskim nad rzeką Liwną). Napoleon, jak podaje Gazeta Warszawska, zaplanował zasadzkę. Nakazał Muratowi cofnąć się z wojskiem w kierunku Wisły (Gazeta War-

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Mielnik M.(2018). Reports From The War - Gazeta Warszawska on Armed Operations During The War of The French Empire with The Fourth Coalition 1806–1807. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 359-374

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2184](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2184)


szawska nr 18, s. 272). Na podstawie tekstu nie wiadomo jednak dokładnie gdzie. Piąty korpus Lannesa dokonał koncentracji w Broku. Jego zadaniem miało być śledzenie ruchów wrogich wojsk. Inne francuskie korpusy skoncentrowały się w Mysienicach, Villenbergu, Gilgenburgu oraz Neidenburgu (Miejscowości leżące w południowych i wschodnich terenach Prus Wschodnich). Dnia 31 stycznia Napoleon miał oczekiwać Rosjan w Villenbergu. Bitwa pod Bergfried rozpoczyna cały ciąg wydarzeń, które miały doprowadzić 7-8 lutego do bitwy pod Preussisch Eylau (Hawa Pruska). Gazeta Warszawska podała że punktem wyjścia ataku Wielkiej Armii miała być wieś Getkendorf. W bitwie tej na lewym skrzydle ustawił Napoleon Ney, w centrum Augereau, a na prawym korpus Soult (Gazeta Warszawska, nr 18, s. 273). Gwardia stanowiła odwód. Walki rozpoczęły się od uderzenia Soult na Gutstadt i Bergfried. Pierwszą miejscowość miał zdobyć bez problemu. Jednak opanowanie drugiej zajęło Francuzom niemal cały dzień. Główną rolę miały odegrać 4, 24 regiment lekkiej piechoty. Walki przez nietoczone miały decydujący wpływ na wynik starcia.

Anne Jean Marie Rene Savary urodził się 26 VI 1774 roku w Marcq-et-Chevrieres. Czynną służbę w wojsku rozpoczął w 1789 roku. Walczył nad Renem, następnie w 1797 roku w Egipcie, pod dowództwem Napoleona we Włoszech. Szczególnie wyróżnił się podczas bitwy pod Austerlitz i pod Jeną. Zasłynął także z doprowadzenia do egzekucji ks. d'Enghien. Po upadku Napoleona był więziony przez Anglików na Malcie, we Francji wydano zaocznie na niego wyrok śmierci. Większość czasu na emigracji w tym w Austrii. Do ojczyzny wrócił po rewolucji lipcowej w 1831 roku. Został mianowany dowódcą armii okupacyjnej w Algierii. Zmarł w Paryżu 2 VI 1833 roku.

Trwało ono do wieczora. Jednocześnie obecny na placu boju Murat oraz Ney mogli się poszczycić pewnymi sukcesami. W starciach pod Waltersdorf i Deppen udało im się zmusić wroga wojska do ucieczki. Ukoronowaniem tych relacji był artykuł o bitwie pod Preussisch Eylau. Zgodnie z opinią Gazety pierwszego dnia kluczowym

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Mielnik M.(2018). Reports From The War - Gazeta Warszawska on Armed Operations During The War of The French Empire with The Fourth Coalition 1806–1807. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 359-374

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2184](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2184)

wydarzeniem były walki właśnie o tą miejscowość (Gazeta Warszawska, nr 18, s. 275). Marszałek Soult użył do tego 16 i 18 regiment piechoty liniowej. Największy opór pruskie wojska stawiały się w miejscowym kościele i przy cmentarzu. Rozstrzygnięcie bitwy nastąpiło następnego dnia. Do zwycięstwa miały się przyczynić ataki korpusów Marszałków Davout oraz Augereau. Na wskutek złej pogody osiągnięcie celu jakim było przełamanie linii obrony przeciwnika okazało się nie możliwe bez zdecydowanego ataku kawalerii Murata.

Straty jakie poniosły obie strony nie zostały właściwie przedstawione. W artykule przedstawiono jedynie szcątkowe informacje. Zapewniano że Wielka Armia ucierpiała w znacznie mniejszym stopniu niż Rosjanie. Mieli oni stracić w poszczególnych starciach nawet dziesięć razy więcej niż Francuzi (Gazeta Warszawska, nr 18, s. 275). Uwieńczeniem całego konfliktu była bitwa pod Frydlandem. Pierwsze wzmianki na jej temat pojawiły się 20 czerwca. Starcie opisano jako wielkie zwycięstwo Wielkiej Armii. Miała ona zadać druzgocące straty carskim wojskom, których straty oceniano na 25000 do 30000 żołnierzy, 80 armat oraz 30 generałów (Gazeta Warszawska, nr 49, s. 1).

Poszczególne artykuły powtarzały jedynie podobne informacje o stratach i dzielności francuskich żołnierzy. Wielka Armia miała odpierać ataki Rosjan, aby w końcu rozbić centrum ich formacji i zmusić do odwrotu. W konsekwencji wzięto bez walki Królewiec wraz znajdującymi się w nim rannymi żołnierzami, wielkimi ilościami zaopatrzenia a także znaczną ilością armat (Gazeta Warszawska nr 50, s. 1-2). Dodatkowo wspomniano o udziale 3 Legionu pod dowództwem gen. Henryka Dąbrowskiego. Wojska te sprowadzono pośpiesznie z pod Gdańska, aby weszły, jak można było przeczytać na łamach 50 numeru gazety, w skład korpusu gen. Mortier. W wyniku walk polskie straty wynosiły 166 oficerów i żołnierzy zabitych oraz 321 rannych. Rozbicie wojsk koalicji pozwoliło w przeciągu paru dni zająć całe Prusy wschodnie, co w konsekwencji pozwoliło zawrzeć pokój w Tyłży.

Podsumowanie

Reasumując doniesienia wojenne nie były jednolitym ciągiem informacji podawanym na bieżąco. Treść oraz głębia artykułów były skrupulatnie kontrolowane przez

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Mielnik M.(2018). Reports From The War - Gazeta Warszawska on Armed Operations During The War of The French Empire with The Fourth Coalition 1806–1807. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 359-374

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2184](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2184)


władze. Miały jednocześnie być zgodne z oficjalną treścią gazeta francuskich. Funkcjonowały zatem dwa główne źródła informacji korespondencja z głównego sztabu Wielkiej Armii oraz artykuły z francuskiego Monitora. Pierwsze artykuły Gazety Warszawskiej opublikowane w styczniu i lutym odnosiły się głównie do działań na terenie północnego Mazowsza. Następnie dziennikarze koncentrują się na wydarzeniach jakie miały miejsce na terenie Pomorza. Miały one szczególne znaczenie dla polskiego czytelnika. Bitwy na ziemiach trzeciego zaboru miały szczególny charakter. Działy się stosunkowo blisko stolicy tak więc jak należy przypuszczać dla dużej liczby czytelników stanowiły bezpośrednie zagrożenie. Jak pokazały współczesne badania ówczesna opinia publiczna pragnęła odtworzenia Polski w granicach I Rzeczypospolitej. Jak pokazała rzeczywistość życzenia te okazały się bezpodstawne. Natomiast działania na Pomorzu Gdańskim były toczone przy dużym udziale wojsk polskich. W konsekwencji stały się one dominującym tematem artykułów na temat działań zbrojnych w wojnie polskiej. Obok oblężenia Gdańska czytelnik dowiedział się o oblężeniu m.in. Tczewa, Koszalina czy Gdańska oraz oblężeniu Kołobrzegu. Tym samym można było prześledzić całą ścieżkę bojową rodzimych oddziałów. Obok tego w zróżnicowanym stopniu opisywano działania Wielkiej Armii na terenie Prus Wschodnich. Oczywiście głównymi tematami stały się bitwy pod Iławą Pruską i Frydlandem. Gazetę Warszawską należy uznać za wartościowe, jak na ówczesne realia, źródło informacji. Mimo że swoje artykuły redagowała w granicach przewidzianych przez cenzurę francuską, czytelnik miał możliwość dokładnego prześledzenia wydarzeń jakie miały miejsce na polach bitew.

Literatura:

1. BERGEL R., (1922), *Oblężenie twierdzy Grudziądz*, Warszawa.
2. BIELECKI R., (2002), *Encyklopedia Wojen Napoleonowskich*, Warszawa.
3. GAZETA WARSZAWSKA, rocznik 1807, styczeń – lipiec.
4. GRZESZCZUK S., (1995), *Gazeta Warszawska 1786 – 1792*, Kraków.
5. KROCZYŃSKI H., (1990), *Wojsko polskie na Pomorzu Zachodnim i Krajnie w 1807*, Warszawa.
6. KUKIEL M., (1912), *Dzieje oręża polskiego*, Poznań.
7. ŁOJEK J., (1959), *Gazeta Warszawska księdza Łuskiny*, Warszawa.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska

 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Mielnik M.(2018). Reports From The War - Gazeta Warszawska on Armed Operations During The War of The French Empire with The Fourth Coalition 1806–1807. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 359-374

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2184](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2184)

8. M. MIELNIK, (2009), *Walka z „nierodakami” w czasach Komisji Rządzącej 14.I – 5.X.1807* [w] *Między I a IV Rzeczpospolitą. Lustracja w dziejach Polski i Polaków*, pod red. Marii Korybut – Marciniak, Piotra Majera, Olsztyn.
9. OSSOWSKI K., (2004), *Prasa Księstwa Warszawskiego*, Warszawa.
10. STASZEWSKI J., (1958), *Wojsko Polskie na Pomorzu w roku 1807*, Gdańsk.

ISSN 2543-7097 / E-ISSN 2544-9478

© 2018 /Published by: Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie, Polska



This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

Mielnik M.(2018). Reports From The War - Gazeta Warszawska on Armed Operations During The War of The French Empire with The Fourth Coalition 1806–1807. *International Journal of Legal Studies*, 1(3)2018: 359-374

[DOI 10.5604/01.3001.0012.2184](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.2184)



Wydawca / Publisher:

**Międzynarodowy Instytut Innowacji «Nauka – Edukacja – Rozwój» w Warszawie
International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw**

<https://instytutinnowacji.edu.pl>
kontakt@instytutinnowacji.edu.pl