

ISSN 2543-7097

IJOLS

**International
Journal of Legal Studies**

№ 2 (2) 2017

***Czasopismo ku czci świętej pamięci
prof. zw. dr. hab. Stanisława Pikulskiego***

Wydanie drukowane: 29.12.2017 r.

Warszawa 2017

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 Gorzow Wielkopolski / Poland).

PhD Mariusz Ciarka - Zastępca Redaktora Naczelnego / Associate Editor

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

PhD Krzysztof Tomaszewski - Zastępca Redaktora Naczelnego / Associate Editor

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

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

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

PhD Oleksandr Shamara - Redaktor tematyczny / Subject Editor

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

PhD Wacław Brzęk - Redaktor tematyczny / Subject Editor

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

PhD Krzysztof Milek - Redaktor tematyczny / Subject Editor

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

PhD Piotr Wąchal - Redaktor tematyczny / Subject Editor legal sciences, (Warsaw Management University / Poland).

PhD Anna Chabasińska - Redaktor tematyczny / Subject Editor

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

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

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).

Mateusz Kalinowski - Redaktor językowy / Language Editor

Dr hab. Cagdas Hakan Aladag - Redaktor statystyczny / Statistical Editor

intelligence systems sciences, (Department of Mechanical and Industrial Engineering University of Toronto/Kanada).

Rada Naukowa / Scientific Committee:

Prof. ndzw. Dr hab. Mieczysław Goc, legal sciences, (Professor at the WSB University in Gdańsk / Poland).

Prof. ndzw. Dr hab. Tomasz Wołowicz, (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).

Dr hab. Ramaz Abesadze, (Professor, Principal Researcher, Director of Paata Gugushvili Institute
of Economics of Ivane Javakishvili Tbilisi State University / Georgia)

Dr hab. Oleksii Hliebiv, (professor - Medicine American University of Integrative Sciences in Sint Maarten / United States).

PhD Giovanni Bianco, legal sciences, (Professor at Università Degli Studi di Bari / Italia).

Dr hab. Anatoliy Kostruba, legal sciences, (Professor of the Civil Law at the Vasyl Stefanyk Precarpathian
National University /Ukraine).

Dr hab. Ella Derkach, legal sciences, (Professor at the Vasyl Stus Donetsk National University / Ukraine).

Dr hab. Olena Taranenko, (Professor at the Vasyl' Stus Donetsk National University/ Ukraine).

Dr hab. Mariia Zubarieva, (Professor at The National University of Ostroh Academy / Ukraine).

Dr hab. Sergiy Stankevych, (Professor at the Dokuchayev Kharkiv National Agrarian University / Ukraine).

Dr hab. Oksana Bakun, (Associate Professor at the Bukovinian State Medical University / Ukraine).

Dr hab. Liudmyla Pavlyshyn, (Professor at the Ternopil Volodymyr Hnatyuk Pedagogical University/ Ukraine).

PhD Dariusz Prokopowicz, (Associate Professor at the Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw / Poland).

PhD Daniel Szybowski, (International Institute of Innovation Science-Education-Development in Warsaw/Poland).

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).

PhD Oksana Parhomenko-Kutsevil, public administration, (National Academy of Public Administration
under the President of Ukraine).

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, (Doctor at the Bukovinian State Medical University / Ukraine).

PhD Nataliia Abramova, (Doctor at the Bukovinian State Medical University / Ukraine).

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://instytutinnovacji.edu.pl>

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

kontakt@instytutinnovacji.edu.pl

© 2017 Copyright by International Institute of Innovation

«Science-Education-Development» in Warsaw

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 przekształcać i czerpać z materiału, pod warunkiem, że oryginalne dzieło jest prawidłowo cytowane i zachowuje warunki licencji

ISSN 2543-7097

Projekt okładki: Sylwia Gwoździewicz i Agencja Arte / Biała Podlaska

Skład: Krzysztof Tomaszewski

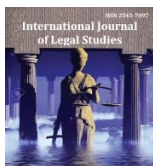
Druk: Arebours.pl / Otwock

Spis treści / Contents

Krzysztof Tomaszyci	9
System zarządzania jakością w Instytucjach Badawczych w Policji jako gwarancja wykonywania badań na najwyższym poziomie w procesach kontroli migracji. <i>The quality management system in the Research Institutions of the Police as a guarantee of conducting research at the highest level in the processes of migration control.</i>	
Małgorzata Maria Żolna	41
Zasada prędkości bezpiecznej w teorii i praktyce. <i>Safety speed rule in theory and practice.</i>	
Magda Olesiuk-Okomska	73
Przestępstwa międzynarodowe podlegające rozpoznaniu przez międzynarodowe trybunały karne. <i>International crimes within the jurisdiction of international criminal courts and tribunals.</i>	
Anna Gołębiowska, Dariusz Prokopowicz	87
Narodowy Program Mieszkaniowy głównym normatywnym dokumentem określającym znowelizowaną politykę mieszkaniową państwa. <i>The National Housing Program as a main normative document defining the amended state housing policy.</i>	
Tomasz Wołowicz, Daniel Szybowski	103
Prawne regulacje opodatkowania nieruchomości w krajach Unii Europejskiej. <i>Legal regulations of the European real estate taxation systems.</i>	
Dariusz Prokopowicz	137
Uwarunkowania wprowadzenia podatku bankowego w Polsce. <i>Conditions for introducing a banking tax in Poland.</i>	
Daniel Szybowski	163
Majątek jako przedmiot opodatkowania w ujęciu prawnym. <i>Property as a subject of taxation in the frame of law.</i>	
Sylvia Gwoździewicz, Dariusz Prokopowicz	191
Kształtowana normatywnie rola banku centralnego na rynku pieniądza w Polsce. <i>The normative role of the central bank on the money market in Poland.</i>	

Wacław Brzęk	209
Postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie niekonstytucyjności aktów podustawowych w latach 1986-1997.	
<i>The proceedings before the Constitutional Tribunal on the unconstitutionality of the substatutory acts in the years 1986-1997.</i>	
Giovanni Bianco	255
Change in the Italian Constitutional Court: Budget balancing may also justify an illegitimate recalculation of pensions.	
<i>Dietrofront della Corte Costituzionale Italiana: il pareggio di bilancio puo' giustificare anche un illegittimo ricalcolo delle pensioni.</i>	
Ella Derkach, Sergii Pavliuk	269
Międzynarodowe prawo dotyczące multimodalnego przewozu towarów: najnowsze tendencje i perspektywy.	
<i>International law on the multimodal carriage of goods: recent trends and perspectives.</i>	
Yevhen Romanenko, Volodymyr Kozakov, Iryna Chaplay	287
Publiczna sieć komunikacyjna jako zjawisko w administracji publicznej.	
<i>Public-civilian communicative network as a phenomenon in public administration.</i>	
Inna Suray	295
Przywództwo i zarządzanie sekretarza stanu ministerstwa na Ukrainie.	
<i>Leadership and management of the State Secretary of the Ministry in Ukraine.</i>	
Liubov Polishkevych	305
Zagraniczne doświadczenie w świadczeniu usług administracyjnych: wnioski dla Ukrainy.	
<i>Foreign experience in providing administrative services: conclusions for Ukraine.</i>	
Mariia Zubarieva, Viktoriia Mykolaichuk	317
Propagowanie równości płci (przypadek przedsiębiorczości na Ukrainie): aspekty taktyczne i rezultaty.	
<i>Propaganda of gender equality (on the example of female entrepreneurship in Ukraine): tactical aspects and results.</i>	
Roman Kharkovenko	329
Historia dokumentacji rejestracyjnej obiektów dziedzictwa kulturowego na Ukrainie	
<i>History of the development of registration documentation for objects of Cultural Heritage in Ukraine.</i>	

Iryna Fyshchuk	345
Zmiany w procesach projektów logistycznych w związku z inicjatywą Nowego Jedwabnego Szlaku na Ukrainie w kontekście prawnych aspektów Unii Europejskiej	
<i>Changes processes in logistics projects according to the new silk road initiative in ukraine in the context of integration to the legal aspects of european union.</i>	
Dariusz Prokopowicz, Jan Rakowski	365
Sprawozdanie z V Kongresu Nowoczesnej Gospodarki zorganizowany przez KPH OIG 22 listopada 2017: Postulowane zmiany legislacyjne i projekty ustaw.	
<i>Report on the 5th Congress of Modern Economy organized by KPH OIG on November 22, 2017: Postulated legislative changes and draft laws.</i>	



Received: 12 October 2017
Revised: 30 November 2017
Accepted: 11 December 2017
Published: 29 December 2017

SYSTEM ZARZĄDZANIA JAKOŚCIĄ W INSTYTUCJACH BADAWCZYCH W POLICJI JAKO GWARANCJA WYKONYWANIA BADAŃ NA NAJWYŻSZYM POZIOMIE W PROCESACH KONTROLI MIGRACJI

THE QUALITY MANAGEMENT SYSTEM IN THE RESEARCH INSTITUTIONS OF THE POLICE AS A GUARANTEE OF CONDUCTING RESEARCH AT THE HIGHEST LEVEL IN THE PROCESSES OF MIGRATION CONTROL

Krzysztof Tomaszycycki

mł. insp. dr inż. Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.
Komenda Główna Policji.
Police Lt. Col. PhD Eng. Faculty of Law, University of Białystok.
Police Headquarters in Warsaw.
ORCID: 0000-0002-2979-0275.

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


Streszczenie

W dobie wzmożonego ruchu migracyjnego w obrębie Unii Europejskiej, innego wymiaru nabiera system kontroli i zarządzania granicami zjednoczonej Europy. Kontrola przemieszczających się osób wymaga wykorzystania nowoczesnych technologii z jednej strony a z drugiej wyszkolonego personelu. Aby sprostać tym wymaganiom, instytucje odpowiedzialne za wykonywanie badań w procesach kontroli migracji muszą wprowadzić Decyzję Ramową Rady Unii Europejskiej nr 2009/905/WSiSW w sprawie akredytacji dostawców usług kryminalistycznych wykonujących czynności laboratoryjne zgodnie z normą PN EN ISO/IEC 17025, system zarządzania jakością. Wskazany system zarządzania jakością wymaga od instytucji badawczych podjęcia szeregu działań, jak również utrzymania całego systemu oraz prowadzenia badań na najwyższym poziomie jakościowym. W niniejszym opracowaniu przedstawiono uwarunkowania uzyskania akredytacji oraz opinie podmiotów biorących udział w przestrzeganiu przepisów prawa w kontroli migracji.

Słowa kluczowe: Instytucja Badawcza w Policji, system zarządzania jakością, kryminalistyczne bazy danych, badania daktyloskopijne, kontrola migracji, Eurodac.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author K. Tomaszycycki.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 9 - 40

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

Abstract

In the era of increased migration flows within the European Union the system of control and management of the united Europe's borders changes in a considerable way. The control over travelling individuals requires the use of modern technologies on the one hand, and trained staff, on the other. In order to meet these requirements institutions that are responsible for conducting research in the migration control processes must implement the quality management system, in accordance with the Council Framework Decision 2009/905/JHA on Accreditation of forensic service providers carrying out laboratory activities, and in compliance with the PN EN ISO/EC 17025 standard. The aforementioned quality management system requires the research institutions to undertake a number of actions to maintain the whole system as well as to conduct research at the highest level of quality. This paper presents the conditions for obtaining the accreditation as well as a view of entities taking part in complying with the laws on migration control.


Keywords: Research Institution in the Police, the quality management system, forensic data bases, dactyloscopic analysis, migration control, Eurodac.

Wprowadzenie

W oparciu o nowe technologie informatyczne i środki multimedialne rozwój nowych systemów informacyjnych umożliwia zmiany w zarządzaniu granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej (UE). Instytucje zajmujące się ochroną granic UE, aby osiągnąć wspólny cel muszą wykonywać swoje zadania z poczuciem wysokiej jakości realizowanych działań. Frontex (25), którego główną misją jest poprawa zintegrowanego zarządzania granicami, zapewnienie koordynacji działań i jednolitego poziomu kontroli osób w Państwach Członkowskich Unii Europejskiej (PC UE) (Krzemińska, Tomaszyci, 2017, s. 132), stanowi przykład instytucji, która zespala działania w zakresie ochrony granic UE. Agencja współpracuje z różnymi organizacjami międzynarodowymi, a w szczególności z Europol (Europejski Urząd Policji (ang. *European Police Office*) – policyjna agencja Unii Europejskiej funkcjonująca od 1 lipca 1999 roku z siedzibą w Hadze. Głównie jej zadanie to zwiększanie poziomu bezpieczeństwa w Europie poprzez zapewnianie pomocy organom ścigania PC UE, zwłaszcza w obszarze zapobiegania i zwalczania zorganizowanej przestępczości o charakterze międzynarodowym), eu-LISA (Europejska Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości powołana do życia rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE)

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author K. Tomaszyci.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 9 - 40

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

nr 1077/2011 z dnia 25 października 2011 r. (DU UE L286 z 2011 r.), i EASO (Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu utworzony zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. (DU UE L132 z 2010 r.)), między innymi przy opracowywaniu standardów rozwiązań technicznych ułatwiających i przyspieszających rejestrację danych identyfikacyjnych uchodźców (Krzemińska, Tomaszycy, 2017, s. 133). Kryzys migracyjny w obrębie Morza Śródziemnego oraz obowiązujące przepisy migracyjne tzw. system dubliński (Konwencja Dublińska – podpisana 15 czerwca 1990 w Dublinie konwencja, wskazuje państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z PC UE) (11) wskazały konieczność wzmocnienia unijnej bazy danych odcisków palców Eurodac (*European Dactiloscopia*) (23), dla lepszego zarządzania systemem azylowym i przeciwdziałania nielegalnej migracji. Polska z chwilą akcesji do UE została zobowiązana do stosowania wspólnych unijnych zasad przyznawania azylu wynikających z Konwencji Dublińskiej (11) i Rozporządzenia Dublin II (20) oraz podjęcia współpracy z systemem Eurodac w celu zapewnienia zarządzania wschodnią granicą UE. Instytucją odpowiedzialną za rozpatrywanie wniosków składanych przez cudzoziemców na terenie Polski stał się Urząd do spraw Cudzoziemców (UdsC) (14), który wprowadził wszystkie niezbędne na te potrzeby rozwiązania systemowe. Utworzono również Krajowy Punkt Kontaktowy ds. Eurodac (NAP Eurodac) w Zakładzie Daktyloskopii Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji (ZD CLKP) a komunikację z Jednostką Centralną Eurodac (JC Eurodac) powierzono Policji. Kolejnym krokiem w celu sprawniejszego zarządzania zewnętrzną granicą UE poprzez wzmocnienie Obszaru Schengen była implementacja tzw. Decyzji Pruem (Decyzja Rady 2008/615/WSiSW (17) i 2008/616/WSiSW (18)). Na mocy tych aktów prawnych PC UE zostały zobowiązane do wdrożenia niezbędnych rozwiązań legislacyjnych oraz technicznych i podjęcia wzajemnej współpracy w zakresie wymiany danych daktyloskopijnych (FP), rejestracyjnych pojazdów (VRD) i DNA. Kolejnym aktem prawnym wspomagającym zarządzanie granicami UE jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 (23), które od 20 lipca 2015 r. dało organom ścigania uprawnienia do występowania o porównanie danych daktyloskopijnych (odbitki i śladów linii papilarnych) z bazami



Eurodac na potrzeby ochrony porządku publicznego. Możliwość dokonania takich przeszukań występuje tylko i wyłącznie wtedy, gdy nie uzyskano pozytywnego wyniku sprawdzeń w krajowym AFIS, w ramach Decyzji Pruem i opcjonalnie w systemie VIS (16, 24, 15). Przedstawione akty prawne stanowią tylko wycinek przepisów prawa, które określają kontrolę migracji na granicach zewnętrznych UE, a które w celu efektywnego jego wypełnienia wykorzystują dane biometryczne osób przekraczających te granice.

Doskonalenie systemu zarządzania instytucjami

Osiągnięcie doskonalenia systemu zarządzania instytucją przetwarzającą dane biometryczne nastąpi dzięki wprowadzeniu tzw. zarządzania dynamicznego. Przywództwo zdolne do tworzenia i przekazywania precyzyjnej wizji (aby móc zapewnić harmonizację działań podejmowanych w różnych punktach instytucji), umiejętności pracy zespołowej w stale zmieniających się konfiguracjach, a także perfekcyjne opanowanie sztuki komunikowania się (gromadzenia, odnajdywania, przetwarzania informacji) z wykorzystaniem środków technicznych w kontaktach interpersonalnych i procesach grupowych – to wszystko stanowi podstawę do wprowadzenia zarządzania dynamicznego do funkcjonowania instytucji. Dopasowywanie do siebie elementów łańcucha wartości, będące procesem uzgadniania celów, dążeń, wzorców zachowań, a także działań indywidualnych i grupowych w sytuacji ciągle zmieniających się elementów i zarządzania procesami urzeczywistnia dążenia do zmiany sposobu zarządzania (Grudzewski, Hejduk, 2008, s. 19-20). Wprowadzenie systemów zarządzania opartych na tych procesach pozwala na znormalizowanie działalności instytucji.

Najpopularniejszym systemem zarządzania procesami jest system zarządzania jakością oparty na normach z rodziny ISO 9000. Chociaż normy z rodziny ISO 9000 nie zapoczątkowały procesu normalizacji systemów zarządzania, to z czasem zajęły jednak w tym procesie czołowe miejsce. Może je zastosować każda organizacja, która zdoła zdefiniować klienta zewnętrznego bez względu na to, jaki sektor reprezentuje (Jedynak, 2011, s. 9). Normalizacja jest działalnością „[...] *zmierzającą do uzyskania optymalnego, w danych okolicznościach, stopnia uporządkowania w określonym*

zakresie, poprzez ustalenie postanowień przeznaczonych do powszechnego i wielokrotnego stosowania, dotyczących istniejących lub mogących wystąpić problemów” [...]. Zadaniem procesu normalizacyjnego jest opracowanie, publikowanie i wdrażanie norm. Zasady normalizacji obejmują jawność i powszechną dostępność, dobrowolność i powszechność uczestnictwa w opracowywaniu i stosowaniu norm, uwzględnienie interesu publicznego, zgodne stanowisko jako podstawę działań dotyczących uzgadniania treści norm, jednolitość i spójność postanowień zawartych w normach, przestrzeganie niesprzeczności z obowiązującymi przepisami oraz nieingerowanie organów władzy w treść norm (Zymonik, Hamrmol, Grudowski, 2013, s. 68).

Czynności oceny i ciągłego doskonalenia znormalizowanych systemów zarządzania posiadają status wymagań w każdym ze standardów dotyczących tych systemów. Problematykę ciągłego doskonalenia organizacji kojarzy się przede wszystkim z jej twórcą Williamem Edwardem Demingiem (Jedynak, 2011, s. 111-112). Podstawowy model postępowania w zakresie ciągłego doskonalenia (zwany w skrócie PDCA, od pierwszych liter angielskich nazw działań) składa się z czterech etapów: planuj (ang. *plan* – **P**), wykonaj (ang. *do* – **D**), sprawdzaj (ang. *check* – **C**) oraz działaj (ang. *act* – **A**) (Skrzypek, Hofman, 2010, s. 134-135). „Planuj” jest etapem obejmującym wyznaczenie szczegółowego planu wdrożenia usprawnień procesu. Posiada precyzyjne informacje, kto będzie realizował i jaka jest odpowiedzialność za termin realizacji poszczególnych działań związanych z wprowadzeniem zmian. Etap ten zawiera różne informacje o planowych efektach z punktu widzenia rezultatów procesu, jakie wdrożenie modyfikacji powinno przynieść. „Wykonuj” obejmuje rzeczywistą realizację zaplanowanych modyfikacji w procesie. W ramach tego etapu następuje realizacja przez wskazane osoby poszczególnych działań, które w efekcie przynoszą oczekiwane modyfikacje w sposobie funkcjonowania procesu. Końcem tego etapu jest zrealizowanie wszystkich przewidzianych w planie wdrożenia działań, zmierzających do usprawnienia całego procesu. „Sprawdzaj” jest etapem obejmującym działania związane z kontrolą i monitorowaniem działań modyfikujących. Działania sprawdzające zmierzają do uzyskania odpowiedzi na pytania, czy modyfikacja została

wdrożona prawidłowo oraz w jaki sposób wpłynęła ona na efekty, które są generowane przez proces. Osobą odpowiedzialną za czynności sprawdzające jest właściciel procesu, który w obiektywny sposób ustala poprawność działania zmodyfikowanego procesu oraz uzyskane w wyniku modyfikacji efekty. „Działaj” to etap obejmujący rewizję planu modyfikacji, w przypadku gdy modyfikacja procesu nie przyniesie określonych efektów, albo przyjęcie do realizacji następnej propozycji modyfikacji procesu, w przypadku gdy wdrożona modyfikacja przyniosła zakładane i oczekiwane efekty.

Ciągłe doskonalenie jest koncepcją ukierunkowującą instytucję na osiągnięcie trwałej przewagi konkurencyjnej. Zasada ciągłego doskonalenia oznacza stały postęp w kierunku doskonałości, poprzez nieustające ulepszanie procesów i likwidowanie wszelkich strat. Prowadzi to do trwałego rozwoju organizacji. Mechanizm ciągłego doskonalenia powinien objąć wszystkie systemy i procesy instytucji (Zawadzka, 2001, s. 144). Jedno z założeń systemu ciągłego doskonalenia zarządzania mówi, że wszystkie przyczyny rodzące problemy w instytucji mają swoje źródło w systemie lub procesach, a nie w ludziach. System ciągłego doskonalenia wykorzystuje ludzi do rozwiązywania problemów systemu, a nie szuka błędów przez nich popełnionych. Wprowadzenie metod ilościowych jest podstawowym środkiem oceny i podejmowania decyzji w instytucji. Pomiar ma podstawowe znaczenie dla wszystkich działań realizowanych w ramach mechanizmu ciągłego doskonalenia. System ciągłego doskonalenia zarządzania obejmuje wszystkie procesy, poczynając od zasilania, poprzez procesy wytwórcze, a kończąc na dostarczeniu wyrobów do klienta.

Ciągłość poprawy systemu możliwa jest tylko tam, gdzie istnieją odpowiednie metody pomiaru, pozwalające na kontrolowanie ich wykonania. Stosowanie odpowiednich metod pomiaru wymaga określenia adekwatnych rodzajów mierników. Do podstawowych rodzajów mierników stosowanych w instytucjach wdrażających system ciągłego doskonalenia należą: mierniki skoncentrowane na klienta, automierniki oraz mierniki procesów i efektów (Zawadzka, 2001, s. 145). Mierniki skoncentrowane na klienta określają elementy ważne dla klienta; dotyczy to realizacji wyrobu (jakości i kompleksowości), jego dostarczenia (terminowości) oraz ogólnego

poziomu zadowolenia i satysfakcji klienta. Automierniki odnoszą się do tych elementów, które nie muszą być ważne lub widoczne dla klienta, ale są istotne dla instytucji do śledzenia efektów realizowanych zmian. Mierniki procesu pozwalają na monitorowanie prawidłowości przebiegu poszczególnych procesów w instytucji. Mierniki procesu stanowią ostrzeżenie przed wystąpieniem zagrożeń określonego efektu procesu. Mierniki efektów stanowią istotny element funkcjonowania instytucji na rynku, ponieważ porównują nakłady z rezultatami. Umożliwiają one także weryfikację i kontrolę efektów procesów zachodzących w instytucji. Mogą to być mierniki bezwzględne (sprzedaż globalna, liczba nowych wyrobów) lub względne, takie jak: mierniki nakładów, produktywność, wydajność, efektywność, kosztochłonność itp. Istotne jest również monitorowanie i analiza poziomu satysfakcji zawodowej członków instytucji, ich postaw i oczekiwań, jako sposobu na identyfikację skali oraz rodzaju przemian zachodzących w społeczności pracowniczej oraz obszarów wymagających doskonalenia.

Wśród wielu metod i technik wspomagających system ciągłego doskonalenia znajduje się metoda Analizy przyczyn i skutków wad – FMEA (*ang. Failure Mode and Effect Analysis*), której cele są zgodne z zasadą ciągłego doskonalenia W.E. Deminga. Metoda ta pozwala poddawać wyrób/proces kolejnym analizom, a następnie na podstawie uzyskanych wyników wprowadzać poprawki i nowe rozwiązania, skutecznie eliminujące źródła wad. FMEA obejmuje pełną analizę wyrobu lub procesu. Podstawą tej techniki jest analityczny sposób myślenia i udzielenie odpowiedzi na trzy podstawowe pytania: (1) co może się jeszcze w wyrobie popsuć, tzn. jaka może wystąpić wada, (2) jakie skutki może wywołać wystąpienie wady oraz (3) jakie można zastosować środki, aby zaradzić skutkom spowodowanym przez wadę? (Sikora, 2011. s. 188).

Analiza FMEA wyrobu ukierunkowana jest głównie na optymalizację niezawodności wyrobu. W wyniku przeprowadzenia analizy uzyskujemy informacje o silnych i słabych stronach wyrobu. Oprócz działań zapobiegawczych pozwala ona na określenie działań, które muszą być podjęte gdy wyrób opuści zakład produkcyjny np. w czasie transportu lub też w trakcie serwisu.

Analizę FMEA procesu stosuje się w początkowej fazie projektowania procesów, zanim zostanie wprowadzony proces do eksploatacji, umożliwia rozpoznanie problemów i zakłóceń, jakie mogą wystąpić w trakcie realizacji zaplanowanych procesów, takich jak: wytwarzanie, użytkowanie, serwisowanie oraz świadczenie usług. Głównym celem tej analizy jest identyfikacja czynników, które mogą utrudniać przebieg procesu lub spełnianie wymagań zawartych w specyfikacji wyrobu lub usługi oraz udoskonalać niestabilne i niewydajne procesy.

Realizacja FMEA składa się z trzech zasadniczych etapów: przygotowania, przeprowadzenia właściwej analizy oraz wprowadzenia i nadzorowania działań prewencyjnych (Zymonik, Hamrmol, Grudowski, 2013, s. 198). Pierwszym krokiem analizy jest zidentyfikowanie wszystkich elementów badanego procesu (operacji lub pojedynczych czynności), jego funkcji oraz ułożenie ich w kolejności technologicznej. Następnie dla każdego elementu określa się rodzaje wad, jakie mogą w razie wystąpienia ograniczyć zdolność procesu do spełnienia przewidzianej funkcji. Dla każdej wady określa się jej przyczynę oraz skutek, jaki przynosi z sobą (Wawak, 2011, s. 186-187).

Do opisu każdej wady wykorzystuje się trzy liczby priorytetowe, mieszczące się w skali 1–10:

- P – prawdopodobieństwo występowania, która ukazuje możliwość wystąpienia wady (1 – niskie, 10 – wysokie);
- W – wykrywalność wady, pokazująca trudność stwierdzenia wady przed zrealizowaniem procesu (1 – łatwa, 10 – trudna);
- Z – znaczenia wady, która określa dotkliwość wystąpienia wady w odczuciu klienta (1 – bardzo małe, 10 – bardzo duże).

Ze względu na dużą rozpiętość skali punktowej wskazane jest opracowanie tabel, które ułatwią przyznawanie poszczególnych liczb priorytetowych oraz określenie wskaźnika poziomu ryzyka: $WPR = P \times W \times Z$.

Wskaźnik poziomu ryzyka jest ustalany dla poszczególnego wyrobu (produktu, usługi) lub też procesu. Indywidualne ustalenie pozwala na monitorowanie jakości wytwarzanych produktów lub realizowanych usług.

Po określeniu wskaźnika poziomu ryzyka należy podjąć działania zapobiegawcze i korygujące w celu eliminacji lub zmniejszenia ryzyka wystąpienia wad określonych jako krytyczne. Działania te są następstwem przeprowadzonej analizy, które umożliwią ograniczenie wystąpienia wady oraz zwiększą wykrywalność wady i zmniejszą negatywne skutki jej wystąpienia. Analiza FMEA jest działaniem stałym, umożliwiającym ciągle monitorowanie procesu.

System zarządzania jakością w instytucjach badawczych Policji

Instytucja badawcza Policji – w ujęciu niniejszego opracowania, to Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji (w ujęciu centralnym) oraz laboratoria kryminalistyczne komend wojewódzkich Policji i Komendy Stołecznej Policji (w ujęciu lokalnym). Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji (CLKP) jest państwową jednostką organizacyjną, jedyną w rozumieniu przepisów ustawy o instytutach badawczych (13) placówką badawczą profesjonalnie zajmującą się naukowym wspieraniem procesów wykrywczych i dowodowych w sprawach karnych oraz przetwarzaniem danych biometrycznych w międzynarodowych systemach teleinformatycznych. Znajduje się tu unikatowa w skali kraju aparatura badawcza wykorzystywana do prowadzenia prac naukowych i badawczo-rozwojowych w ramach techniki kryminalistycznej. Kompetencje techniczne instytucji badawczej potwierdza certyfikat akredytacji na zgodność z normą PN-EN ISO/IEC 17025 „Ogólne wymagania dotyczące kompetencji laboratoriów badawczych i wzorcujących”, a system zarządzania jakością – norma PN-EN ISO 9001 „Systemy zarządzania jakością. Wymagania”. Realizacja tych zadań była związana zarówno z prowadzeniem badań naukowych, obsługą policyjnych baz danych, jak i rozwojem posiadanego zaplecza wykonawczego (bazy sprzętowej, kompetencji personelu oraz zakresu i metodologii umożliwiających wykonywanie badań).


Decyzja Ramowa Rady Unii Europejskiej nr 2009/905/WSiSW w sprawie akredytacji dostawców usług kryminalistycznych wykonujących czynności laboratoryjne zgodnie z normą PN-EN ISO/IEC 17025 (19) oraz Ustawy z dnia 16 września 2011r. o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej (12) postawiły nowe wymagania przed instytucjami badawczymi



Policji, w tym przetwarzającymi dane biometryczne w zakresie ich zarządzania. Wdrażany obszar zmian obejmował zmianę podejścia do zarządzania instytucjami badawczymi Policji, sposoby i metody wykorzystania innowacji, kreatywności i wiedzy pracowników, kontroli wykonywanych zleceń oraz wykorzystania zasobów kryminalistycznych baz danych w ujęciu krajowych i międzynarodowych, w tym do skutecznego i efektywnego zarządzania zewnętrznymi granicami UE. Wprowadzenie nowego ustawodawstwa wymusiło na kadrze kierowniczej instytucji badawczych zmianę w sposobie działania, jak również w dotychczasowym sposobie zarządzania jednostką organizacyjną. Instytucje badawcze Policji wykonujące badania daktyloskopijne (w tym obsługa NAP Eurodac) były zobowiązane do uzyskania akredytacji w zakresie prowadzenia badań daktyloskopijnych do 30 listopada 2015 r. zgodnie z normą PN EN ISO/IEC 17025. W dniu 16.05.2005 r. Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji uzyskało akredytację nr AB 596 na zgłoszone badania daktyloskopijne. Podstawą uzyskania akredytacji było posiadanie procedury badawczej oraz wprowadzenia systemu zarządzania jakością zgodnego z powyższą normą. Każda pracownia daktyloskopii opracowuje własną procedurę badań z zakresu identyfikacji daktyloskopijnej na podstawie Wytycznych CLKP – *Metodyka prowadzenia badań z zakresu identyfikacji daktyloskopijnej* - Nr BJ-Z3-Pb-1 wydanie V z dnia 18.02.2015 r., - opracowanych przez Zakład Daktyloskopii Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji. Metodyka określa sposób prowadzenia badań, jak również zawiera tzw. budżet niepewności prowadzonych badań – analiza źródeł błędów i sposobu ich uniknięcia. W przypadku badań subiektywnych, opartych na wiedzy i doświadczeniu eksperta, a takimi badaniami są badania daktyloskopijne, budżet niepewności wyniku badania został zastąpiony Analizą Przyczyn i Skutków Błędów w Identyfikacji Daktyloskopijnej (*FMEA*). Wszystkie laboratoria kryminalistyczne komend wojewódzkich Policji oraz Komendy Stołecznej Policji wywiązały się z nałożonego obowiązku i do 30 listopada 2015 r. uzyskały akredytację w zakresie prowadzenia badań daktyloskopijnych. Wykaz posiadanych akredytacji, przedmiot badań oraz dokumenty odniesienia przedstawia Tabela nr 1. W 2015r. Laboratorium Kryminalistyczne KWP w Katowicach wprowadziło zintegrowany system informatyczny CS 17 wspomagający pracę Laboratorium w kluczowych

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author K. Tomaszewski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 9 - 40

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

obszarach jego działalności. Obecnie LK KWP w Katowicach ubiega się ponownie o akredytację PCA (w 2015r. LK czasowo odstąpiło od akredytacji z uwagi na wdrożenie w/w systemu informatycznego w zakresie zgodnym z wymaganiami Decyzji Ramowej Rady 2009/905/WSiSW z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie akredytacji dostawców usług kryminalistycznych wykonujących czynności laboratoryjne obejmując następujące obszary działalności Laboratorium: „badania daktyloskopijne - metoda badawcza „Badania śladów daktyloskopijnych” ... – z informacji dot. SZJ: <http://slaska.policja.gov.pl/kat/policja-slaska/laboratorium-kryminali/jakosc/167573>, [Jakosc.html](http://jakosc.html)).

Tabela 1. Wykaz posiadanych akredytacji, przedmiot badań oraz dokumenty odniesienia


Lp.	Laboratorium Kryminalistyczne	Nr Akredytacji w PCA (28)	Przedmiot badań/wyrób	Dokument odniesienia
1	CLKP	AB 596	Odwzorowania linii papilarnych palców, dłoni i stóp Podłoża - nośniki śladów linii papilarnych	BJ-Z3-Pb-1 wydanie V z dnia 18.02.2015 r.
2	KSP w Warszawie	AB 645	Odwzorowanie linii papilarnych palców i dłoni Podłoża – nośniki śladów linii papilarnych	LKKSP-PB-II-01 Wydanie 6 z dnia 10.03.2017 r.
3	KWP Białystok	AB 1518	Podłoża – nośniki śladów linii papilarnych Odwzorowania linii papilarnych palców, dłoni i stóp	PB-01/DAK wydanie 6 z dnia 15.02.2016 r.
4	KWP Bydgoszcz	AB 1458	Podłoża - nośniki śladów linii papilarnych Odwzorowania linii papilarnych palców, dłoni	H-J-SZ.0130.6.2016.MP2 wydanie 9 z dnia 28.04.2016
5	KWP Gdańsk	AB 1328	Podłoża – nośniki śladów linii papilarnych Odwzorowanie linii papilarnych palców, dłoni i stóp.	PB-2 wydanie 3 z dnia 31.03.2016 r.
6	KWP Gorzów Wielkopolski	AB 1389	Identyfikacja odwzorowań linii papilarnych Podłoża mogące być nośnikami śladów linii papilarnych	PB-8 wydanie 9 z dnia 25.05.2017 r.
7	KWP Katowice	AB 1367	zawieszone	
8	KWP Kielce	AB 1467	Podłoża - nośniki śladów linii papilarnych	HJ-3/Pb-Da/2/16

				wydanie III z dnia 04.07.2017 r.
			Podłoża - nośniki śladów linii papilarnych	HJ-47/Pb-Da/1/05 wydanie X z dnia 04.07.2017
9	KWP Kraków	AB 1405	Podłoża – nośniki śladów linii papilarnych	SOP-01/DA wydanie 2 z dnia 23.08.2016 r.
			Odwzorowania linii papilarnych palców i dłoni	
10	KWP Lublin	AB 1412	Podłoża – nośniki śladów linii papilarnych	HJ-13/Pb-DK/1/16 wyd. 7 z dnia 29.07.2016 r.
			Odwzorowania linii papilarnych palców i dłoni	
11	KWP Łódź	AB 1422	Podłoża – nośniki śladów linii papilarnych	Pb-14/15/Daktyl wydanie II z dnia 02.09.2016 r.
			Odwzorowania linii papilarnych palców i dłoni	Pb-05/04/Daktyl wydanie VIII z dnia 22.09.2015 r.
12	KWP Olsztyn	AB 1349	Podłoża – nośniki śladów linii papilarnych	LK-J-142/Pb-DA-02/16 wydanie 2 z dnia 19.04.2017
			Odwzorowania linii papilarnych palców i dłoni	LK-J-1/Pb-DA-01/04 wydanie 10 z dnia 19.04.2017 r.
13	KWP Opole	AB 1394	Podłoża – nośniki śladów linii papilarnych	HJ-PB-D-1/05 wydanie 6 z dnia 09.05.2016 r.
			Odwzorowania linii papilarnych palców i dłoni	
14	KWP Poznań	AB 1427	Podłoża - nośniki śladów linii papilarnych	HJ-0130-1B/III/05 wydanie 10 z dnia 27.10.2016 r.
			Odwzorowania linii papilarnych palców, dłoni i stóp	
15	KWP Rzeszów	AB 1368	Podłoża - nośniki śladów linii papilarnych	HJ-PB-I-2 wydanie 2 z 12.04.2016 r.
			Odwzorowania linii papilarnych palców i dłoni	HJ-PB-I-1 wydanie 10 z 12.04.2016 r.
16	KWP Szczecin	AB 1395	Podłoża mogące być nośnikiem śladów linii papilarnych	HJ-Pb-I-2 wydanie 3 z dnia 25.07.2016 r.
			Odwzorowania linii papilarnych palców i dłoni	HJ-Pb-I-1 wydanie 9 z dnia 10.08.2015 r.
17	KWP Wrocław	AB 1312	Podłoża mogące być nośnikiem linii papilarnych	HQ-PB/1-ID wydanie 7 z dnia 15.06.2015 r.
			Odwzorowania linii papilarnych palców i dłoni	
18	KWP z/s Radom	AB 1434	Podłoża – nośniki śladów linii papilarnych	HL-J-Pb-18/16 wydanie 2 z dnia 27.02.2017 r.
			Odwzorowania linii papilarnych palców i dłoni	

Źródło: opracowanie własne na podstawie Polskiego Centrum Akredytacji
- <https://www.pca.gov.pl/>

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author K. Tomaszycy.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 9 - 40

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

Proces uzyskania akredytacji w pracowniach daktyloskopii został zainicjowany wcześniej. Zanim jednak nastąpi formalne uzyskanie akredytacji w zakresie poszczególnych badań kryminalistycznych, dana pracownia musi sukcesywnie wprowadzać poszczególne zapisy normy, według której nastąpi akredytacja. Uzyskanie akredytacji wymaga od ubiegającej się instytucji spełnienia wielu warunków. Jednym z podstawowych jest wykonywanie badań na określonym poziomie jakościowym. Przed wysłaniem wyników badań do zleceniodawcy następuje sprawdzenie opracowanych wyników pod względem formalnym i merytorycznym. Takie sprawdzenie daje możliwość uniknięcia wysłania wyników badań z błędami. Dlatego w pracowniach daktyloskopii został wprowadzony system sprawdzania wyników przed wysyłką, przez drugiego eksperta i został nazwany *cross checking*.

Innym elementem wpływającym na funkcjonowanie systemu zarządzania jakością jest audyt. Jest to systematyczne, niezależne i udokumentowane, obiektywne ocenienie stopnia spełnienia kryteriów wdrożenia systemu zarządzania jakością lub jego utrzymanie przez organizację (*Norma ISO 9000*, p. 3.9.1).

Wdrażając system zarządzania jakością w instytucji następuje jego uwieńczenie w postaci uzyskania certyfikacji (*Certyfikacja jest procesem, podczas którego ocenia się, czy system zarządzania spełnia wymagania określonej normy lub specyfikacji oraz czy jest on skuteczny, aby osiągać cele instytucji* – źródło: <https://www.centrum.jakosci.pl/akredytacja-i-certyfikacja,akredytacja-laboratoriow-badawczych.html>) lub akredytacji (*Akredytacja to „atestacja przez stronę trzecią, dotycząca jednostki oceniającej zgodności, służąca formalnemu wykazaniu jej kompetencji do wykonywania określonych zadań w zakresie oceny zgodności”. Natomiast atestacja to „wystawienie oświadczenia, opartego na decyzji poprzedzonej przeglądem, że spełnienie wyspecyfikowanych wymagań zostało wykazane”. Akredytacja jest to więc nic innego jak formalne uznanie przez upoważnioną jednostkę organizacyjną kompetencji pewnej jednostki organizacyjnej lub osoby działającej w obszarze oceny zgodności* – źródło: <https://www.centrum.jakosci.pl/akredytacja-i-certyfikacja,akredytacja-laboratoriow-badawczych.html>). Jednakże audyty są przeprowadzane systematycznie w celu potwierdzenia spełnienia wymagań przez instytucję zapisów normy. Oczywiście zapisy znormalizowanych systemów

zarządzania jakością wskazują na rozległość przeprowadzanych audytów, dotyczy to nie tylko audytu systemu zarządzania, ale również audyt wyrobu czy też procesu badawczego w instytucji badawczej w Policji. To dobrze przeprowadzony audyt umożliwia określenie zgodności prowadzonych badań z wytycznymi czy też metodykami badań. W takich przypadkach wszystkie elementy procesu badawczego są sprawdzane i sam przebieg podlega ciągłemu doskonaleniu. Planowanie, wykonanie oraz dokumentowanie przebiegu badań umożliwia wyeliminowanie uchybień oraz daje możliwość do podjęcia działań korygujących. Przeprowadzanie audytu potwierdza spełnienie wymagań systemu zarządzania, procesu badawczego czy też samego wyrobu na zgodność z wymaganiami przepisów prawa, wymaganiami klientów, regulacjami wewnętrznymi Policji oraz podstawami normatywnymi systemów ISO np.: ISO 9001 czy ISO 17025. Zapisy systemów normatywnych wskazują, że istotnym elementem każdego takiego systemu jest współpraca z klientem i spełnienie jego wymagań. Klient swoje wymagania jak również spostrzeżenia może przedstawiać w każdej chwili procesu badawczego lub też po jego zakończeniu, czyli w chwili otrzymania wyniku badań kryminalistycznych. Klient może zgłaszać swoje skargi lub też przedstawiać uwagi.

Przedstawione powyżej rozważania teoretyczne na temat systemu zarządzania jakością w Instytucjach Badawczych w Policji jako gwarancji wykonywania badań na najwyższym poziomie w procesach kontroli migracji zostaną zweryfikowane wynikami badań empirycznych.

Metodologia przeprowadzonych badań własnych

W przeprowadzonych badaniach empirycznych wykorzystano studium przypadku (*case study*) zarówno w analizie dokumentów, jak i w badaniach jakościowych i ilościowych. Daje to podstawę do analizy przypadku zmieniającego się w czasie. Cecha ta wpływa na zakres wykorzystania tej metody do opisywania systemu zarządzania jakością w Instytucjach Badawczych w Policji jako gwarancji wykonywania badań na najwyższym poziomie w procesach kontroli migracji na przykładzie funkcjonowania Zakładu Daktyloskopii Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji, w którym zorganizowano Krajowy Punkt Kontaktowy

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author K. Tomaszyci.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 9 - 40



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

ds. Eurodac. Jako szczegółowym przypadkiem posłużono się badaniami i sprawdzeniami w kryminalistycznymi bazach danych – danych daktyloskopijnych. Zasadniczą metodą badawczą, którą wykorzystano była metoda ankietowa, a narzędziem ankietą środowiskowa (Sztumski 2010, s. 193) skierowana zarówno do wykonawców, jak i do zlecniodawców badań i sprawdzeń w kryminalistycznych bazach danych. Wyniki uzyskane z badań ankietowych poddano analizie statystycznej, a przy prezentacji danych statystycznych zastosowano metody statystyki opisowej oraz statystyki matematycznej. Dokonano celowego doboru próby – dobór jednostek typowych. Metoda doboru jednostek typowych polega na doborze jednostek, które mają wartości lub kategorie cech uznane za typowe w danej zbiorowości (Rószkiewicz, Perek-Białas, Węziak-Białowska, Zięba-Pietrzak, 2013, s. 183). Na podstawie przeprowadzonej analizy podmiotów, które biorą udział w ochronie granic zewnętrznych UE, wytypowano podmioty uczestniczące w badaniach empirycznych. Z jednej strony są to wykonawcy badań: eksperci kryminalistyki (bezpośredni wykonawcy badań i sprawdzeń w kryminalistycznych bazach danych) oraz kadra kierownicza (kierownictwo laboratoriów kryminalistycznych), a z drugiej zlecniodawcy badań i sprawdzeń: policjanci służby kryminalnej, prokuratorzy i sędziowie. Badania ankietowe oparto na ankietach przesłanych do poszczególnych podmiotów. W konsekwencji przeprowadzonych badań empirycznych otrzymano 3982 wypełnione ankiety. Jednakże nie wszystkie otrzymane ankiety były poprawnie wypełnione, co wymagało dokonania oceny poprawności ich sporządzenia. Po przeprowadzeniu selekcji ankiet stwierdzono, że 3931 ankiet jest poprawnie wypełnionych. Przyjęta zasada, że zlecniodawcy badań i sprawdzeń w kryminalistycznych bazach danych wypełniają minimum jedną ankietę w każdej jednostce organizacyjnej Policji, prokuratury oraz sądu, okazała się trafnym rozwiązaniem. Natomiast wykonawcy badań i sprawdzeń zostali poproszeni o wypełnienie ankiety przez każdego zatrudnionego eksperta oraz przedstawiciela kadry kierowniczej. Liczbę otrzymanych ankiet z poszczególnych badanych podmiotów przedstawia Tabela nr 2. Należy tu zwrócić uwagę na fakt, że liczba poprawnie wypełnionych i przesłanych ankiet od zlecniodawców jest prawie 22 razy



większa od liczby ankiet poprawnie wypełnionych i przesłanych przez wykonawców badań i sprawdzeń w kryminalistycznych bazach danych.

Tabela 2. Liczba uzyskanych ankiet w badaniach empirycznych.

	Podmiot				
	Zleceńodawcy badań			Wykonawcy badań	
	Policjanci służby kryminalnej (KR Policja)	Prokuratorzy (P Prokuratura)	Sędziowie (S Sąd)	Kadra kierownicza (LK Kierownictwo)	Eksperti (A1 Eksperti)
Liczba ankietowanych	1685	1554	521	32	131
% w próbie badawczej	42,86%	39,53%	13,25%	0,81%	3,54%

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych, N= 3931.

Udział liczby ankiet wypełnionych przez kadrę kierowniczą nadzorującą wykonywanie badań i sprawdzeń w kryminalistycznych bazach danych stanowi tylko 0,81% wszystkich poprawnie wypełnionych ankiet.


System Zarządzania Jakością w Instytucjach Badawczych w Policji jako gwarancja wykonywania badań na najwyższym poziomie w procesach kontroli migracji w świetle badań empirycznych

Wśród badanych aspektów systemu zarządzania jakością w Instytucjach Badawczych w Policji jako gwarancji wykonywania badań na najwyższym poziomie w procesach kontroli migracji wystąpiły zagadnienia:

- dotyczące wprowadzenia w Instytucji Badawczej w Policji Systemu Zarządzania Jakością;
- dotyczące wykonywania przez Instytucję Badawczą w Policji badań i sprawdzeń w kryminalistycznych bazach danych w oparciu o istniejące wytyczne lub procedury;
- dotyczące monitorowania jakości wykonywanych badań daktyloskopijnych;
- dotyczące systemu kontroli wyników prac eksperckich jeszcze przed odesłaniem ich do zlecającego;

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author K. Tomaszewski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 9 - 40

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

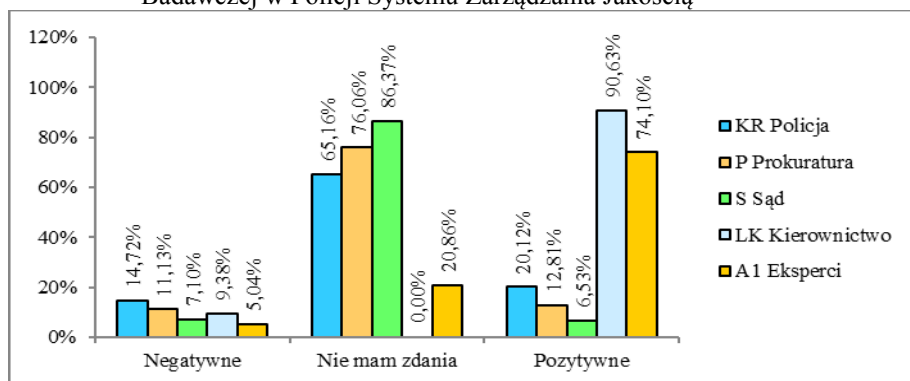
- dotyczące uczestnictwa Instytucji Badawczej w Policji w konkursach, nagrodach jakości, czy też certyfikacji systemu zarządzania;
- dotyczące podziękowań klientów za jakość wykonywanych badań;
- dotyczące wnoszenia przez klientów skarg lub uwag co do zakresu świadczonych badań daktyloskopijnych.

Na poniższych rysunkach przedstawiono graficznie uzyskane wyniki badań empirycznych dotyczące systemu zarządzania jakością w Instytucjach Badawczych w Policji jako gwarancji wykonywania badań na najwyższym poziomie w procesach kontroli migracji. Przy przeprowadzeniu badań skorzystano z ankiety w której, respondenci udzielali odpowiedzi w 5-cio stopniowej skali Likerta. Wartości na wykresach porównawczych odnoszą się do odpowiedzi uzyskanych od ankietowanych podmiotów i zostały ujęte w trzech przedziałach: „negatywne” („nie”, „raczej nie”), „nie mam zdania” i „pozytywne” („tak”, „raczej tak”), natomiast dla całej próby badawczej zostały umieszczone wykresy, które wskazują wartości: „nie”, „raczej nie”, „nie mam zdania”, „raczej tak”, „tak”.

Na rysunku 1. zaprezentowana jest porównawcza opinia badanych podmiotów dotycząca wprowadzenia w Instytucji Badawczej w Policji Systemu Zarządzania Jakością. Opinie podmiotów biorących udział w badaniach lub sprawdzenia danych w kryminalistycznych bazach danych dotyczące wprowadzenia w Instytucji Badawczej w Policji Systemu Zarządzania Jakością są inne dla zleceńodawców a inne dla wykonawców badań lub sprawdzeń. Zleceńodawcy „nie mają zdania” w swych opiniach (odpowiednio: policjanci służby kryminalnej – 65,16%, prokuratorzy – 76,06%, a sędziowie 86,37%), natomiast wykonawcy badań wskazują, że taki system został wprowadzony (odpowiednio: kadra kierownicza – 90,63%, a eksperci bezpośredni wykonawcy – 74,10%).



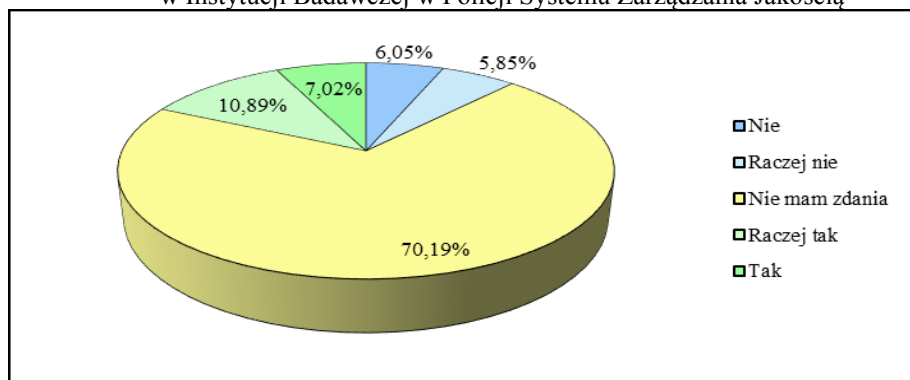
Rysunek 1. Opinia badanych podmiotów dotycząca wprowadzenia w Instytucji Badawczej w Policji Systemu Zarządzania Jakością



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych, N= 3931.

W zestawieniu opinii całej próby badawczej wiodąca jest „nie mam zdania” – 70,19%, a tylko 17,91% ankietowanych wskazało, że został taki system wprowadzony. Uzyskane wyniki zostały przedstawione na rysunku 2.

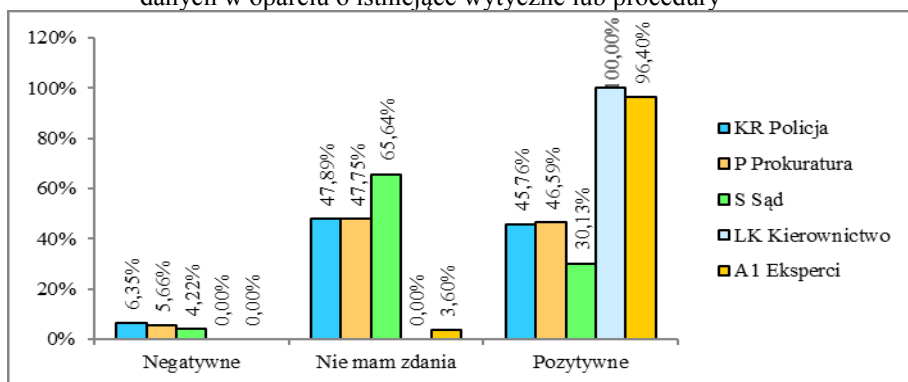
Rysunek 2. Zestawienie opinii całej próby badawczej dotycząca wprowadzenia w Instytucji Badawczej w Policji Systemu Zarządzania Jakością



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych, N= 3931.

Kolejnym zagadnieniem wpisującym się w system zarządzania jakością w Instytucjach Badawczych w Policji jako gwarancji wykonywania badań na najwyższym poziomie w procesach kontroli migracji jest zagadnienie dotyczące wykonywania przez Instytucję Badawczą w Policji badań i sprawdzeń kryminalistycznych w bazach danych w oparciu o istniejące wytyczne lub procedury, a wyniki badań ankietowanych dla poszczególnych podmiotów obrazuje rysunek 3.

Rysunek 3. Opinia badanych podmiotów dotycząca wykonywania przez Instytucję Badawczą w Policji badań i sprawdzeń w kryminalistycznych bazach danych w oparciu o istniejące wytyczne lub procedury



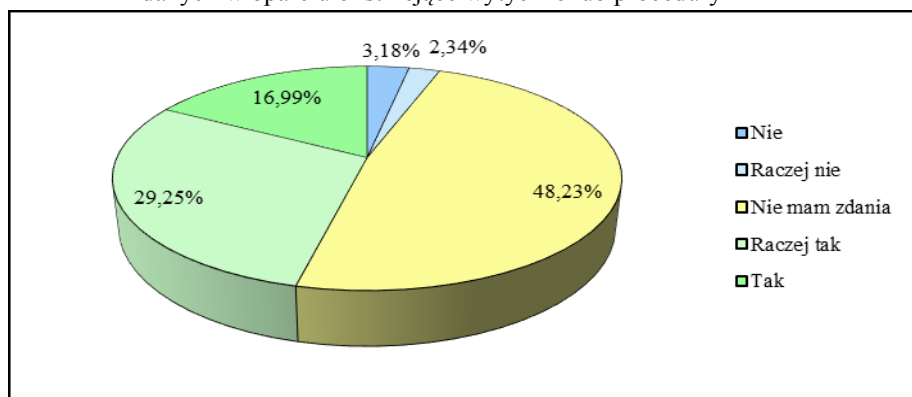
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych, N= 3931.

Zleceniodawcy w swych opiniach „nie mają zdania” (odpowiednio: policjanci służby kryminalnej – 47,89%, prokuratorzy – 47,75%, a sędziowie 65,64%), jednakże takie opinie są porównywalne z opiniami pozytywnymi dla policjantów służby kryminalnej – 45,76% oraz prokuratorów - 46,59%. Wykonawcy badań kryminalistycznych wskazują, że badania i sprawdzenia w kryminalistycznych bazach danych są wykonywane w oparciu o istniejące wytyczne lub procedury (odpowiednio: kadra kierownicza – 100%, a eksperci bezpośredni wykonawcy – 96,40%).

Rysunek 4. przedstawia opinię całej próby badawczej dotyczącą wykonywania przez Instytucję Badawczą w Policji badań i sprawdzeń w kryminalistycznych bazach

danych w oparciu o istniejące wytyczne lub procedury. Wiodącą opinią jest „nie ma zdania” - 48,23% ankietowanych wskazało w swych opiniach, że wykonywane badania i sprawdzenia w kryminalistycznych bazach danych przez Instytucję Badawczą w Policji oparte są o istniejące wytyczne lub procedury. Jednakże 46,24% uważa, że badania i sprawdzenia są wykonywane w oparciu o wytyczne i procedury.

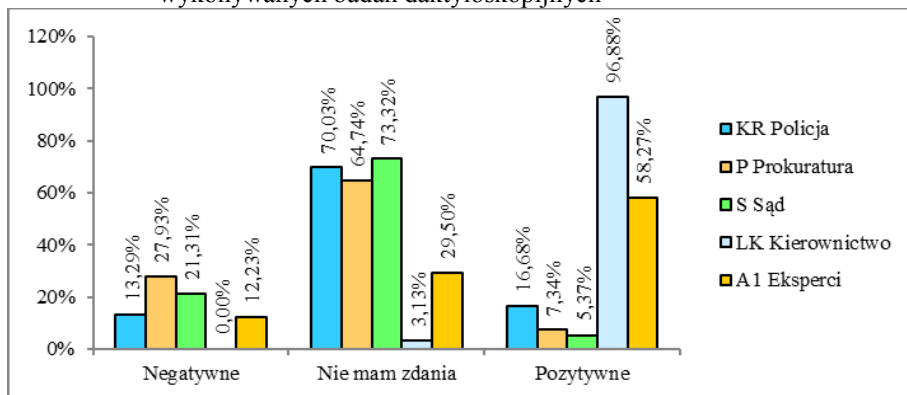
Rysunek 4. Opinia całej próby badawczej dotycząca wykonywania przez Instytucję Badawczą w Policji badań i sprawdzeń w kryminalistycznych bazach danych w oparciu o istniejące wytyczne lub procedury



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych, N= 3931.

Następnym zagadnieniem wpisującym się w system zarządzania jakością w Instytucjach Badawczych w Policji jako gwarancji wykonywania badań na najwyższym poziomie w procesach kontroli migracji jest monitorowanie jakości wykonywanych badań daktyloskopijnych. Wyniki badań ankietowych ze wskazaniem na poszczególne podmioty zostały przedstawione na rysunku 5.

Rysunek 5. Opinia badanych podmiotów dotycząca monitorowania jakości wykonywanych badań daktyloskopijnych

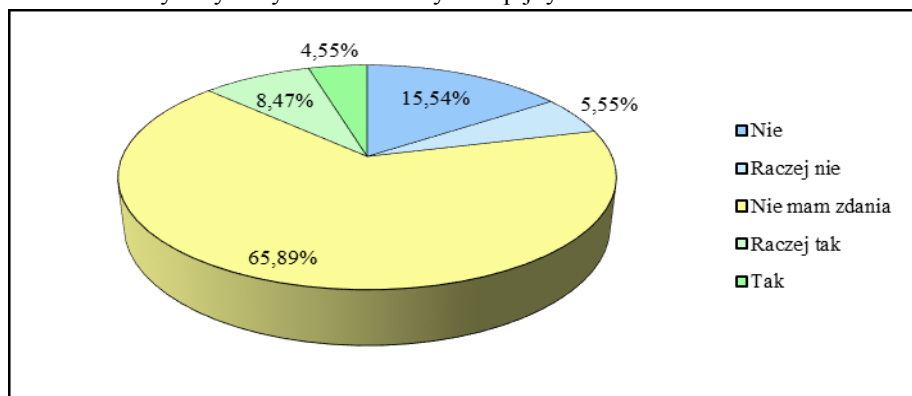


Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych, N= 3931.

Zleceniodawcy badań nie mają zdania na temat monitorowania jakości wykonywanych badań daktyloskopijnych, odpowiednio: 70,03% - policjanci służby kryminalnej, 64,74% - prokuratorzy oraz 73,32% - sędziowie. Wykonawcy badań wskazali, że istnieje system monitorowania jakości wykonywanych badań daktyloskopijnych (odpowiednio: 96,88% - kadra kierownicza oraz 58,27% - eksperci bezpośredni wykonawcy).

Opinia całej próby badawczej dotyczącej monitorowania jakości wykonywanych badań daktyloskopijnych przedstawia rysunek 6. Jako wiedząca, bo 65,89% ankietowanych wskazało, jest opinia, w której ankietowani nie mają zdania, jednakże aż 21,09% wskazuje, że takiego monitoringu nie ma.

Rysunek 6. Opinia całej próby badawczej dotycząca monitorowania jakości wykonywanych badań daktyloskopijnych

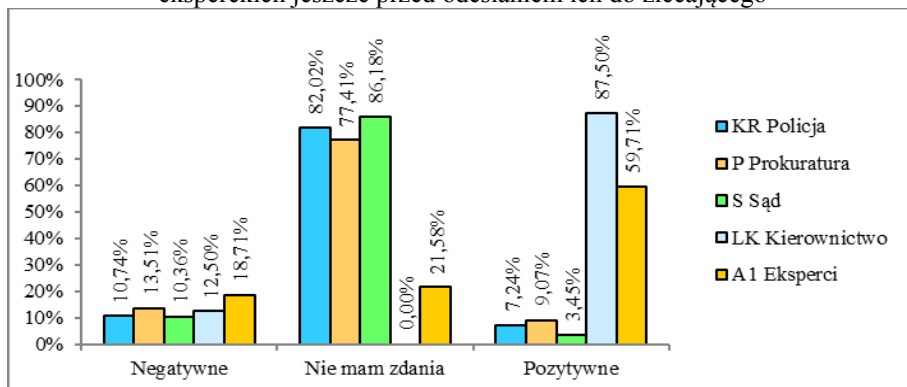


Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych, N= 3931.

Kolejnym pytaniem badawczym wpisującym się w system zarządzania jakością w Instytucjach Badawczych w Policji jako gwarancji wykonywania badań na najwyższym poziomie w procesach kontroli migracji jest zagadnienie dotyczące systemu kontroli wyników prac eksperckich jeszcze przed odesłaniem ich do zlecającego, a wyniki badań ankietowanych dla poszczególnych podmiotów obrazuje rysunek 7.

Wyniki badań ankietowych po raz kolejny wskazują, że zleceniodawcy badań nie mają zdania (odpowiednio: 82,02% - policjanci służby kryminalnej, 77,41% - prokuratorzy oraz 86,18% - sędziowie), a wykonawcy badań odpowiedzieli pozytywnie (odpowiednio: 87,50% - kadra kierownicza oraz 59, 71% - eksperci bezpośredni wykonawcy).

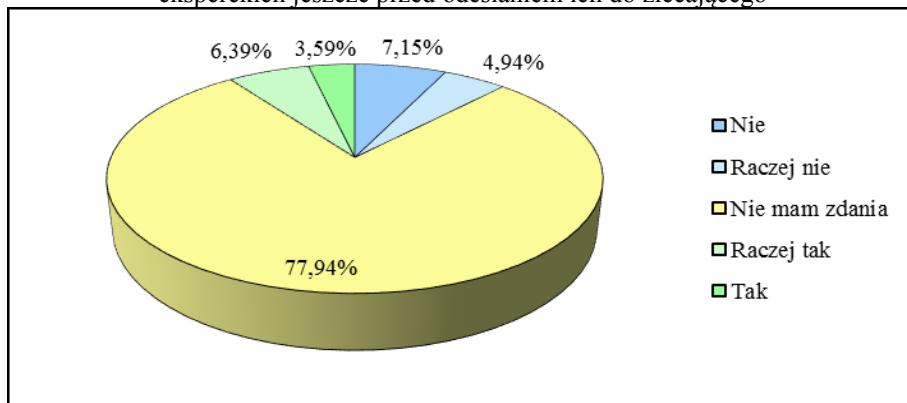
Rysunek 7. Opinia badanych podmiotów dotycząca systemu kontroli wyników prac eksperckich jeszcze przed odesłaniem ich do zlecającego



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych, N= 3931.

Opinia całej próby badawczej dotyczącej systemu kontroli wyników prac eksperckich jeszcze przed odesłaniem ich do zlecającego przedstawia rys. 8.

Rysunek 8. Opinia całej próby badawczej dotyczącej systemu kontroli wyników prac eksperckich jeszcze przed odesłaniem ich do zlecającego

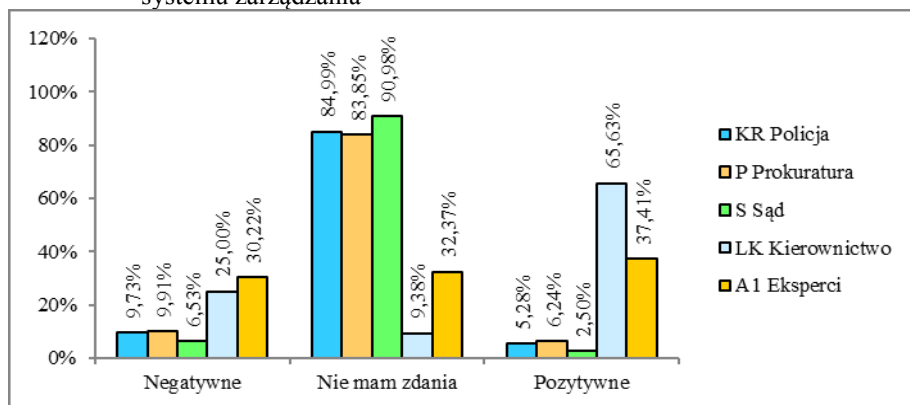


Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych, N= 3931.

Większość ankietowanych nie miało zdania – 77,94%, natomiast 12,09% wypowiedziało się negatywnie, czyli wskazali, że nie ma systemu kontroli wyników prac eksperckich jeszcze przed odesłaniem ich do zlecającego.

Rozpatrując kolejne pytanie badawcze zawarte w ankiecie, zostało przeprowadzone badanie opinii poszczególnych podmiotów w zakresie uczestnictwa Instytucji Badawczej w Policji w konkursach, nagrodach jakości, czy też certyfikacji systemu zarządzania, a wyniki zostały przedstawione na rysunku 9. Po raz kolejny widzimy rozbieżności opinii pomiędzy zleceńdawcami a wykonawcami badań i sprawdzeń w kryminalistycznych bazach danych. Zleceńdawcy, odpowiednio: 84,99% - policjanci służby kryminalnej, 83,85% - prokuratorzy oraz 90,98% - sędziowie), a wykonawcy badań odpowiedzieli pozytywnie (odpowiednio: 65,63% - kadra kierownicza oraz 37,41% - eksperci bezpośredni wykonawcy).

Rysunek 9. Opinia badanych podmiotów dotycząca uczestnictwa Instytucji Badawczej w Policji w konkursach, nagrodach jakości, czy też certyfikacji systemu zarządzania

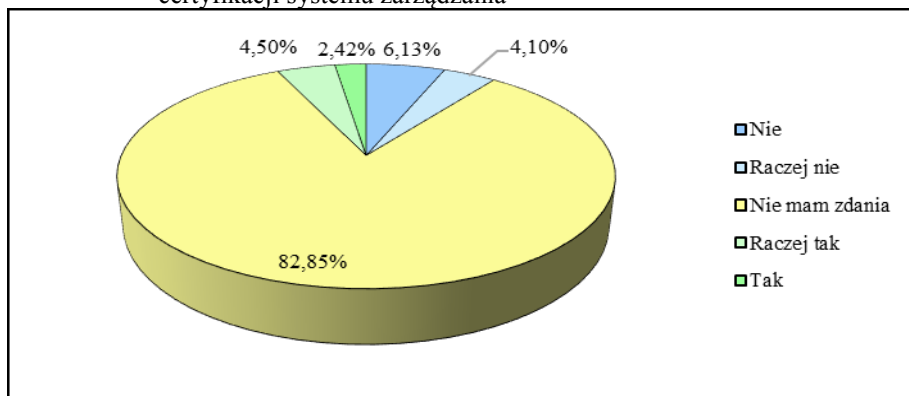


Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych, N= 3931.

Po raz kolejny cała próba badawcza w swych opiniach wyraziła brak zdania – 82,85%, lecz tylko 10, 23% wypowiedziało się pozytywnie, czyli że, Instytucje

Badawcze w Policji uczestniczą w konkursach, nagrodach jakości, czy też certyfikacji systemu zarządzania. Wyniki opinii zostały przedstawione na rysunku 10.

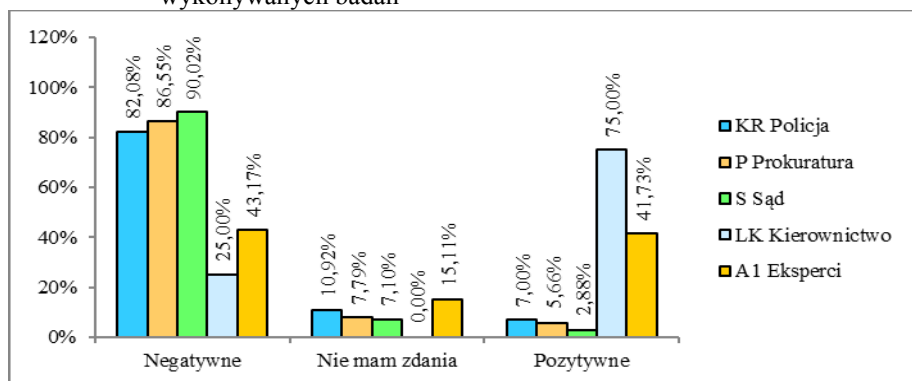
Rysunek 10. Opinia całej próby badawczej dotycząca uczestnictwa Instytucji Badawczej w Policji w konkursach, nagrodach jakości, czy też certyfikacji systemu zarządzania



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych, N= 3931.

Kolejnym zagadnieniem wpisującym się w system zarządzania jakością w Instytucjach Badawczych w Policji jako gwarancji wykonywania badań na najwyższym poziomie w procesach kontroli migracji są podziękowania klientów za jakość wykonywanych badań. Opinie poszczególnych podmiotów przedstawia rysunek 11. Większość podmiotów wskazuje, że klienci nie dziękują za jakość wykonywanych badań, odpowiednio: 82,08% - policjanci służby kryminalnej, 86,55% - prokuratorzy, 90,02% - sędziowie oraz 43,17% eksperci bezpośredni wykonawcy, tylko kadra kierownicza laboratoriów kryminalistycznych w 75% opinii wskazała, że takie podziękowania dotarły do ich jednostek.

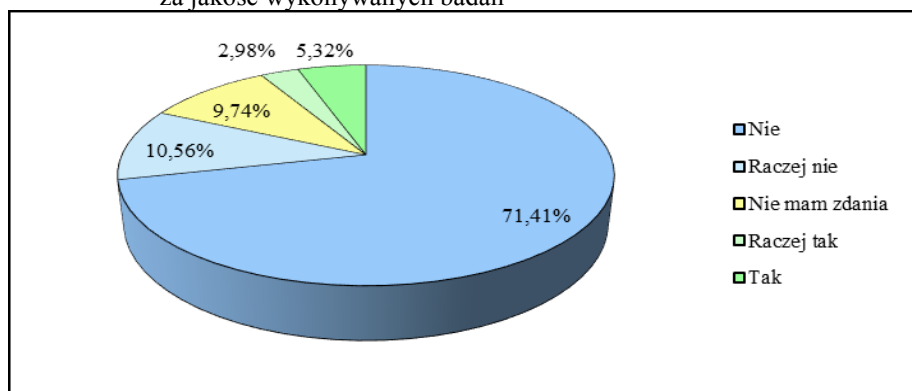
Rysunek 11. Opinia badanych podmiotów dotycząca podziękowań klientów za jakość wykonywanych badań



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych, N= 3931.

W opinii całej próby badawczej - rysunek 12 - możemy stwierdzić, że 81,97% ankietowanych wskazała, że nie ma podziękowań klientów za jakość wykonywanych badań.

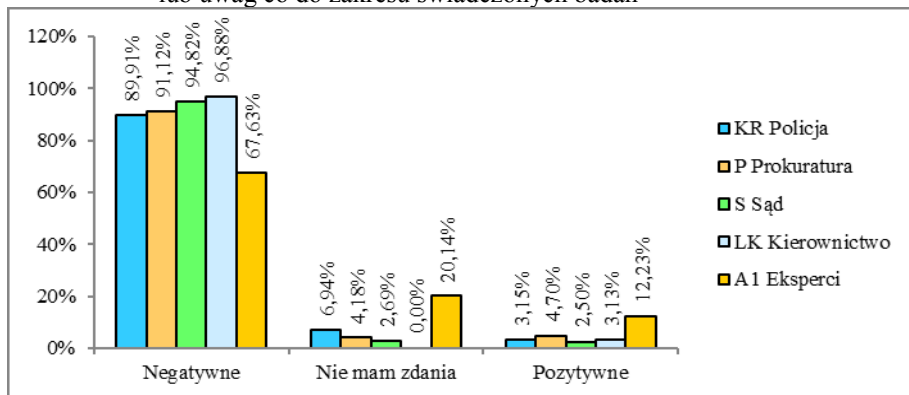
Rysunek 12. Opinia całej próby badawczej dotycząca podziękowań klientów za jakość wykonywanych badań



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych, N= 3931.

Ostatnim zagadnieniem, które wpisuje się w system zarządzania jakością w Instytucjach Badawczych w Policji jako gwarancji wykonywania badań na najwyższym poziomie w procesach kontroli migracji jest wnoszenie przez klientów skarg lub uwag co do zakresu świadczonych badań. Wyniki opinii poszczególnych podmiotów przedstawia rysunek 13. Wszystkie podmioty zgodnie wskazują, że klienci nie wnoszą skarg lub uwag co do zakresu świadczonych badań. Rozkład opinii przedstawia się następująco: 89,91% - policjanci służby kryminalnej, 91,12% - prokuratorzy, 94,82% - sędziowie, 96,88% kadra kierownicza laboratoriów kryminalistycznych oraz 67,63% eksperci bezpośredni wykonawcy badań.

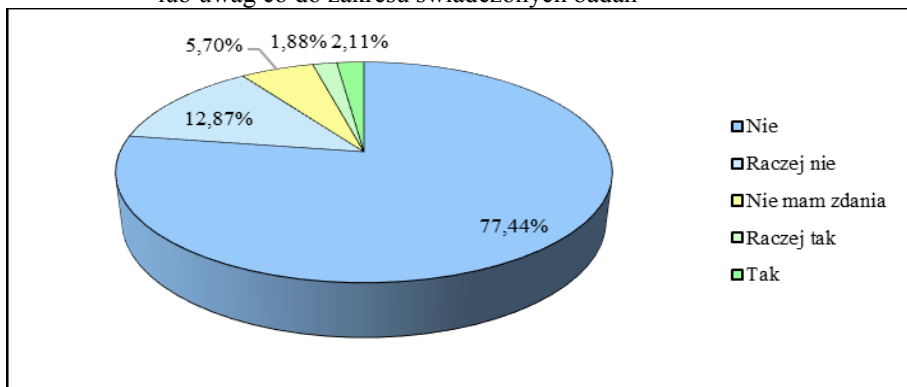
Rysunek 13. Opinia badanych podmiotów dotycząca wnoszenia przez klientów skarg lub uwag co do zakresu świadczonych badań



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych, N= 3931.

Rysunek 14 przedstawia opinię całej próby badawczej. Opiniowani wskazali w 90,31%, że klienci nie wnoszą skarg lub uwag co do zakresu badań.

Rysunek 14. Opinia całej próby badawczej dotycząca wnoszenia przez klientów skarg lub uwag co do zakresu świadczonych badań



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych, N= 3931.

Podsumowanie.

Przeprowadzone rozważania na temat system zarządzania jakością w Instytucjach Badawczych w Policji jako gwarancja wykonywania badań na najwyższym poziomie w procesach kontroli migracji wskazują na wielowątkowy aspekt działań instytucji w tym zakresie. Narzucone Decyzją ramową Rady UE przepisu obligują podmioty realizujące badania daktyloskopijne do uzyskania akredytacji w zakresie normy PN EN ISO/IEC 17025. Działania takie miały być zakończone do 30 listopada 2015 roku. Oczywiście większość laboratoriów kryminalistycznych wywiązało się z narzuconych przepisów. Laboratorium Kryminalistyczne Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach, które posiadało wcześniej akredytację, w roku 2015 zawiesiło ją ze względu na wprowadzenie zintegrowanego systemu informatycznego CS 17 wspomagającego pracę Laboratorium w kluczowych obszarach jego działalności. Obecnie to laboratorium przystąpiło do wznowienia akredytacji. Posiadanie takiej akredytacji daje gwarancję wykonywania badań daktyloskopijnych na najwyższym poziomie jakościowym, co skutecznie wzmacnia poziom kontroli migracji na granicach Unii Europejskiej. System Eurodac, który w tym zakresie jest

skutecznym narzędziem, wykorzystywany jest przez wszystkie Państwa Członkowskie.

Przeprowadzone badania empiryczne dały możliwość poznania opinii podmiotów, biorących w skutecznym zwalczaniu przestępczości na podstawie dowodów kryminalistycznych oraz ich zbadania z daktyloskopijnymi bazami danych. Wyniki uzyskanych badań wskazują, że istnieją rozbieżności pomiędzy opiniami zleceńodawców badań a opiniami wykonawców tych badań. Jednakże można stwierdzić, że o wartości tego systemu decydują jego użytkownicy.

Uzyskane wyniki badań ankietowych jako opinie wiodące przedstawiają się następująco:

- wprowadzenie w Instytucji Badawczej w Policji Systemu Zarządzania Jakością - „nie mam zdania” – 70,19%;
- wykonywanie przez Instytucję Badawczą w Policji badań i sprawdzeń w kryminalistycznych bazach danych w oparciu o istniejące wytyczne lub procedury – 48,23% „nie mam zdania”;
- monitorowanie jakości wykonywanych badań daktyloskopijnych – 65,89% ankietowanych wskazało, że nie ma zdania;
- wprowadzenie system kontroli wyników prac eksperckich jeszcze przed odesłaniem ich do zlecającego - 77,94% „nie ma zdania”, natomiast 12,09% wypowiedziało się negatywnie, czyli wskazało, że nie ma systemu kontroli wyników prac eksperckich jeszcze przed odesłaniem ich do zlecającego;
- 82,85% ankietowanych nie ma zdania, a tylko 10, 23% wypowiedziało się pozytywnie że, Instytucje Badawcze w Policji uczestniczą w konkursach, nagrodach jakości, czy też certyfikacji systemu zarządzania;
- 81,97% ankietowanych wskazała, że nie ma podziękowań klientów za jakość wykonywanych badań;
- opiniowani wskazali w 90,31%, że klienci nie wnoszą skarg lub uwag co do zakresu badań.

Uzyskane wyniki badań empirycznych wskazują na konieczność szerszego współdziałania podmiotów biorących udział w kontroli migracji i ochronie porządku publicznego, w celu lepszego wymieniania informacji o systemie zarządzania jakością

w Instytucjach Badawczych w Policji. Brak przekazywania takiej informacji, nie świadczy o braku takiego systemu lecz o niepełnej współpracy w tym zakresie. Istotne jest aby jakość wykonywanych badań była na najwyższym poziomie jakościowym, co umożliwi skuteczną kontrolę migracji na granicach Unii Europejskiej.

Literatura:


1. GRUDZEWSKI W. M., HEJDUK I. K., 2008. *W poszukiwaniu nowych paradygmatów zarządzania*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa.
2. JEDYNAK P., 2011. *Znormalizowane systemy zarządzania. Modele, funkcje, wymagania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
3. KRZEMIŃSKA B., TOMASZYCKI K., 2017. *Migracja do Unii Europejskiej a poczucie bezpieczeństwa*, [w:] KUŹNIAR Z., ŁAPIŃSKA A., TOMASZYCKI K. (red.), *Zagrożenia bezpieczeństwa w XXI wieku – I. Terroryzm a bezpieczeństwo kulturowe*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych imienia Generała Tadeusza Kościuszki, Wrocław.
4. RÓSKIEWICZ M., PEREK-BIAŁAS J., WĘZIAK-BIAŁOWOLSKA D., ZIĘBA-PIETRZAK A., 2013. *Projektowanie badań społeczno-ekonomicznych. Rekomendacje i praktyka badawcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
5. SIKORA T., 2011. *Funkcjonowanie i doskonalenie systemów zarządzania jakością*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
6. SKRZYPEK E., HOFMAN M., 2010. *Zarządzanie procesami w przedsiębiorstwie. Identyfikowanie, pomiar, usprawnienie*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
7. SZTUMSKI J., 2010. *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, (wyd. VII), Wydawnictwo „Śląsk”, Katowice.
8. WAWAK S., 2011. *Zarządzanie jakością. Podstawy, systemy i narzędzia*, Wydawnictwo Helion, Gliwice.
9. ZAWADZKA L., (red.), 2001. *Ilościowe i jakościowe aspekty zarządzania*, Wydawnictwa Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
10. ZYMONIK Z., HAMRMOL A., GRUDOWSKI P., 2013. *Zarządzanie jakością i bezpieczeństwem*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Źródła prawa krajowego:

11. Konwencja wyznaczająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich, sporządzona w Dublinie dnia 15 czerwca 1990 r. (Dz.U. 2005 nr 24 poz. 194)

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author K. Tomaszycy.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 9 - 40

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

12. Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. z 2011 r. Nr 230, poz. 1371, z 2013 r. poz. 1650, z 2014 r. poz. 1199).
13. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytucjach badawczych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1158, 1452, 2201).
14. Zarządzenie Nr 19 Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 marca 2013 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi do Spraw Cudzoziemców (Monitor Polski DU RP z dn. 19.03.2013 r., poz. 166.).

Źródła prawa międzynarodowego:

15. Decyzja Komisji nr 2010/49/WE z dnia 30 listopada 2009 r. określająca pierwsze regiony, w których uruchomiony zostanie wizowy system informacyjny (VIS) (DU UE L23 z 2010 r.).
16. Decyzja Rady 2004/512/WE z dnia 8 czerwca 2004 r. w sprawie ustanowienia Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) (DU UE L213 z 2004 r.).
17. Decyzja Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej – DU UE L210 z 2008r.
18. Decyzja Rady 2008/616/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie wdrożenia Decyzji 2008/615/WSiSW w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej (zawierająca załącznik precyzujący parametry techniczne wymiany danych daktyloskopijnych, DNA i danych rejestracyjnych pojazdów) (DU UE L210 z 2008 r.).
19. Decyzja Ramowa Rady Unii Europejskiej 2009/905/WSiSW w sprawie akredytacji dostawców usług kryminalistycznych wykonujących czynności laboratoryjne zgodnie z normą PN EN ISO/IEC 17025 (DU UE L 322/14 z 09/12/2009).
20. Rozporządzenie Dublin II – Rozporządzenie Rady (UE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (DU UE L150 z 2003 r.).
21. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1077/2011 z dnia 25 października 2011 r. ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (DU UE L286 z 2011 r.).
22. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (DU UE L132 z 2010 r.).
23. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author K. Tomaszyci.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 9 - 40



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

w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (DU UE L180 z 2013 r.).

24. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) oraz wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi na temat wiz krótkoterminowych (rozporządzenie w sprawie VIS) (DU UE L218 z 2008 r.),
25. Rozporządzenie Rady (UE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (DU UE L349 z 2004 r.).

Netografia:

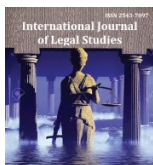
26. <http://slaska.policja.gov.pl/kat/policja-slaska/laboratorium-kryminali/jakosc/167573,Jakosc.html>.
27. <https://www.centrum.jakosci.pl/akredytacja-i-certyfikacja,akredytacja-laboratoriow-badawczych.html>.
28. <https://www.pca.gov.pl/>.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author K. Tomaszyci.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 9 - 40



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



Received: 2 November 2017
Revised: 30 November 2017
Accepted: 11 December 2017
Published: 29 December 2017

ZASADA PRĘDKOŚCI BEZPIECZNEJ W TEORII I PRAKTYCE

SAFETY SPEED RULE IN THEORY AND PRACTICE

Małgorzata Maria Żołna

Dr (nauki prawne)

Biegły z listy Prezesa Sądu Okręgowego w Gdańsku, Łodzi i w Kielcach
z zakresu kryminalistycznej rekonstrukcji zdarzeń drogowych.

Członek Zarządu Głównego Polskiego Towarzystwa Kryminalistycznego.

Członek Polskiego Towarzystwa Biomechaniki.

Członek stowarzyszenia SIM-TECH.

PhD, Laboratory of Criminology in Jędrzejów / Polanad

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


Streszczenie

Niniejszy artykuł dotyczy istotnego zagadnienia, niezwykle często pojawiającego się w orzecznictwie i doktrynie, a mianowicie zasady prędkości bezpiecznej, w myśl której kierujący pojazdem jest obowiązany poruszać się z prędkością zapewniającą panowanie nad pojazdem, z uwzględnieniem warunków w jakich ruch się odbywa oraz nieutrudniającą jazdy innym kierującym. Zarówno przekroczenie dozwolonej na danym terenie prędkości, jak i prowadzenie pojazdu z prędkością wyraźnie utrudniającą ruch innym uczestnikom ruchu wiąże się z nałożeniem na kierującego pojazdem mandatu karnego i otrzymaniem punktów karnych. Niniejsza publikacja dotyczy analizy przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym, uzasadnienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, jak i wypadku, w którym kierujący w sposób znaczny przekroczył dozwoloną prędkość, przez co doprowadził do zaistnienia wypadku drogowego, w którym śmierć na miejscu poniosła druga kierująca.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo w ruchu drogowym, ograniczenie prędkości, kierujący, wypadek komunikacyjny, rekonstrukcja, wyrok.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author M. Żołna.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 41 - 71

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

Abstract

This article considers an important issue, very often appearing in the case law (judicial decisions) and doctrine, namely the principle of safety speed rule, according to which the driver is obliged to drive at a speed ensuring control over the vehicle, take into account the driving conditions and to drive in a non-intrusive way for other drivers. Both exceeding the speed allowed in a given area, as well as driving a vehicle at a speed clearly hindering the movement of other road users is connected with imposing a penalty ticket and penalty points on the driver of the vehicle. The article provides an analysis of the provisions of the Road Traffic Law, justification of the Provincial Administrative Court in Szczecin, as well as the accident in which the driver significantly exceeded the allowed speed, which led to the road accident where the second driver died on the spot.

Keywords: safety in traffic, speed limit, driver, road accident, reconstruction, sentence.

Wprowadzenie

Pojęcie bezpieczna prędkość pojazdu - jak zauważył Sąd Najwyższy - jest pojęciem o charakterze relatywnym i w związku z tym żaden akt prawny nie może za pomocą wyrażonych cyfrowo wskaźników (np. wartości określonych w m/s) wskazać, jaka prędkość pojazdu jest prędkością bezpieczną (*Wyrok SN z dnia 3 sierpnia 1972 r*) Jest to wyjątkowo słuszne stanowisko, z uwagi na to, że prędkość bezpieczna jest ściśle związana z trzema elementami ruchu drogowego: człowiekiem, drogą i pojazdem. Człowiek – najważniejsze, a jednocześnie najsłabsze ogniwo tego łańcucha - prowadząc pojazd powinien uwzględnić:

- swoje doświadczenie, umiejętności, stan psychofizyczny;
- rzeźbę terenu, po którym się porusza (spadki, wzniesienia, łuki);
- stan drogi (klasa drogi, wyboje w jezdni, koleiny, ubytki w jezdni, brak pobocza, wąska jezdnia, zaleganie śniegu lub błota);
- stan techniczny i rodzaj pojazdu (pojazd nowy lub wyeksploatowany, ponadgabarytowy);
- ładunek pojazdu (wysoki, szeroki, długi, przestrzenny, niebezpieczny);
- warunki atmosferyczne (deszcz, mgła, śnieg, wiatr, gołoledź);
- natężenie ruchu (zachowanie odstępu, dopuszczalne prędkości, liczba i rodzaj pojazdów znajdujących się w ruchu);
- widoczność na drodze (pora doby, obszar zabudowany, roślinność w pasie drogowym, infrastruktura drogowa).

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author M. Żoła.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 41 - 71



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

Nie jest możliwe jednoznaczne wskazanie konkretnej wartości prędkości, którą za każdym razem, w każdej sytuacji drogowej można byłoby uznać za prędkość bezpieczną. Nie można utożsamiać prędkości bezpiecznej z prędkością administracyjnie dopuszczalną. Są to dwa różne zagadnienia. Dla przykładu maksymalną dopuszczalną prędkością obowiązującą dla poruszających się na autostradach to 140 km/h, jednak w warunkach zmniejszonej przejrzystości powietrza spowodowanych zamgleniem kierujący powinien zredukować wartość prędkości do takiej, która pozwoli mu na bezpieczne (dla niego i innych uczestników ruchu) pokonanie trasy.

Zgodnie z treścią art. 19 Ustawy Prawo o ruchu drogowym, 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. Ponadto kierujący pojazdem jest obowiązany: jechać z prędkością nieutrudniającą jazdy innym kierującym, hamować w sposób niepowodujący zagrożenia bezpieczeństwa ruchu lub jego utrudnienia, utrzymywać odstęp niezbędny do uniknięcia zderzenia w razie hamowania lub zatrzymania się poprzedzającego pojazdu.

Panowanie nad pojazdem oznacza stan, w którym kierujący może, w istniejących warunkach, swobodnie reagować na zmieniającą się sytuację na drodze (Kurzępa, s. 76). Chodzi o to, aby kierujący miał dość czasu na skuteczne wykonanie wszelkich czynności wymaganych w danej sytuacji, aby nie zakłócać normalnego ruchu (Pawelec, s. 137).

Za przekroczenie prędkości obowiązującej na danym terenie przewidziano mandat i punkty karne. Jak wynika z aktualnie obowiązującego taryfikatora za przekroczenie prędkości do 10 km/h funkcjonariusz Policji może wymierzyć mandat w wysokości do 50 zł, o 11-20 km/h - od 50 do 100 zł i 2 punkty karne, o 21-30 km/h - od 100 do 200 zł i 4 punktów karnych, 31-40 km/h - od 200 do 300 zł i 6 punktów karnych, o 41-50 km/h - od 300 do 400 zł i 8 punktów karnych, o 51 km/h i więcej - od 400 do 500 zł i 10 punktów karnych.

Nadmierna prędkość nie jest jedynym problemem występującym na drogach. Przypadki nagłego hamowania nie zawsze są konieczne i bezpieczne. Kierujący zwykle podejmują tego typu manewry, gdy np. zauważą stojący fotoradar, odcinkowy pomiar prędkości (1), zmotoryzowany patrol Policji lub niestety – coraz częściej, aby „zdyscyplinować” innych uczestników ruchu. Za hamowanie w sposób powodujący zagrożenie bezpieczeństwa ruchu lub jego utrudnienie grozi mandat od 100 do 300 zł i 2 punkty karne. Za prędkość utrudniającą ruch innym kierującym nie można uznać prędkości dopuszczalnej, administracyjnie określonej na danym terenie. Za blokowanie lewego pasa grozi 150 zł mandatu i 2 punkty karne.

17 listopada 2016 r. przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Szczecinie zapadł wyrok w przedmiocie unieważnienia wyniku egzaminu praktycznego na prawo jazdy. Sąd uchylił zaskarżoną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego oraz poprzedzającą ją decyzję Marszałka Województwa (2). W trakcie egzaminu praktycznego na prawo jazdy kategorii B – w ocenie egzaminatora – kursant uzyskał wynik negatywny za dwukrotne niezastosowanie się do znaków pionowych, podczas jazdy na drogach dwukierunkowych jednojezdniowych. W ocenie egzaminatora zdający potrafi jeździć ze zwiększoną prędkością, ponieważ po zwróceniu mu uwagi zwiększył ją w czasie jazdy, natomiast nie obserwował znaków drogowych i nie zastosował się do nich w czasie jazdy, przez co może powodować utrudnienia ruchu na drogach o podwyższonej prędkości. W toku postępowania Marszałek Województwa i Samorządowe Kolegium Odwoławcze uznali, że fakt podniesienia na danym odcinku drogi wartości prędkości nie rodzi obowiązku poruszania się z prędkością zbliżoną do znaku, a oznacza jedynie zakaz jej przekraczania. Tej argumentacji nie podzielił WSA i orzekł, że egzamin został przeprowadzony w sposób zgodny z przepisami ustawy, a zatem nieuprawnione było badanie zasadności wystawionej przez egzaminatora oceny z tego egzaminu. Wyrok nie jest prawomocny. Od wyroku służy skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W treści uzasadnienia wyroku opublikowanego na stronie internetowej brak jest informacji przy jakich wartościach prędkości – zdaniem egzaminatora – doszło do popełnienia błędów przez zdającego. W mojej ocenie



decyzja WSA jest nietrafna z uwagi na to, że kursant prawdopodobnie stosował się do zasady prędkości bezpiecznej.

W 2015 r. zgłoszono Policji 32 967 wypadków mających miejsce na drogach publicznych, strefach zamieszkania lub w strefach ruchu, z czego niedostosowanie prędkości do warunków ruchu było przyczyną 5753 wypadków na drogach jednojezdniowych dwukierunkowych i 687 wypadków na drogach dwujezdniowych jednokierunkowych (Wypadki drogowe w Polsce w 2015, KGP).

Nie wskazano, ile wypadków zostało spowodowanych przez kierujących, którzy poruszali się zbyt wolno.

Zdarzenie drogowe

19 maja 2015 r. na skrzyżowaniu drogi P-3396D z drogą relacji B.-B. w terenie niezabudowanym doszło do zdarzenia drogowego. Kierujący samochodem osobowym marki BMW jadąc z miejscowości Ż. w kierunku miejscowości Ś. drogą nr 3396D zderzył się z wyjeżdżającą z drogi podporządkowanej relacji B.-B. kierującą samochodem osobowym marki Volvo V40. Wskutek zderzenia kierująca samochodem Volvo V40 poniosła śmierć na miejscu. W wyniku wypadku kierujący samochodem BMW nie odniósł żadnych obrażeń. Jak wynikało z protokołów badań krwi zarówno kierujący samochodem BMW, jak i kierująca samochodem Volvo w chwili zaistnienia zdarzenia byli trzeźwi.

W chwili wystąpienia zdarzenia panowała pora dzienna, korzystne warunki atmosferyczne, było słonecznie, nie było wiatru. Temperatura powietrza wynosiła +17°C.

W rejonie miejsca zdarzenia nie było sygnalizacji świetlnej, kamer monitorujących (nawet GDDKiA), żaden z samochodów nie był wyposażony w wideorejestrator. Nie ustalono bezpośrednich świadków zdarzenia.

Na miejscu zdarzenia interweniowała Policja. Sporządzono protokół oględzin miejsca wypadku, protokoły oględzin obu pojazdów, szkic sytuacyjny obrazujący miejsce wypadku, wykonano dokumentację fotograficzną. Przebiegu czynności nie utrwalono za pomocą urządzenia rejestrującego obraz i dźwięk. Oględziny rozpoczęto po ok. półtorej godzinie od zaistnienia zdarzenia. Jak wynika z protokołu oględzin

miejsca zdarzenia maksymalna dozwolona prędkość, z jaką można było się poruszać w tym miejscu wynosiła 50 km/h.

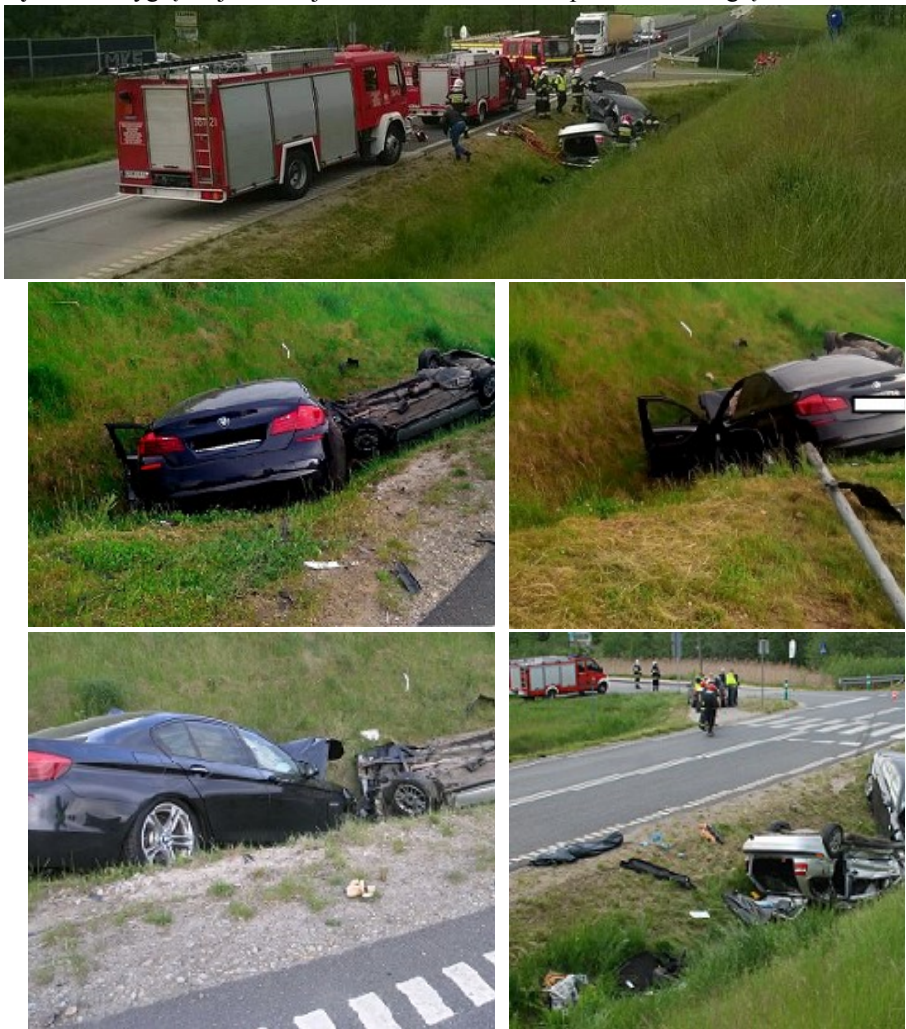
W miejscu i czasie, gdy wypadek zaistniał nie odnotowano żadnych zjawisk atmosferycznych mogących mieć wpływ na przebieg bądź zaistnienie zdarzenia. Od chwili zaistnienia zdarzenia do czasu zakończenia oględzin na miejscu wypadku warunki pogodowe nie uległy zmianie.

Asfaltowa nawierzchnia drogi w miejscu zdarzenia była twarda, sucha, gładka, pozbawiona naniesień mogących mieć wpływ na przebieg bądź zaistnienie wypadku. Jezdnia, na której doszło do zdarzenia miała szerokość 8,2 m. Posiadała ona dwa wyznaczone znakiem poziomym P-4 „linia podwójna ciągła”, pasy ruchu w przeciwnych kierunkach. Pobocze z lewej i z prawej strony miało szerokość 1,6 m i było trawiaste. Stan obu stron pobocza określony został jako dobry, usytuowane były na równi z poziomem jezdni.

Jak wynikało z treści miejscami nieczytelnego protokołu oględzin wypadku, na jezdni ujawniono m.in. ślady bocznego przemieszczania pojazdu na ogumionych kołach, ślad żłobienia równoległy do osi jezdni „ślad osypu pochodzący z pojazdów uczestniczących w zdarzeniu, ślady żłobienia z naniesionymi elementami aluminium, na jezdni na lewym pasie ruchu ujawniono plamę cieczy i „pole” szkieł. „Ślad osypania” przechodził w ślad bocznego znoszenia kół pojazdu. Na lewym pasie ruchu rozpoczynał się ślad bocznego przemieszczania się ogumionych kół pojazdu. Na tym śladzie naniesione były ślady żłobienia elementów podwozia i przemieszczania się ich po nawierzchni jezdni. W odległości 1,3 m od początku opisanego śladu rozpoczynał się ślad żłobienia asfaltu o długości 1 m. ślad ten kończył się bezpośrednio przy pojeździe marki BMW.




Ryc. 1-6. Wygląd rejonu miejsca zdarzenia w chwili prowadzenia oględzin



ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author M. Żoła.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 41 - 71

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




Źródło (3): <http://swidnica24.pl/zginela-na-laczniku/> <http://dsw.doba.pl/artykul/-foto-wideo-smiertelny-wypadek-na-laczniku/4920/16>, <http://swidnica.naszemiasto.pl/artykul/tragiczny-wypadek-na-laczniku-nie-zyje-kobieta,3392646,art,t,id,tm.html> [dostęp: 18 sierpnia 2016].

Ryc. 7. Widok miejsca zdarzenia i drogi w kierunku, w którym jechał kierujący BMW.



ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author M. Żoła.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 41 - 71

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

Ryc. 8. Zdjęcie przedstawiające drogę i kierunek, z którego nadjeżdżała kierująca Volvo




Jak wynikało z treści protokołu oględzin pojazdu i opinii biegłego z zakresu techniki samochodowej, powstałe w wyniku zdarzenia w pojeździe BMW stwierdzono następujące uszkodzenia:

- zderzak przedni połamany i zerwany z mocowań,
- belka zderzaka zgięta,
- wzmocnienie czołowe zgięte,
- błotnik przedni zgięty,
- rozbity reflektor lewy i prawy,
- pokrywa silnika pognięta,
- przełamana chłodnica,
- szyba czołowa stłuczona,
- chłodnica połamana,
- poduszki gazowe kierującego i pasażera wyzwolone,
- kurtyny wyzwolone,
- drążki kierownicze zgięte,
- wahacz dolny prawy i lewy zgięty i cofnięty.

Z uwagi na uszkodzenia pojazdu nie sprawdzono funkcjonowania układu hamulcowego, instalacji elektrycznej, sygnału dźwiękowego, nie wykonano jazdy

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author M. Żoła.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 41 - 71

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

próbnej. Ponadto stwierdzono, że szyba czołowa była zabrudzona, a szyba boczna i tylna były przyciemniane.

Nie zabezpieczono zarówno do badań kryminalistycznych aby zweryfikować czy świeciły się w chwili zaistnienia zdarzenia. Pas bezpieczeństwa nie został zablokowany, co oznacza, że w chwili zaistnienia zdarzenia kierujący nie korzystał z jego ochrony.

W czynnościach procesowych Policji nie towarzyszył biegły z zakresu rekonstrukcji wypadków drogowych ani techniki motoryzacyjnej i ruchu drogowego.

Z dokumentacji i wyników powypadkowych oględzin pojazdu wynikało, że samochód w chwili zaistnienia wypadku był sprawny technicznie, a jego stan nie miał wpływu na zaistnienie bądź przebieg zdarzenia. Powypadkowe oględziny pojazdu nie wykazały, aby samochód przed zdarzeniem posiadał niesprawne mechanizmy mogące mieć wpływ na zaistnienie i przebieg wypadku.

Bezpośrednio po zdarzeniu pojazd został zabezpieczony na parkingu strzeżonym i był poddany obserwacjom przez biegłego. Jak wynikało z treści protokołu oględzin pojazdu, pas bezpieczeństwa kierującego nie był zablokowany. W aktach brak było informacji na temat wyglądu taśmy i klamry pasów bezpieczeństwa kierującego BMW: czy bezpośrednio po wypadku samodzielnie opuścił pojazd, czy ktoś mu w tym pomagał, którędy wysiadł, czy taśma pasów została przecięta w wyniku wypadku czy pękła. W aktach sprawy brak odpowiedniej dokumentacji fotograficznej obrazującej wnętrze kabiny BMW i wygląd taśmy oraz klamry pasów. Pojazd wyposażony był w układ ABS, nie ustalono jego sprawności działania. Materiał fotograficzny sporządzony podczas oględzin miejsca wypadku prezentujący samochód osobowy został wykonany niezgodnie z regułami fotografii kryminalistycznej. Nie zastosowano łat pomiarowych, ani przymiarów celem wskazania na jakiej wysokości znajdowały się poszczególne uszkodzenia.



Ryc. 9. Fragment protokołu oględzin samochodu osobowego marki BMW prezentujący zakres uszkodzeń jego nadwozia.



Ryc. 10, 11. Samochody osobowe w położeniu powypadkowym






Źródło (4): <http://dsw.doba.pl/arttykul/-foto-wideo-smiertelny-wypadek-na-laczniku/4920/16>
[dostęp: 18 sierpnia 2016].

Jak wynikało z treści protokołu oględzin Volvo V40 i opinii biegłego z zakresu techniki samochodowej, stwierdzono, że w wyniku zdarzenia doszło do następujących uszkodzeń:

- szyba czołowa rozbita,
- wycieraczki przednie złamane,
- pokrywa silnika zgięta,
- błotnik przedni lewy zgięty,
- błotnik prawy zgięty,
- rozbite reflektory lewy i prawy,
- dach ze słupkami przełamany,
- zderzak przedni połamany,
- deska rozdzielcza połamana,
- podłoga po stronie lewej zgięta,

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author M. Żoła.

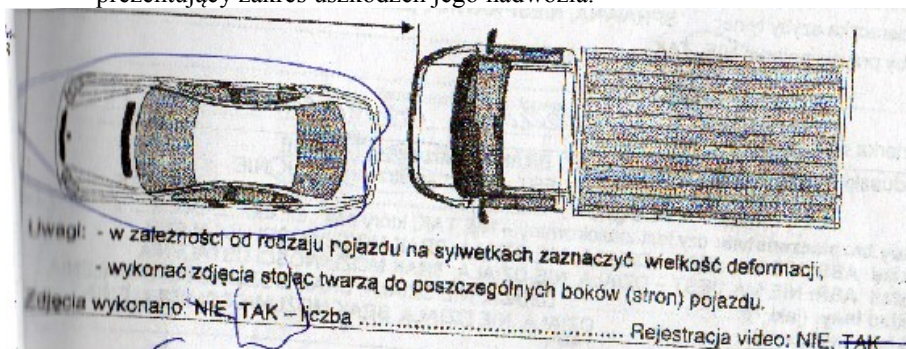
Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 41 - 71

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

- słupek zawiasowy lewy zgięty,
- drzwi przednie lewe zgięte,
- szyba boczna lewa stłuczona,
- drzwi tylne lewe zgięte,
- szyba boczna stłuczona,
- słupek drzwi tylnych odcięty w wyniku akcji ratunkowej,
- pokrywa bagażnika zgięta,
- szyba tylna stłuczona,
- zderzak tylny wyrwany z mocowania,
- błotnik tylny prawy zgięty,
- drzwi przednie prawe zgięte,
- drzwi tylne prawe zgięte,
- fotel kierowcy połamany,
- fotel pasażera połamany,
- kanapa tylna połamana,
- poduszki kierowcy i pasażera wyzwolone,
- kurtyna lewa i prawa wyzwolone,
- przewód hamulcowy zerwany przy zacisku hamulcowym,
- pedał hamulcowy zablokowany przez pocięte elementy blach nadwozia,
- drążek kierowniczy po stronie lewej rozłączony ze zwrotnicą,
- pęknięte gniazdo zwrotnicy,
- zwrotnica kolumny McPhersona i tarcze koła z oponą zerwane z mocowania,
- pęknięte łożysko kolumny McPhersona,
- wahacz dolny prawy zgięty,
- wahacz dolny lewy zgięty,
- opona przednia lewa przecięta po stronie zewnętrznej na długości ok. 5 cm, po stronie wewnętrznej przecięta na boku na długości 40 cm,
- obrzeże tarczy koła przedniego prawego zgięte,
- opona koła tylnego lewego przecięta na boku po stronie zewnętrznej na długości 40 cm.

Ponadto stwierdzono wyciek płynu hamulcowego oraz brak ciśnienia w przedniej i tylnej lewej oponie. Instalacja elektryczna była miejscami poprzecinana. Wszystkie te uszkodzenia były skutkiem wypadku. W toku postępowania nie zabezpieczono żarówek do badań kryminalistycznych, aby zweryfikować czy świeciły się w chwili zaistnienia zdarzenia. Poduszka gazowa kierowcy i pasażera wyzwoiliły się. Nie sprawdzono taśmy oraz klamry pasów bezpieczeństwa, aby stwierdzić czy pas został zablokowany, a w konsekwencji czy kierująca korzystała z niego w chwili wypadku. W uwagi na liczne uszkodzenia pojazdu nie sprawdzono układu hamulcowego, elektrycznego, sygnału dźwiękowego, nie wykonano jazdy próbnej ze względu na uszkodzenia pojazdu.

Ryc. 12. Fragment protokołu oględzin samochodu osobowego marki Volvo prezentujący zakres uszkodzeń jego nadwozia.




Z dokumentacji i wyników powypadkowych oględzin pojazdu wynikało, że samochód w chwili zaistnienia wypadku był sprawny technicznie, a jego stan nie miał wpływu na zaistnienie bądź przebieg zdarzenia. Bezpośrednio po zdarzeniu pojazd został zabezpieczony na parkingu strzeżonym i był poddany obserwacjom przez biegłego.

Pojazd wyposażony był w układ ABS, nie ustalono jego sprawności działania. Po rozkodowaniu nr VIN okazało się, że samochód nie był wyposażony w szybę przyciemnianą.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author M. Żoła.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 41 - 71

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

Materiał fotograficzny sporządzony podczas oględzin miejsca wypadku prezentujący samochód osobowy został wykonany niezgodnie z regułami fotografii kryminalistycznej. Nie zastosowano łat pomiarowych, ani przymiarów celem wskazania na jakiej wysokości znajdowały się poszczególne uszkodzenia.

Na podstawie protokołu oględzin i otwarcia zwłok ustalono, że wskutek wypadku drogowego, w jakim uczestniczyła jako kierująca samochodem osobowym doznała następujących obrażeń :

- urazu głowy ze stłuczeniem mózgu i krwawieniem podpajęczym i rozerwaniem aparatu więzadłowego czaszki z kręgosłupem;
- uraz klatki piersiowej ze złamaniem żeber po stronie lewej II, III, IV w linii pachowej przedniej IX, X, XI w linii przykręgosłupowej;
- rozerwania przestrzeni międzyżebrowych po stronie lewej;
- stłuczenia jamy brzusznej z pęknięciem wątroby, śledziony i podbiegnięciem krwawym nerki prawej;
- otarć naskórka i podbiegnięć krwawych na tułowie i kończynach;
- krwawienia do jam opłucnowej i otrzewnowej.

Po zdarzeniu uwięzioną kierującą z uszkodzonego pojazdu ewakuowali strażacy przy użyciu narzędzi hydraulicznych przez tylne prawe drzwi. W aktach brak było informacji na temat wyglądu taśmy i klamry pasów bezpieczeństwa kierującej: czy w trakcie akcji ratunkowej kierująca miała zapięte pasy, czy taśma pasów została przecięta w wyniku wypadku czy pękła. Jak wynikało z treści opinii biegłego z zakresu medycyny sądowej kierująca pojazdem Volvo w wyniku wypadku, w którym uczestniczyła zmarła śmiercią gwałtowną.

W toku postępowania nie zabezpieczono odzieży, w którą w chwili wypadku była ubrana pokrzywdzona. Na podstawie dokumentacji fotograficznej sporządzonej podczas oględzin miejsca wypadku można stwierdzić, że pokrzywdzona była ubrana w:

- podkoszulkę koloru szarego,
- biustonosz koloru czarnego,
- spodnie koloru niebieskiego,
- pasek koloru brązowego z klamrą koloru srebrnego,

- bluzę koloru szarego,
- skarpetki koloru czarno-różowo-szarego,
- buty koloru czerwonego.

Jak wynika z analizy fotografii prezentującej wygląd zwłok oraz wnętrza kabiny Volvo V40, na ciele pokrzywdzonej brak było śladów po taśmie pasów bezpieczeństwa, choć taśma pasów była rozwinięta i zwisała luźno na oparciu fotela kierowcy. Brak było szczegółowych fotografii klamry i pasa. Pomimo tego, że Volvo V40 po zderzeniu obrócił się dwa razy przez lewy bok pokrzywdzona nie wypadła z pojazdu, co może świadczyć o tym, że w chwili zaistnienia zdarzenia korzystała z pasów bezpieczeństwa.

Ryc. 13. Widok wnętrza kabiny pojazdu Volvo.




Biomechaniczna analiza zdarzenia

W analizowanym przypadku doszło do zderzenia bocznego. Samochód BMW uderzył przodem w lewy bok samochodu Volvo V40, a następnie w ruchu poezderzeniowym oba pojazdy przemieściły się do przydrożnego rowu znajdującego

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author M. Żołna.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 41 - 71

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

się po drugiej stronie jezdni, na której doszło do zdarzenia. Po zderzeniu z BMW samochód Volvo V40 obracał się wokół własnej osi i rolował. W chwili wypadku z samochodu znajdowała się kierująca tym pojazdem, która w wyniku doznanych obrażeń – pomimo prowadzonych czynności ratunkowych - zmarła na miejscu zdarzenia. Jak wynika z treści protokołu oględzin i otwarcia zwłok pokrzywdzonej w wyniku wypadku doznała ona m.in. urazu głowy ze stłuczeniem mózgu i krwawieniem podpajęczym i rozerwaniem aparatu więzadłowego czaszki z kręgosłupem, urazu klatki piersiowej ze złamaniem żeber po stronie lewej II, III, IV w linii pachowej przedniej IX, X, XI w linii przykręgosłupowej, rozerwania przestrzeni międzyżebrowych po stronie lewej oraz stłuczenia jamy brzusznej z pęknięciem wątroby, śledziony i podbiegnięciem krwawym nerki prawej.

W wyniku zderzenia przemieszczeniu w kierunku wnętrza pojazdu uległa podłoga po stronie lewej, drzwi lewe przednie i tylne, wzmocnienie boczne lewe, słupki „B” i zaczęły napierać na ciało zajmującej pozycję kierującej. W toku oględzin Volvo V40 zmierzono maksymalną głębokość odkształcenia nadwozia z lewej strony tego pojazdu, która wynosiła 64 cm, co oznacza, że prędkość zderzeniowa była znaczna. Nie zmierzono odkształcenia przodu pojazdu BMW.

Jeśli chodzi o zakres i rodzaj obrażeń kierującej powstałych podczas zderzenia i rozdzielenia się pojazdów po zderzeniu, to zgniecenie ściany klatki piersiowej do środka spowodowało złamanie żeber. Nagłe wychylenie głowy w prawo spowodowało, że miejsce przyczepu głowy znalazło się za środkiem ciężkości głowy i niżej od niego. Z tego powodu ruch głowy w stosunku do szyi spowodował zgięcie głowy na prawy bok i rotację, a w konsekwencji rozerwanie aparatu więzadłowego czaszki z kręgosłupem. Należy zwrócić uwagę, że ruch ciała dalej determinował ruch obrotowy pojazdu i jego rolowanie, co spowodowało dalsze obrażenia u kierującej Volvo V40, przede wszystkim uszkodzenia narządów wewnętrznych, które były uderzane po różnych kątach w trakcie przemieszczania się pojazdu i poddawane działaniu znacznych sił przez obracający się pojazd. Siły te podobne są do tych na wirującej karuzeli. Nawet pomimo zastosowania pasów narządy wewnętrzne nadal się poruszają i następuje ich rozerwanie – tak jak było w tym przypadku.

Ryc. 14. Wizualizacja ruchu ciała w sytuacji zderzenia bocznego z lewej strony.



Analiza zdarzenia.

W toku postępowania podejrzany wyjaśnił, że na skrzyżowaniu z prawej strony wyjechał nagle samochód, hamował, nie był w stanie określić z jaką prędkością poruszał się przed wypadkiem, czuł, że panował nad samochodem, gdy zobaczył skrzyżowanie to zwolnił, jego pojazd był sprawny.

W ramach badania pojazdu BMW przeprowadzono badanie błędów, jakie wystąpiły w pojeździe, a które zarejestrowane zostały w jego komputerze pokładowym. Okazało się, że wystąpiło ponad 70 błędów, a najważniejszym z nich był błąd dotyczący modułu wypadkowego, który wskazywał m.in. prędkość samochodu w chwili wypadku, temperaturę silnika, temperaturę otoczenia. Z odczytu danych zarejestrowanych w komputerze wynikało, że w chwili zaistnienia zderzenia, samochód poruszał się z prędkością $V = 116,7$ km/h, a prędkość obrotowa silnika wynosiła w tym momencie 1909 obr./min., przebieg pojazdu 32 158 km. W wyniku zderzenia jego prędkość spadła do ok. 90,5 km/h. Silnik zgasł przy prędkości 25,6 km/h i dalej poruszał się już przy wyłączonym silniku.

Zgromadzony w aktach sprawy materiał fotograficzny sporządzony podczas oględzin, został wykonany niezgodnie z regułami fotografii kryminalistycznej. Podobnie z resztą dokumentacja przygotowana w toku likwidacji szkody komunikacyjnej na pojeździe BMW, która nie mogła zostać określona jako typowy

materiał poglądowy niezbędny zakładowi ubezpieczeń do działalności ubezpieczeniowej.

W przedmiotowej sprawie doszło do zderzenia bocznego dwóch samochodów osobowych. W ruchu pozderzeniowym pojazdy przemieściły się do przydrożnego rowu, znajdującego się po przeciwnej stronie drogi. Samochód BMW zanim wjechał do rowu uderzył z stojący znak drogowy D-6 „przejście dla pieszych” łamiąc jego słup, natomiast samochód Volvo V40 rolował dwukrotnie przez lewy bok i przewrócił się na dach.

W toku opiniowania w celu potwierdzenia bądź uzupełnienia danych umieszczonych przez Policję w protokole, zespół biegłych przeprowadził obserwacje i pomiary na miejscu zdarzenia. Po wypadku, jak wynikało z informacji służby drogowej, nastąpiła zmiana w postaci dodania oznakowania pionowego: (znaki ostrzegawcze) A-6a „skrzyżowanie z drogą podporządkowaną występującą po obu stronach”, A-16 „przejście dla pieszych”, (znaki zakazu) B-33 („70”) „ograniczenie prędkości”, B-25 „zakaz wyprzedzania” oraz poziome P-4 „linia podwójna ciągła” i P-6 „linia ostrzegawcza”. Lustra okrągłe zostały zmienione na prostokątne o wymiarach 80 na 100 cm.

Zrealizowane przez opiniujących czynności nie wykazały różnic pomiędzy pomiarami odległości mierzonymi faktycznie w miejscu wypadku a danymi zawartymi w protokole oględzin miejsca zdarzenia. Pomiar szerokości drogi w miejscu wypadku okazał się zgodny z informacjami podanymi przez Policję i rzeczywiście wynosi 8,2 m.

Zakres możliwości obserwacji drogi i pojazdów poruszających się na wprost w obu kierunkach był niczym nieograniczony, natomiast dla kierujących chcących włączyć się do ruchu z drogi prowadzącej z miejscowości B., czyli z kierunku skąd nadjechała pokrzywdzona widoczność była ograniczona przez ekrany dźwiękochłonne stojące po lewej stronie na poboczu.

W sytuacji zderzenia dwóch samochodów istotnego znaczenia nabiera ustalenie wzajemnego położenia pojazdów w chwili kolizji. Jest to najważniejszy etap rekonstrukcji takiego zdarzenia. Ustaleń prowadzących do tego celu dokonuje się

głównie na podstawie kryminalistycznego porównania śladów i źródeł ich powstania, a także poprzez przyporządkowanie wzajemne odkształceń pojazdów.

Podczas oględzin na miejscu zdarzenia nie zwymiarowano prawidłowo i nie udokumentowano w sposób właściwy śladów ujawnionych na nadwoziu Volvo. Podczas wykonywania kolejnych fotografii nie uwzględniono wielkości planu przy dokumentowaniu kolejnych faz oględzin. Nie zabezpieczono żarówek do badań kryminalistycznych, aby weryfikować, czy świeciły się one w chwili zaistnienia zdarzenia czy też nie. Choć biegły stwierdził, że włącznik światła w pojeździe znajdował się w pozycji „włączony”.

Podczas badań elementów i zespołów pojazdu nie ustawiono prawidłowo listew pomiarowych i przymiarów centymetrowych, aby wskazać na jakiej wysokości na nadwoziu samochodu znajdowały się poszczególne ślady.

Kierujący BMW jadąc w kierunku miejscowości Ś. miał niczym nieograniczoną widoczność na wprost. Poruszając się w tym rejonie powinien zachować szczególną ostrożność, z uwagi na znajdujące się tam przejście dla pieszych oznaczone znakiem pionowym D-6 i poziomym P-10 („przejście dla pieszych”), a po drugie zredukować wartość prędkości do administracyjnie dopuszczalnej, czyli maksymalnie 50 km/h.

Jak wynika z danych fabrycznych samochodu wysokość pojazdu wynosi ok. 1,46 m, co przy wzroście kierującego wynoszącym ok. 186 cm oznaczało, że wysokość głowy w trakcie jazdy, a co za tym idzie wysokość widzenia wynosiła ok. 120,0 ÷ 140,0 cm od nawierzchni drogi. Zajmując taką pozycję kierowca miał możliwość prawidłowej obserwacji drogi przed sobą, szczególnie w kierunku „na wprost”.

Ryc. 15. Widok standardowej pozycji kierującego BMW. Podczas symulacji ustalono wysokość linii widzenia kierującego o wzroście analogicznym do podejrzanego, czyli ok. 186 cm. Wysokość widzenia wynosi ok. 120-140 cm od nawierzchni. Dla celów wizualizacji wykorzystano samochód porównywalny




Ryc. 16. Widok przedpoła jazdy widziany przez poruszającego się w kierunku Ś. Ujęcie zostało wykonane podczas czynności eksperckich. Obiektyw aparatu został ustawiony na osi jezdni



Kierująca samochodem osobowym zamierzająca wjechać na drogę relacji B. - B., miała ograniczoną widoczność z lewej strony (czyli skąd nadjechał pojazd BMW), z uwagi na to, że ustawiono tam ekrany dźwiękochłonne. Po przeciwej

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author M. Żoła.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 41 - 71

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

stronie drogi ustawione było lustro drogowe ochronne o średnicy ok. 60 cm, mające pomagać włączającym się do ruchu i zwiększać zakres widoczności. Podczas oględzin miejsca wypadku stwierdzono, że powierzchnia lustra była czysta. Jak wynikało z treści zeznania męża pokrzywdzonej, jego małżonka miała wadę wzroku, nosiła okulary fotochromowe, stosowała je do jazdy samochodem i miała je przed rozpoczęciem podróży, w dniu, w którym zaistniał wypadek. Podczas oględzin uszkodzonego pojazdu ani miejsca zdarzenia nie ujawniono tego rodzaju przedmiotu.

Jak wynika z danych fabrycznych samochodu wysokość pojazdu wynosi ok. 1,41 m, co przy wzroście kierującej wynoszącym ok. 168 cm oznaczało, że wysokość głowy w trakcie jazdy, a co za tym idzie wysokość widzenia wynosiła ok. 120,0 ÷ 135,0 cm od nawierzchni drogi.

Aby w sposób bezpieczny wykonać manewr wjechania na skrzyżowanie z drogą z pierwszeństwem przejazdu i wykonać na nim skręt w lewo, kierująca powinna zastosować się do znaków drogowych, pionowych B-20 (stop) i poziomych P-12 (linia bezwzględnego zatrzymania się – stop) oraz upewnić się, czy z prawej i z lewej strony nic nie nadjeżdża, a w sytuacji, gdyby z któregośkolwiek kierunku poruszał się inny uczestnik ruchu, miała obowiązek udzielić mu pierwszeństwa przejazdu. Miała obowiązek zachowania kwalifikowanej formy szczególnej ostrożności, gdyż po pierwsze, zbliżała się do skrzyżowania z drogą z pierwszeństwem przejazdu, a po drugie znajdowało się w tym miejscu przejście dla pieszych i znak STOP wraz ze znakiem poziomym P-12 „linią bezwzględnego zatrzymania-STOP” obligującym do bezwzględnego zatrzymania się przed wjazdem na skrzyżowanie.

Manewr wjechania na skrzyżowanie z drogą z pierwszeństwem przejazdu jest szczególnie niebezpieczny i dlatego kierująca musiała spełnić określone warunki, aby zachować bezpieczeństwo, czyli rozejrzeć się na wszystkie strony, jak również sprawdzić tzw. pola „martwe”.



Ryc. 17. Widok przedpola jazdy widziany przez poruszającą się w kierunku skrzyżowania z drogą relacji Ś. – Ż.. Ujęcie zostało wykonane podczas czynności eksperckich. Obiektów aparatu został ustawiony na osi jezdni.




Kierujący samochodem BMW tuż przed zderzeniem poruszał się jadąc na wprost, w kierunku Ś. Jezdnia w miejscu zdarzenia była gładka, pozbawiona kolein czy ubytków, w związku z tym do dalszych analiz przyjęto, że poruszał się on środkiem swego pasa ruchu.

W chwili, gdy doszło do kontaktu kolizyjnego z wjeżdżającym na skrzyżowanie i skręcającym w lewo samochodem Volvo V40, kierujący BMW zdążył wykonać manewr obronny w postaci skrętu kierownicą w lewo, a następnie w ruchu pozderzeniowym wjechał przodem samochodu do przydrożnego rowu, w którym zatrzymał się na skarpie tego rowu, natomiast uderzone w lewy bok Volvo V40 po rolowaniu (co najmniej) wjechało również do tego rowu i po uderzeniu w tę skarpę zatrzymało się na dachu bezpośrednio za pozycją zatrzymania pozderzeniowego BMW.

Na miejscu zdarzenia Policja nie ujawniła śladów hamowania pochodzących od opon pojazdu BMW. Na nawierzchni jezdni brak było śladów traseologicznych, na podstawie których można byłoby określić tor jazdy i prędkość poruszania się

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author M. Żoła.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 41 - 71

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

BMW. Jednak na podstawie analizy kodu błędów zarejestrowanych przez komputer pokładowy zainstalowany w tym pojeździe ustalono, że w chwili, gdy doszło do zderzenia samochód BMW poruszał się z prędkością 116,7 km/h, czyli ponad 130% większą niż dopuszczalna na tym odcinku drogi. Ustalenia powyższej prędkości dokonano w siedzibie dealera marki BMW, podczas badania samochodu BMW na stanowisku urządzenia ISID-R2, autoryzowanym przez producenta BMW w Monachium. Prędkość zderzeniowa zapisana w komputerze pokładowym tego pojazdu, została określona bardzo dokładnie precyzyjnie.

Co się tyczy prędkości Volvo, to kierująca tym samochodem zamierzała wyjechać z drogi podporządkowanej na drogę główną z jednoczesnym skrętem w lewo, więc należało przypuszczać i to z dużym prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością, że wartość prędkości tego pojazdu nie mogła być duża. Kierująca manewru nie ukończyła, gdyż na prawym pasie ruchu, prosto od strony Ż. w kierunku Ś. poruszał się kierujący BMW, który będąc na swoim pasie ruchu zderzył się z Volvo V40, uderzając w jego lewy bok na wysokości przednich i tylnych drzwi.

Na nawierzchni jezdni nie ujawniono śladów, na podstawie których możliwym byłoby określenie wartości prędkości samochodu Volvo V40 oraz toru jego ruchu, a tym bardziej ustalenie, czy kierująca przed dojazdem do skrzyżowania zatrzymała się przed linią P-12 (bezwzględного zatrzymania się - stop) i upewniła co do aktualnej sytuacji drogowej, czy wjechała z drogi podporządkowanej bezpośrednio na jezdnię drogi relacji Ż.– Ś., bez zatrzymania się. Wiedząc, że kierująca Volvo po wjechaniu na skrzyżowanie chciała wykonać manewr skrętu w lewo (skręt o 90°), to można wnioskować, że wartość jej prędkości jazdy w chwili zaistnienia zderzenia, zdaniem opiniujących, nie mogła być większa niż 20 km/h.

Policja interweniująca na miejscu wypadku nie oznaczyła i nie zidentyfikowała w sposób jednoznaczny miejsca, w którym doszło do bezpośredniego kontaktu pojazdów.

Analiza materiału fotograficznego sporządzonego przez Policję na miejscu wypadku oraz wyniki obserwacji na miejscu zdarzenia pozwoliły w sposób możliwie dokładny wskazać miejsce, w którym doszło do tego wypadku.



Miejsce bezpośredniego kontaktu pojazdów wyznaczał ślad żłobienia w nawierzchni asfaltowej z naniesieniem elementów aluminium o długości całkowitej ok. 1,1 m. Wobec tego ślad ten musiał pochodzić od dociskania felgi koła Volvo V40, w tym przypadku koła przedniego prawego. Ślad ten przebiegał ukośnie do osi jezdni i wyznaczał tor poprzecznego przemieszczania się Volvo w wyniku naporu BMW jadącego z prędkością ok. 116,7 km/h (Jest to wartość prędkości odczytana jako prędkość w chwili zaistnienia wypadku, skoro podejrzany wyjaśnił, że przed dojazdem do skrzyżowania hamował, to należy wnioskować, że przed zderzeniem jego prędkość mogła być większa).

Wiedząc, że ślad ten ujawniony został w odległości ok. 3,7 m od lewej krawędzi jezdni (patrząc z kierunku jazdy BMW), z także wiedząc, że zwis przedni Volvo V40 wynosi ok. 0,89 m, to przedni prawy narożnik Volvo w chwili zderzenia, musiał znajdować się ok. 2,8 m od lewej krawędzi jezdni (na przeciwnym pasie ruchu w stosunku do pasa, którym poruszał się BMW). Tym samym przód Volvo przekroczył oś jezdni o ok. 1,3 m. Wobec tego od chwili przekroczenia linii bezwzględnej zatrzymania się przed wjazdem na skrzyżowanie, do czasu zaistnienia zderzenia, kierująca Volvo przejechała odległość ok. 5,4 m.

Na podstawie zdjęć nadwozia Volvo V40, w tym przede wszystkim ujęć przedstawiających uszkodzenia jego lewej bocznej strony, możliwym było dokładne ustalenie miejsca, w którym BMW wjechał – uderzył w jego przednie i tylne lewe drzwi. W chwili zderzenia lewy przedni narożnik BMW musiał znajdować się na wysokości przedniego lewego słupka Volvo. Wobec tego w chwili zderzenia przedni lewy narożnik BMW znajdował się w odległości ok. $1,3 \div 1,4$ m od przedniego lewego natroznika Volvo.

Widoczne uszkodzenia obydwu samochodów odpowiadały pod względem energetycznym prędkości zderzeniowej BMW odczytanej z zapisu komputera pokładowego zainstalowanego w w/w pojeździe.

Należy podkreślić, że żadna metoda obliczeniowa nie określiłaby prędkości zderzeniowej BMW z taką dokładnością, jak to wskazał odczyt danych z komputera pokładowego zainstalowanego w pojeździe, który uczestniczył w zderzeniu. Wartość tego odczytu odpowiada dokładności zapisów dokonywanych przez cyfrowe tahografy

instalowane na pokładach nowych samochodów ciężarowych, ciągników siodłowych i autobusach.

Lewa strona BMW poddana była na działanie większych sił deformacyjnych. Obydwa koła skręcone były w lewo, co może wskazywać z dużym prawdopodobieństwem, że w chwili zderzenia kierujący BMW zdążył skrócić kierownicą w lewo, natomiast brak było śladów hamowania, które powinny się odwzorować w czasie rozpoczętego skręcania w lewo, mimo, że pojazd wyposażony był w układ ABS. Można było zatem wnioskować, że kierujący BMW nie zdążył podjąć manewru hamowania.

Wnioski z przeprowadzonej analizy.

Powyższe ustalenia pozwalały na wnioskowanie z dużym prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością, że kierujący BMW przed zderzeniem zdążył wykonać manewr skrętu kierownicą w lewo, natomiast nie zdążył on rozpocząć hamowania. Wobec tego przy założeniu, że prowadził on w sposób prawidłowy obserwację drogi, a przy dojeździe do skrzyżowania oraz przejścia dla pieszych, obserwację tą prowadził w sposób szczególny, do czego był zobowiązany, to można było wnioskować, że czas reakcji psychofizycznej kierowcy na zagrożenie i na podjęcie realnego hamowania, musiał być krótszy od czasu ok. 1,2 s. W tym czasie kierujący BMW zdążyłby skrócić tylko kierownicą w lewo, ale nie zdążyłby rozpocząć maksymalnego hamowania.

Na podstawie akt sprawy, w tym przede wszystkim na podstawie treści zeznań i wyjaśnień oraz śladów ujawnionych i zabezpieczonych podczas oględzin, niemożliwym było ustalenie z całą pewnością sposobu zachowania się kierującej Volvo V40, tj. niemożliwym było ustalenie, czy po dojechaniu do skrzyżowania zatrzymała się ona przed linią P-12, czy też wjechała na skrzyżowanie bez zatrzymania się. Wiadomym natomiast jest, że w chwili wjazdu na skrzyżowanie, rozpoczęła ona skręt w lewo. Stąd można wnioskować, że wartość prędkości jej jazdy w chwili wykonywanego skrętu w lewo nie była duża - nie mogła być większa, niż 20 km/h i to niezależnie od tego, czy się zatrzymała przed wjazdem na skrzyżowanie, czy też wjechała na nie bez zatrzymania się.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author M. Żołna.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 41 - 71



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

W toku opniowania ustalono, że gdyby kierujący BMW poruszał się z prędkością administracyjnie dozwoloną na tym terenie, czyli 50 km/h (ok. 14 m/s), to nie hamując po ok. 2,1 s przejechałby odległość ok. 29,2 m, nie dojechałby jeszcze do miejsca zderzenia, a w tym czasie kierująca Volvo V40 znajdowałaby się już na przeciwnym pasie, nie doszłoby do zderzenia. Wyniki przeprowadzonych rekonstrukcji pozwoliły na wnioskowanie, że gdyby kierujący BMW jechał z prędkością maksymalnie administracyjnie dozwoloną, czyli 50 km/h, to kierująca Volvo, mimo, że nie zatrzymałaby się przed wjazdem na skrzyżowanie, to zdążyłaby przejechać na drugi pas ruchu z jednoczesnym wykonaniem manewru skrętu w lewo. Do zderzenia wówczas nie doszłoby. Nadto należy podkreślić, że kierujący BMW nie musiałby nawet hamować, aby uniknąć zderzenia a odcinek drogi długości ok. 32,5 m przejechałby w czasie ok. 2,32 s.

Powyższe ustalenia pozwalają na wnioskowanie, że nadmierna prędkość jazdy kierowcy BMW większa o ponad 130% od administracyjnie dozwolonej, pozostawała w związku przyczynowym z zaistniałym wypadkiem.

W analizowanej sytuacji wypadkowej, możliwość uniknięcia skutków zdarzenia leżała zarówno po stronie kierującej samochodem osobowym marki Volvo, jak po stronie kierującego samochodem marki BMW. Nie ma najmniejszych wątpliwości, że kierująca samochodem Volvo włączając się do ruchu miała obowiązek zachowania kwalifikowanej postaci ostrożności, a nawet zatrzymania się, do czego zobligował ją znak STOP. Prawidłowość realizacji zasady szczególnej ostrożności zależy od prędkości poruszania się oraz stopnia koncentracji uwagi, dostosowania posiadanych wiadomości o odcinku drogi, po którym się poruszała. W aktach sprawy brak jest informacji na temat tego czy pokrzywdzona przyjmowała jakieś leki, które miałyby wpływ na jej koncentrację, nie ustalono jaką wadę wzroku posiadała. Wiadomo natomiast, że nosiła okulary fotochromatyczne, znała tę drogę. Podobnie kierujący samochodem BMW miał obowiązek zachowania szczególnej ostrożności, gdyż zbliżał się do skrzyżowania, a wcześniej - przejścia dla pieszych. W aktach sprawy brak informacji czy nosił okulary, a jeśli tak to jakie, czy znał specyfikę ruchu w tym rejonie.

Analiza przebiegu zdarzenia pozwoliła na stwierdzenie, że gdyby obydwój kierujący z należytą starannością i szczególną ostrożnością wypełnili ciążące na nich obowiązki w zakresie uczestnictwa w ruchu drogowym, do wypadku z całą pewnością by nie doszło. Kierująca samochodem Volvo V40 nie poruszała się zgodnie z zasadami ruchu drogowego. Będąc zobowiązaną do zachowania szczególnej ostrożności i do ustąpienia pierwszeństwa przejazdu jadącemu drogą główną pojazdowi BMW, nieprawidłowo oceniła sytuację drogową i wjechała na skrzyżowanie powodując zajechanie drogi i doprowadziła do zderzenia z nim. Kierująca była zobowiązana do ustąpienia pierwszeństwa przejazdu kierującemu samochodem marki BMW.

Na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego nie było możliwości ustalenia sposobu zachowania się kierującej Volvo V40, tj. czy po dojechaniu do skrzyżowania zatrzymała się ona, do czego była zobowiązana z uwagi na znak pionowy B-20 (stop) i poziomy P-12 (linia bezwzględne zatrzymania się – STOP), czy też wjechała na to skrzyżowanie bez zatrzymywania się. Każda z przedstawionych wersji przebiegu zdarzenia była możliwa do zaistnienia;

Miejsce zderzenia obydwu samochodów na skrzyżowaniu określił ujawniony na jezdni ślad oznaczony podczas oględzin jako ślad nr „6”. Był to ślad złobienia z naniesieniem drobin aluminium pochodzący od bezpośredniego poprzecznego przesuwania się obręczy aluminiowej przedniego prawego koła Volvo V40.

Przy założeniu, że kierująca Volvo V40 nie zatrzymała się przed wjazdem na skrzyżowanie, to jadąc z prędkością ok. 20 km/h od chwili przekroczenia linii P-12, do chwili osiągnięcia pozycji zderzeniowej dojechałaby w czasie ok. 1 sekundy, pokonując w tym czasie odcinek drogi o długości ok. 5,5 m. Natomiast gdyby zatrzymała się ona przed linią P-12, po czym z tej pozycji rozpoczęłaby wjazd na skrzyżowanie z jednoczesnym skrętem w lewo z przyspieszeniem $a = 3 \text{ m/s}^2$, to od chwili ruszenia, do chwili osiągnięcia pozycji zderzeniowej przejechałaby również odcinek drogi długości ok. 5,5 m w czasie ok. 1,9 s, osiągając w chwili zderzenia prędkość ok. 20 km/h. Można zatem wnioskować, że czas stworzonego zagrożenia na drodze przez kierującą Volvo V40 wynosił w zakresie od 1 s do ok. 1,9 s. W chwili zderzenia kierujący samochodem BMW poruszał się z prędkością ok. 116,7 km/h. Natomiast kierująca Volvo V40 w chwili zderzenia



wykonując manewr pełnego skrętu w lewo, mogła jechać z prędkością ok. 20 km/h. Kierujący BMW jadąc z prędkością 116,7 km/h, nie miał możliwości uniknięcia zderzenia z nieprawidłowo wjeżdżającym na skrzyżowanie samochodem Volvo V40. Na ok. 1 s przed zderzeniem (dotyczy to przypadku, gdyby kierująca Volvo V40 nie zatrzymała się przed wjazdem na skrzyżowanie), kierujący BMW jadący z prędkością 116,7 km/h znajdowałby się w odległości ok. 32,5 m od miejsca zderzenia. Przy założeniu, że kierujący BMW jechałby z prędkością nie większą niż maksymalna administracyjnie dozwolona, czyli 50 km/h, to będąc w odległości ok. 32,5 m od miejsca zderzenia, do tego miejsca nie hamując dojechałby w czasie ok. 2,3 s. W tym czasie kierująca Volvo V40 zdążyłaby wjechać już na pas ruchu w kierunku Ż., a tym samym nie doszłoby do zderzenia.

Na ok. 1,9 s przed zderzeniem (dotyczy to przypadku, gdyby kierująca Volvo V40 zatrzymała się przed wjazdem na skrzyżowanie, po czym ruszyła), kierujący BMW jadący z prędkością 116,7 km/h znajdowałby się w odległości ok. 62 m od miejsca zderzenia. Przy założeniu, że kierujący BMW jechałby w tej chwili z prędkością nie większą niż maksymalnie administracyjnie dozwoloną, czyli 50 km/h, to do miejsca zderzenia nie podejmując manewru hamowania dojechałby w czasie ok. 4,4 s. W tym czasie kierująca Volvo V40 zdążyłaby wjechać również na pas ruchu w kierunku Żarowa, a tym samym również nie doszłoby do zderzenia.

Powyższe ustalenia pozwoliły na wnioskowanie, że nadmierna prędkość jazdy kierującego samochodem BMW pozostała w ścisłym związku przyczynowym z zaistniałym zderzeniem.

Całokształt przeprowadzonych obserwacji i badań pozwala na wnioskowanie, że bezpośrednie zagrożenie w ruchu drogowym spowodowała swoim zachowaniem kierująca samochodem Volvo V40, natomiast zachowanie kierującego BMW miało wpływ na zaistnienie, przebieg i skutki tego wypadku. Z uwagi na przekroczenie maksymalnej administracyjnie dozwolonej prędkości jazdy o ponad 130%, wpływ ten należy określić jako znaczny.

Ekran akustyczny o długości ok. 115 m zainstalowane po prawej stronie wzdłuż drogi miały wpływ na ograniczenie pola zakresu widoczności dla kierowców jadących od strony miejscowości Ż. oraz dla kierowców jadących drogą dojazdową

do skrzyżowania, na którym doszło do zderzenia pomiędzy samochodami Volvo V40 i BMW. W chwili obecnej, aby zwiększyć poziom bezpieczeństwa na tym odcinku drogi zarządca podjął decyzję o zdemontowaniu ekranów.

Co do budowy skrzyżowania i obowiązującego tam oznakowania, to nadzór nad organizacją ruchu na danym terenie sprawował zarządca drogi, którym w tej sytuacji było starostwo powiatowe.

Należy pamiętać, że bezpieczeństwo w ruchu drogowym zależy od trzech czynników: dobrego stanu dróg i infrastruktury drogowej pozwalających na bezkolizyjne poruszanie się uczestników; dobrego stanu pojazdów; odpowiedniego przygotowania użytkowników dróg m.in. znajomości i stosowania przepisów ruchu drogowego.

Nawet najlepiej przygotowane drogi i sprawne pojazdy, nawet wyposażone w systemy ostrzegające o możliwości zaistnienia wypadku, nie zapobiegają wypadkowi jeśli zawiedzie czynnik ludzki, w łańcuchu elementów: droga – pojazd – człowiek – najsłabszy. Tak się stało właśnie w tym przypadku. Prędkość jazdy jest najważniejszym czynnikiem, jeśli nie najważniejszym, jeśli chodzi o bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Kierujący pojazdem jest obowiązany jechać z prędkością zapewniającą panowanie nad pojazdem, z uwzględnieniem warunków, w jakich ten ruch się odbywa.

Przepisy Ustawy Prawo o ruchu drogowym nie określają wartości liczbowej, ale prędkość bezpieczna to taka, w której uwzględniając czynniki określone powyżej, k a ż d y kierujący jest w stanie panować nad pojazdem i zatrzymać go przed przeszkodą (bez względu na to jakiego rodzaju jest to przeszkoda: czy stała czy ruchoma – zwierzę, pieszy, inny pojazd). To kierujący decyduje jaka prędkość jest dla niego bezpieczna, jak i innych uczestników ruchu. Każdy kierowca poruszając się po jezdni obowiązany jest przyjąć jako założenie, że w każdej chwili na drodze może pojawić się przeszkoda. Taktyka jego jazdy musi więc uwzględniać konieczność zatrzymania pojazdu na przestrzeni krótkiej drogi hamowania. Kierujący nie przerywając jazdy musi być przygotowany na możliwość niezwłocznego przeciwdziałania abstrakcyjnemu niebezpieczeństwu. Każda sytuacja w ruchu drogowym jest dynamiczna, ulega ciągłym zmianom. Zachowanie uczestników ruchu



drogowego musi być oparte na przewidywaniu i umiejętności wyobrażenia sobie tego, co może nastąpić, zwłaszcza w kontekście wartości prędkości, z jaką porusza się kierujący jakimkolwiek pojazdem. Ocena prędkości bezpiecznej powinna nastąpić z uwzględnieniem konkretnej sytuacji drogowej, a zwłaszcza tego, czy pozwala ona na zachowanie całkowitej kontroli nad pojazdem. Rozważne i ostrożne prowadzenie pojazdu polega na przedsięwzięciu przez kierowcę wszystkich tych czynności, które według obiektywnej oceny są niezbędne dla zapewnienia optymalnego bezpieczeństwa ruchu w danej sytuacji oraz na powstrzymaniu się od czynności, które według tejże oceny mogłyby to bezpieczeństwo zmniejszyć (Uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 1975 r.).

Literatura:

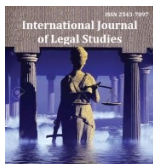
1. KURZĘPA B., 1998. *Kodeks drogowy. Ustawa z komentarzem*. Tarnobrzeg.
2. PAWELEC K. J., 1998. *Prędkość bezpieczna - ograniczona zasada bezpieczeństwa*, Mon. Praw., nr 4.
3. KGP., 2016. *Wypadki drogowe w Polsce w 2015 r.*, Komenda Główna Policji, Biuro Ruchu Drogowego, Warszawa.

Źródła prawa:

1. USTAWA z dnia 20 czerwca 1997 r. - *Prawo o ruchu drogowym* (Dz.U. 1997 nr 98 poz. 602 z późn. zm.).
2. WYROK SN z dnia 3 sierpnia 1972 r., Rw 734/72, IP 1972, nr 7-8, poz. 4.
3. WYROK WSA w Szczecinie z 17 listopada 2016 r., sygn. II SA/Sz 657/16.
4. UCHWAŁA 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 1975 r. V KZP 2/74 (OSNKW 1975, nr 3-4, poz. 33).

Netografia:

1. <http://tv.se.pl/moto/w-tej-miejscowosci-jezdzi-sie-za-zbyt-wolna-jazde-,11614/> [dostęp: 23 stycznia 2017].
2. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/179533DEB7> [dostęp: 23 stycznia 2017].
3. <http://swidnica24.pl/zginela-na-laczniku/> <http://dsw.doba.pl/arttykul/-foto-wideo-smiertelny-wypadek-na-laczniku/4920/16>
4. <http://swidnica.naszemiasto.pl/arttykul/tragiczny-wypadek-na-laczniku-nie-zyje-kobieta,3392646,art,t,id,tm.html> [dostęp: 18 sierpnia 2016].
4. <http://dsw.doba.pl/arttykul/-foto-wideo-smiertelny-wypadek-na-laczniku/4920/16> [dostęp: 18 sierpnia 2016].



Received: 20 November 2017
Revised: 30 November 2017
Accepted: 11 December 2017
Published: 29 December 2017

PRZESTĘPSTWA MIĘDZYNARODOWE PODLEGĄJĄCE ROZPOZNANIU PRZESZ MIĘDZYNARODOWE TRYBUNAŁY KARNE

INTERNATIONAL CRIMES WITHIN THE JURISDICTION OF INTERNATIONAL CRIMINAL COURTS AND TRIBUNALS

Magda Olesiuk-Okomska

Mgr, Wydział Prawa, Katedra Prawa Karnego
Uniwersytetu w Białymstoku
MA, University of Białystok


* *Corresponding author:* e-mail: magda.olesiuk@gmail.com

Streszczenie

Chociaż tradycyjnie odpowiedzialność w prawie międzynarodowym należała do państw, wraz z zaangażowaniem się jednostek w konflikty między państwami i dopuszczaniem się przez nie zbrodni na masową skalę, pojawiła się potrzeba kryminalizacji takich czynów i pociągnięcia do odpowiedzialności karnej sprawców najpoważniejszych naruszeń prawa międzynarodowego. Właśnie z potrzeby urzeczywistnienia idei sprawiedliwości na arenie międzynarodowej, ustanowiono międzynarodowe trybunały karne. Rozwój międzynarodowego sądownictwa karnego odzwierciedla różnice m. in. w podejściu do kwestii jurysdykcji przedmiotowej wykonywanej przez poszczególne trybunały. Celem niniejszego opracowania jest wskazanie i omówienie przestępstw międzynarodowych podlegających rozpoznaniu przez międzynarodowe trybunały karne. Przedstawiono typologię międzynarodowych trybunałów karnych i wskazano najważniejsze z nich. Omówiono jurysdykcję przedmiotową Międzynarodowego Trybunału Wojskowego w Norymberdze i Międzynarodowego Trybunału Wojskowego dla Dalekiego Wschodu w Tokio, jako pierwszych trybunałów międzynarodowych powołanych do osądzenia przestępców wojennych, oraz Międzynarodowego Trybunału Karnego, jedyne stałego organu w systemie międzynarodowego sądownictwa karnego, posiadającego jurysdykcję uniwersalną. Omówiono także cztery kategorie najpoważniejszych zbrodni wagi międzynarodowej i zasygnalizowano istniejące wątpliwości odnośnie jurysdykcji przedmiotowej Międzynarodowego Trybunału Karnego, jak i szerzej – jego funkcjonowania.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author M. Olesiuk-Okomska .

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 73 - 86

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

Słowa kluczowe: zbrodnie międzynarodowe, przestępstwa międzynarodowe, międzynarodowe trybunały karne, międzynarodowe sądy karne

Abstract

Although in international law responsibility traditionally had belonged to states, along with involvement of individuals in conflicts between states and committing by them crimes on a massive scale, a need to criminalize such acts and to bring offenders guilty of the most serious violations of international law to justice - arose. Establishment of international criminal courts resulted from the need to fulfill internationally the idea of justice. Development of international criminal courts reflects differences in inter alia attitude towards *ratione materiae* of particular courts and tribunals. The purpose of this article is to present and discuss international crimes within the jurisdiction of international criminal courts and tribunals. A typology of international criminal courts was indicated and the most important courts and tribunals were presented in detail. The paper discusses subject jurisdiction of International Military Court in Nuremberg and International Military Tribunal for the Far East in Tokio, the first international courts established to bring war criminals to justice; as well as the subject jurisdiction of the International Criminal Court, the only permanent court in international criminal court system, having universal jurisdiction. Four categories of the most serious crimes of international concern were considered, and doubts concerning subject jurisdiction of the International Criminal Court, as well as its functioning in general, were signalized.

Keywords: international crimes, international offences, international criminal tribunals, international criminal courts, jurisdiction of international criminal courts

Wprowadzenie

Tradycyjnie odpowiedzialność w prawie międzynarodowym należała do państw. Jednakże, wraz z zaangażowaniem się jednostek w konflikty między państwami i dopuszczaniem się przez nie zbrodni na masową skalę, pojawiła się potrzeba kryminalizacji takich czynów i pociągnięcia do odpowiedzialności karnej sprawców najpoważniejszych naruszeń prawa międzynarodowego. Niewątpliwymi przyczynkami ku temu stanowiły wstrząsające doświadczenia II w. św. Z potrzeby urzeczywistnienia idei sprawiedliwości na arenie międzynarodowej, ustanowiono międzynarodowe trybunały dla osądzenia zbrodniarzy wojennych. Dalszy rozwój międzynarodowego sądownictwa karnego odzwierciedla różnice nie tylko w podejściu do międzynarodowej odpowiedzialności karnej jednostek za najpoważniejsze przestępstwa międzynarodowe (zbrodnie międzynarodowe), ale również do kwestii samej jurysdykcji przedmiotowej wykonywanej przez poszczególne trybunały.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author M. Olesiuk-Okomska .

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 73 - 86



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

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie i omówienie przestępstw międzynarodowych podlegających rozpoznaniu przez międzynarodowe trybunały karne. Przedstawiono typologię międzynarodowych trybunałów karnych i wskazano najważniejsze z nich. Omówiono jurysdykcję przedmiotową Międzynarodowego Trybunału Wojskowego w Norymberdze i Międzynarodowego Trybunału Wojskowego dla Dalekiego Wschodu w Tokio, jako pierwszych trybunałów międzynarodowych powołanych do osądzenia przestępców wojennych, oraz Międzynarodowego Trybunału Karnego, jedyne stałego organu w systemie międzynarodowego sądownictwa karnego, posiadającego jurysdykcję uniwersalną.

Typy międzynarodowych trybunałów karnych.

W systemie międzynarodowego sądownictwa karnego, organy sądowe występują w różnych formach, przede wszystkim ze względu na ich status prawny, wynikający m. in. ze sposobu ich powołania (Królikowski, et al., 2008, s. 50 – 51). Wśród podstawowych typów międzynarodowych trybunałów karnych w literaturze (Płachta, 2004, s. 90; Matysiak, Domagała, 2012, s. 66; Królikowski, et al., 2008, s. 50 – 51) wymienia się: trybunały wojskowe (typu „norymberskiego”; doraźne), trybunały *ad hoc*, stały trybunał oraz trybunały hybrydowe (o charakterze mieszanym; quasi-trybunały; umiędzynarodowione; z elementem międzynarodowym). Królikowski i in. wyróżnili także (Królikowski, et al., 2008, s. 50) trybunały *in statu creandi*, czyli takie, które nigdy nie podjęły działalności, np. trybunał wersalski (1919 r.), Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej (1924 r.), czy projekty Międzynarodowego Trybunału Karnego. Poza kategorią znajdują się natomiast komisje prawdy i pojednania, mające na celu ujawnienie okoliczności popełnienia najpoważniejszych naruszeń prawa humanitarnego; powoływane zazwyczaj tam, gdzie potrzebę przywrócenia w kraju pokoju stawiano ponad potrzebę osądzenia sprawców (Kuźniar, 2000, s. 300; Królikowski, et al., s. 67; Dróżdż, 2011, s. 31).

Trybunałami wojskowymi były: Międzynarodowy Trybunał Wojskowy w Norymberdze, utworzony w 1945 r., aby osądzić nazistowskich zbrodniarzy wojennych; oraz Międzynarodowy Trybunał Wojskowy dla Dalekiego Wschodu w Tokio, powołany w 1946 r., aby osądzić zbrodniarzy japońskich. Oba trybunały

zostały utworzone po zakończeniu II w. św. przez zwycięską stronę konfliktu zbrojnego, w celu osądzenia sprawców pochodzących z państw pokonanych. Zakończyły działalność wraz z wykonaniem tego zadania.

Do trybunałów *ad hoc* zaliczamy: Międzynarodowy Trybunał Karny do Ścigania Osób Odpowiedzialnych za Poważne Naruszenia Międzynarodowego Prawa Humanitarnego Popołnione na Terytorium Byłej Jugosławii od 1991 r. (Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii - MTKJ), powołany w 1993 r., oraz Międzynarodowy Trybunał Karny do Ścigania Osób Odpowiedzialnych za Ludobójstwo i inne Poważne Naruszenia Międzynarodowego Prawa Humanitarnego Popołnione na Terytorium Rwandy oraz Obywateli Rwandy Odpowiedzialnych za Ludobójstwo i inne takie Naruszenia Popołnione na Terytorium Sąsiednich Państw (Międzynarodowy Trybunał Karny dla Rwandy – MTKR), powołany w 1994 r. W odróżnieniu od trybunałów wojskowych, trybunały *ad hoc* powołane zostały nie przez strony konfliktu, a przez społeczność międzynarodową, na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych (RB ONZ) (na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych) (MTKJ: *S.C. Resolution S/Res/808 (1993), 22.02.1993 i SC Resolution S/Res/827 (1993), 22.05.1993; MTKR: SC Resolution S/Res/995 (1994), 8.11.1994*). Osądzić miały sprawców zbrodni popołnionych w trakcie konkretnych konfliktów. MTKR oficjalnie zakończył swoją działalność dnia 31 grudnia 2015 r. (24). Działalność MTKJ również zbliża się ku końcowi – ma nastąpić wraz z końcem 2017 r. (25).

Stałym trybunałem jest Międzynarodowy Trybunał Karny (MTK), którego Statut uchwalono dnia 17 lipca 1998 r., a wszedł w życie dnia 1 lipca 2002 r. W odróżnieniu od pozostałych trybunałów, ma on jurysdykcję uniwersalną, a nie ograniczoną jedynie do zbrodni popołnionych przez jedną ze stron konfliktu. W przeciwieństwie do trybunałów *ad hoc*, nie jest on organem ONZ, czy też innej organizacji międzynarodowej, a wręcz sam jest taką organizacją (Płachta, 2004, s. 111 – 112).

Trybunały hybrydowe zrodziły się z potrzeby osądzenia sprawców przestępstw popołnianych w trakcie konfliktów zbrojnych, mających miejsce na początku lat 90. XX w. Przy udziale ONZ, utworzono trybunały łączące elementy



krajowe i międzynarodowe (Płachta, 2004, s. 93-94). Królikowski i in. podnoszą, że występują one „w zasadzie poza klasyfikacją trybunałów międzynarodowych”, mają jednak ich pewne cechy (Królikowski, et al., 2008, s. 51). Charakteryzuje je mieszany (krajowo-międzynarodowy) skład sędziowski. Przy czym, wskazuje się (Matysiak, P. Domagała, 2012, s. 69) na dwa typy trybunałów hybrydowych: z przewagą elementu krajowego (usytuowane w krajowym systemie wymiaru sprawiedliwości; Specjalny Trybunał Kambodżański, specjalne składy sądzące na Timorze Wschodnim i w Kosowie); oraz z przewagą elementu międzynarodowego (usytuowane poza krajowym systemem wymiaru sprawiedliwości) (Stasiak, 2012, s. 178).

Jurysdykcja przedmiotowa

Międzynarodowy trybunał wojskowy w Norymberdze

Zgodnie z art. I Karty Międzynarodowego Trybunału Wojskowego (MTW), która stanowiła Załącznik do Porozumienia w przedmiocie ścigania i karania głównych przestępców wojennych osi europejskiej (Porozumienie międzynarodowe w przedmiocie ścigania i karania głównych przestępców wojennych Osi Europejskiej z dn. 8.08.1945r., art. I) podpisanego dnia 8 sierpnia 1945 r., celem Trybunału było sprawiedliwe i szybkie osądzenie i ukaranie głównych przestępców wojennych Osi Europejskiej. W art. VI zapisano, iż jurysdykcji Trybunału podlegały: zbrodnie przeciwko pokojowi, zbrodnie wojenne oraz zbrodnie przeciwko ludzkości.

Zbrodnie przeciw pokojowi obejmować miały: „planowanie, przygotowywanie, początkowanie lub prowadzenie wojny napastniczej albo wojny będącej pogwałceniem traktatów, porozumień lub gwarancji międzynarodowych, albo współdział w planie lub zмовie w celu dokonania jednego z wyżej wymienionych czynów”. Uważano, iż właśnie ze zbrodni przeciw pokojowi wywodzą się wszystkie inne (Cyprian, Sawicki, 1948, s. 234). W akcie oskarżenia (Cyprian, Sawicki, 1948, s. 65) do zbrodni przeciwko pokojowi odnosił się Rozdział pierwszy (Wspólny plan, czyli spisek) oraz, przede wszystkim, Rozdział drugi (Zbrodnie przeciwko pokojowi), zawierający zarzut udziału oskarżonych w planowaniu, przygotowywaniu, wszczęciu i prowadzeniu wojen agresywnych (przeciw: Polsce; Zjednoczonemu



Królestwu i Francji; Danii i Norwegii; Belgii, Holandii i Luksemburgowi; Jugosławii i Grecji; ZSRR i Stanom Zjednoczonym), naruszających międzynarodowe traktaty, umowy i gwarancji.

Zbrodnie wojenne, zgodnie z lit. b) art. VI Karty, stanowiły pogwałcenie praw i zwyczajów wojennych. Obejmowały, ale nie były ograniczone do: „morderstw, złego obchodzenia się lub deportacji na roboty przymusowe albo w innym celu ludności cywilnej na okupowanym obszarze lub z tego obszaru, do mordowania lub złego obchodzenia się z jeńcami wojennymi lub osobami na morzu; do zabijania zakładników; do rabunku własności publicznej lub prywatnej; do bezmyślnego burzenia osiedli, miast lub wsi albo do spustoszeń nie usprawiedliwionych koniecznością wojenną”. W Akcie oskarżenia zbrodni wojennych dotyczył Rozdział trzeci. Określając przestępstwo wskazano, że „wszyscy oskarżeni popełniali zbrodnie wojenne w okresie między 1 września 1939 r. a 8 maja 1945 r. w Niemczech i we wszystkich krajach i terytoriach okupowanych przez niemieckie siły zbrojne począwszy od dnia 1 września 1939 r. oraz w Austrii, Czechosłowacji i Włoszech jak również i na otwartych morzach”, a te zbrodnie i metody, którymi je popełniono „stanowiły pogwałcenie międzynarodowych konwencji, przepisów krajowego prawa karnego oraz ogólnych zasad prawa karnego wynikających z przepisów prawa karnego wszystkich cywilizowanych nardów”. W Wyroku (Cyprian, Sawicki, 1948, s. 139), materiał dowodowy dotyczący zbrodni wojennych określono jako „przytłaczający zarówno w swym ogromie jak i w szczegółach” i podkreślono, że pewnym było, iż „zbrodnie wojenne popełniono na tak olbrzymią skalę, jakiej nie notuje dotychczas historia wojen”.

Zgodnie z Kartą, zbrodniami przeciwko ludzkości były: „morderstwa, wytępienie, obracanie ludzi w niewolników, deportacja i inne czyny niehumanitarne, których dopuszczono się przeciwko jakiejkolwiek ludności cywilnej, przed wojną lub podczas niej, albo prześladowania ze względów politycznych, rasowych lub religijnych przy popełnianiu jakiejkolwiek zbrodni wchodzącej w zakres kompetencji Trybunału lub w związku z nią, niezależnie od tego, czy było to zgodne, czy też stało w sprzeczności z prawem kraju, w którym zbrodni dokonano”. W Akcie oskarżenia zbrodniom tym dedykowany był Rozdział czwarty, w którym m.in. podkreślono,



że oskarżenie opierało się na faktach objętych rozdziałem poświęconym zbrodniom wojennym, „które to fakty stanowią zarazem zbrodnie przeciw ludzkości”. Co warto zauważyć, Akt oskarżenia zawierał też zarzuty popełnienia zbrodni przeciw ludzkości popełnionych przed wybuchem wojny; Trybunał jednak uznał, że nie należą one do jego jurysdykcji, bowiem Karta ograniczała jurysdykcję do zbrodni przeciwko ludzkości popełnionych w związku lub w wykonaniu innej przewidzianej w niej zbrodni.

Międzynarodowy Trybunał Wojskowy dla dalekiego wschodu w Tokio

Trybunał powołano w celu osądzenia japońskich zbrodniarzy wojennych. Jego Statut (26) proklamował gen. Mac Arthur dnia 19 stycznia 1946 r., w art. 1 powołując sam Trybunał ze stałą siedzibą w Tokio. I chociaż Statut ten nie był kopią Karty MTW, to przyjęte w nim sformułowania w znacznej mierze powielaly postanowienia Karty (Gardocki, 1985, s. 60 i nast.). Zgodnie z art. 5 Statutu, jurysdykcji Trybunału podlegały zbrodnie przeciw pokojowi, zbrodnie wojenne oraz zbrodnie przeciw ludzkości. Inaczej niż w przypadku Karty MTW, w Statucie nie wyliczano zbrodni wojennych, a określono je jedynie jako naruszenia praw i zwyczajów wojennych.

Międzynarodowy Trybunał Karny

Podczas prac Komitetu Przygotowawczego, jak i w trakcie samych obrad Konferencji Rzymskiej, szeroko dyskutowano kwestię zakresu jurysdykcji przedmiotowej, którą miałyby wykonywać MTK (Lee, 1999). Ostatecznie, w art. 5 Statutu MTK (Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzony w Rzymie dn. 17.07.1998 r., art. 5) przyjętego dnia 17 lipca 1998 r. (wszedł w życie z dniem 1 lipca 2002 r.) zaznaczono, że jurysdykcja Trybunału ograniczona jest do najpoważniejszych zbrodni wagi międzynarodowej i obejmuje: zbrodnię ludobójstwa, zbrodnie przeciwko ludzkości, zbrodnie wojenne oraz zbrodnię agresji (*Z zastrzeżeniem w ust. 2, iż w odniesieniu do zbrodni agresji Trybunał będzie wykonywał jurysdykcję po przyjęciu postanowienia definiującego tę zbrodnię i określającego warunki wykonywania przez Trybunał jurysdykcji w odniesieniu do tej*

zbrodni). Stanowią one tak poważne naruszenia prawa międzynarodowego, że nie podlegają przedawnieniu.

Zbrodnię ludobójstwa określa się w literaturze jako najpoważniejszą zbrodnię rangi międzynarodowej (M. Królikowski, et al., 2008, s. 116). Sam termin „ludobójstwo” wprowadził w 1944 r. polski prawnik Rafał Lemkin (Lemkin, 1944, s. 79). Nie występował on zatem ani w Karcie MTW ani w jego Wyroku, a Holocaust podlegał wówczas karze pod zarzutem prześladowania, stanowiącego jedną ze zbrodni przeciw ludzkości. Zgodnie z art. I Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa (Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z dn. 9.12.1948r., art. I), uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dnia 9 grudnia 1948r., ludobójstwo, popełnione zarówno w czasie pokoju jak podczas wojny, stanowi zbrodnię w obliczu prawa międzynarodowego. Zgodnie z definicją zawartą w art. II, „ludobójstwem jest którykolwiek z następujących czynów, dokonany w zamiarze zniszczenia w całości lub części grup narodowych, etnicznych, rasowych lub religijnych jako takich: a) zabójstwo członków grupy; b) spowodowanie poważnego uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia psychicznego członków grupy; c) rozmyślne stworzenie dla członków grupy warunków życia, obliczonych na spowodowanie ich całkowitego lub częściowego zniszczenia fizycznego; d) stosowanie środków, które mają na celu wstrzymanie urodzin w obrębie grupy; e) przymusowe przekazywanie dzieci członków grupy do innej grupy”. Karze podlegały: ludobójstwo; zмова w celu popełnienia ludobójstwa; bezpośrednie i publiczne podżeganie do popełnienia ludobójstwa; usiłowanie popełnienia ludobójstwa; współudział w ludobójstwie. Podczas obrad Konferencji Rzymskiej, definicja zbrodni ludobójstwa nie budziła wątpliwości. Postanowiono przyjąć definicję zawartą w Konwencji z 1948 r. Powtórzono ją zatem w art. 6 Statutu MTK. Ponadto, zgodnie z art. 9, w interpretacji i stosowaniu artykułów definiujących zbrodnie, pomoc stanowią Elementy Definicji Zbrodni (27), w których wyjaśniono poszczególne sformułowania zawarte w poszczególnych definicjach.

Zbrodnie przeciwko ludzkości po raz pierwszy zdefiniowano w Karcie MTW. Statuty Trybunałów dla Rwandy (28) (art. 3) i byłej Jugosławii (29) (art. 5), uzupełniły



zbrodnie przeciwko ludzkości o zgwałcenie i tortury. Podobnie jak w przypadku ludobójstwa, zakres jurysdykcji zbrodni przeciwko ludzkości również nie wzbudzał kontrowersji podczas Konferencji Rzymskiej. Zbrodnia ta znalazła swoje uregulowanie w art. 7 Statutu, zgodnie z którym oznacza ona „którykolwiek z następujących czynów, popełniony w ramach rozległego lub systematycznego, wiadomego ataku skierowanego przeciwko ludności cywilnej: a) zabójstwo; b) eksterminacja; c) niewolnictwo; d) deportacja lub przymusowe przemieszczanie ludności; e) uwięzienie lub inne dotkliwie pozbawienie wonności fizycznej z naruszeniem podstawowych reguł prawa międzynarodowego; f) tortury; g) zgwałcenie, niewolnictwo seksualne, przymusowa prostytutka, wymuszona ciąża, przymusowa sterylizacja oraz jakiegokolwiek inne formy przemocy seksualnej porównywalnej wagi; h) prześladowanie jakiegokolwiek możliwej do zidentyfikowania grupy lub zbiorowości z powodów politycznych, rasowych, narodowych, etnicznych, kulturowych, religijnych, płci [...] lub z innych powodów powszechnie uznanych za niedopuszczalne na podstawie prawa międzynarodowego, w związku z jakimkolwiek czynem, do którego odnosi się niniejszy ustęp, lub z jakiegokolwiek zbrodnią objętą jurysdykcją Trybunału; i) wymuszone zaginięcia osób; j) zbrodnia apartheidu; k) inne nieludzkie czyny o podobnym charakterze celowo powodujące ogromne cierpienie lub poważne uszkodzenie ciała albo zdrowia psychicznego lub fizycznego”. W ust. 2 zawarto definicje pojęć użytych w opisie zbrodni tj. atak skierowany przeciwko ludności cywilnej; eksterminacja; niewolnictwo; deportacja lub przymusowe przemieszczenie ludności; tortury; wymuszona ciąża; prześladowanie; zbrodnia apartheidu; oraz wymuszone zaginięcia osób. Przyjęta definicja rozwija prawo międzynarodowe (Wyrozumski, 1999, nr 2(6), s. 11). W zakres przepisu art. 7 weszły także czyny nie objęte dotąd zakresem definicji zbrodni przeciwko ludzkości, np. przestępstwa na tle seksualnym. Ponadto, inaczej niż w przypadku MTW, przepis niniejszy nie wiąże istnienia zbrodni przeciwko ludzkości z działaniem w stanie konfliktu zbrojnego; z zastrzeżeniem, że charakter czynów jest masowy lub systematyczny (Królikowski, et al., s. 123). W przypadku zbrodni przeciwko ludzkości również należy wspomagać się wykładnią zawartą w Elementach Definicji Zbrodni.



Zbrodnie wojenne zostały określone w art. 8 – najobszerniejszym w całym Statucie. Zgodnie z nim, „Trybunał posiada jurysdykcję w odniesieniu do zbrodni wojennych, w szczególności popełnionych w ramach realizacji planu lub polityki albo kiedy zbrodnie te są popełniane na szeroką skalę” (ust. 1). Zbrodnie wojenne oznaczają: a) poważne naruszenia Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r.; b) inne poważne naruszenia praw i zwyczajów prawa międzynarodowego mających zastosowanie do konfliktów zbrojnych o międzynarodowym charakterze; c) w przypadku wybuchu konfliktu zbrojnego niemającego charakteru międzynarodowego, poważne naruszenia artykułu 3, wspólnego dla czterech Konwencji Genewskich, mianowicie następujące czyny popełnione wobec osób niebiorących bezpośredniego udziału w działaniach wojennych, włącznie z członkami sił zbrojnych, którzy złożyli broń, oraz osób wyłączonych z walki na skutek choroby, ran, pozbawienia wolności lub z jakiegokolwiek innego powodu: (i) zamachy na życie i netykalność cielesną, a w szczególności zabójstwa we wszelkiej postaci, okaleczenia, okrutne traktowanie i tortury; (ii) zamachy na godność osobistą, a w szczególności poniżające i upokarzające traktowanie; (iii) branie zakładników; (iv) skazywanie i wykonywanie egzekucji bez uprzedniego wyroku, wydanego przez należycie ukonstytuowany sąd dający gwarancje procesowe powszechnie uznane za niezbędne; d) inne poważne naruszenia praw i zwyczajów w obrębie ustalonych ram prawa międzynarodowego mających zastosowanie do konfliktów zbrojnych, które nie mają charakteru międzynarodowego.

Przepis art. 8 w znacznym stopniu stanowi odzwierciedlenie dorobku prawa międzynarodowego, nie stanowi jednak jego lustrzanego odbicia (Drózd, 2011, s. 82). Do zakresu zbrodni wojennych włączono także zbrodnie popełnione podczas konfliktów niemających charakteru międzynarodowego. Po raz pierwszy w katalogu zbrodni wojennych uwzględniono zamierzone kierowanie ataków przeciwko pojazdom związanym z misją pokojową i pomocą humanitarną (Królikowski, 2008, s. 123).

Zbrodnie agresji wzbudzała wśród państw wiele kontrowersji, m.in. postrzegano ją jako akt państwa, bez możliwości przypisania odpowiedzialności indywidualnej (Wyrozumka, 1999, s. 10). I chociaż została umieszczona w Statucie,



nie została zdefiniowana w jego przepisach. Nastąpiło to dopiero podczas Konferencji rewizyjnej w Kampali w dniach 10-11 lipca 2010 r. (*Polska ratyfikowała poprawki Ustawę z dnia 21 lutego 2014 r.; Dz.U. 2014, poz. 500*). Zgodnie z art. 8 bis, zbrodnia agresji oznacza: „planowanie przygotowanie, inicjowanie lub wykonanie, przez osobę zajmującą pozycję pozwalającą na sprawowanie efektywnej kontroli nad politycznymi lub militarnymi działaniami państwa lub też nimi kierowanie, aktu agresji, który przez swój charakter, wagę lub skalę w sposób oczywisty narusza Kartę Narodów Zjednoczonych”. Aktem agresji, natomiast, jest „użycie przez państwo sił zbrojnych przeciwko suwerenności, terytorialnej integralności lub politycznej niepodległości innego państwa lub w jakikolwiek inny sposób niezgody z Kartą Narodów Zjednoczonych”. I chociaż stan normatywny powstały po przyjęciu definicji zbrodni agresji, odzwierciedla dotychczasowe jej pojmowanie przez wspólnotę międzynarodową, przyjęta definicja i warunki wykonywania jurysdykcji wobec jej sprawców budzą wiele wątpliwości (Iwanek, 2013, s. 287 – 307).

Dotychczas (30) (przed MTK toczyło się 25 spraw: w 17 postawiono zarzut zbrodni wojennych, w 16 zbrodni przeciwko ludzkości i w 1 ludobójstwa. Wstępnie badanych jest obecnie 10 spraw; w 3 sprawach podjęto decyzję o niewszczytniu postępowania przygotowawczego, w 10 podjęto decyzję o wszczęciu. Postępowanie przygotowawcze toczy się obecnie w 10 sprawach. Przed sądem toczą się obecnie 2 sprawy, kolejne 2 są w przygotowaniu.

Podsumowanie

Obecnie wyróżnia się cztery kategorie najpoważniejszych zbrodni wagi międzynarodowej, które podlegają rozpoznaniu przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym, a mianowicie: ludobójstwo, zbrodnie wojenne, zbrodnie przeciwko ludzkości oraz zbrodnie agresji. I tu powstaje szereg wątpliwości odnośnie kompletności katalogu tychże zbrodni, w znacznej mierze dotyczących problemu terroryzmu. Osiągnięcie porozumienia w kwestii jego definicji okazało się zadaniem niezwykle trudnym i do dzisiaj nie udało się wypracować definicji akceptowanej przez społeczność międzynarodową. Zarówno w 1998 r., jak i podczas Konferencji rewizyjnej w Kampali w 2010 r., podejmowano starania, aby włączyć terroryzm jako

odrębną zbrodnię do Statutu MTK, jednakże bez rezultatu. Niemniej jednak, na podstawie obowiązujących przepisów niektóre akty terrorystyczne mogą kwalifikować się jako zbrodnie przeciwko ludzkości.

Wciąż pozostają aktualne pytania o inne poważne naruszenia prawa międzynarodowego, takie jak piractwo, handel ludźmi, przestępstwa narkotykowe, korupcję etc., czyli tzw. przestępstwa konwencyjne. Powstają wątpliwości, czy i one nie powinny zostać objęte jurysdykcją MTK, lub też innych międzynarodowych trybunałów karnych. Do dzisiaj społeczność międzynarodowa nie wypracowała w tej kwestii jednolitego stanowiska.

Problem jurysdykcji przedmiotowej MTK schodzi jednak na dalszy plan wobec trwających dyskusji nad jego skutecznością. Wymienić można szereg problemów, od trudności uzyskania jednomyślności i pogodzenia różnorodnych interesów państw, przez brak współpracy państw z MTK i nieskuteczny mechanizm egzekwowania, także problem handlowania sprawiedliwością za pokój (Scharf, 2006, s. 339 – 376), po skomplikowaną relację Stanów Zjednoczonych z MTK (Paust, 2013, vol. 12, Issue 3, s. 563 – 580; Heaphy, 2010/1, Vol. 81, s. 77 – 97; Casey, 2001, Vol. 25, Issue 3, s. 840 – 872; Hale, Reddy, 2013, vol. 12, Issue 3, s. 581 – 620) i brak ratyfikacji Statutu przez Chiny, Rosję i Stany Zjednoczone. W wątpliwość poddaje się efektywność MTK jako narzędzia w dochodzeniu do sprawiedliwości międzynarodowej, a pytanie o jego przyszłość pozostaje otwarte.

Literatura:

1. CASEY L. A.(2001): *The Case Against the International Criminal Court*, “Fordham International Law Journal”, Vol. 25, Issue 3.
2. CYPRIAN T., SAWICKI J. (1948), *Materiały norymberskie*, Warszawa, wyd. Spółdzielnia Wydawnicza „Książka”.
3. CYPRIAN T., SAWICKI J. (1948), *Prawo norymberskie: bilans i perspektywy*, Warszawa – Kraków, Wydawnictwo Eugeniusza Kuthana.
4. DRÓZDŹ D. (2011), *Międzynarodowe trybunały karne (geneza, skład, jurysdykcja, postępowanie, działalność)*, Łódź, wyd. Społeczna Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania.
5. GARDOCKI L. (1985), *Zarys prawa karnego międzynarodowego*, Warszawa, PWN.



6. HALE C., REDDY M. K. (2013): *A Meeting of the Minds in Rome: Ending the Circular Conundrum of the U.S. – ICC Relationship*, "Washington University Global Studies Law Review", Vol. 12, Issue 3.
7. HEAPHY M. (2010): *The United States and Its Interests in the 2010 Review Conference of the Rome Statute of the ICC*, "Revue internationale de droit penal", Vol. 81, Issue 1
8. KRÓLIKOWSKI M., WILIŃSKI P., IZYDORCZYK J. (2008), *Podstawy prawa karnego międzynarodowego*, Warszawa, wyd. Oficyna.
9. KUŹNIAR R. (2000), *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.
10. LEE R. S. (red.) (1999), *The International Criminal Court. The Making of the Rome Statute. Issues, Negotiations and Results*, Haga, wyd. Kluwer Law International.
11. LEMKIN R. (1944), *Axis Rule in Occupied Europe: Laws of Occupation, Analysis of Governments, Proposals for Redress*, Waszyngton, wyd. Carnegie Endowment for International Peace.
12. MATYSIAK M., DOMAGAŁA P. (2012), *Międzynarodowe trybunały karne oraz inne instrumenty sprawiedliwości transztywnej*, Warszawa, wyd. Difin.
13. PŁACHTA M. (2004), *Międzynarodowy Trybunał Karny*, Kraków, wyd. Zakamycze.
14. STASIAK K. (2012), *Trybunały umiędzynarodowione w systemie międzynarodowego sądownictwa karnego*, Lublin, Wydawnictwo KUL.
15. VON HABEL H. (red.) (1999), *Reflections on the International Criminal Court: Essays in Honour of Adriaan Bos*, Haga, wyd. T.M.C. Asser Press.
16. WILLIAMS S. (2012), *Hybrid and Internationalised Criminal Tribunals. Selected Jurisdictional Issues*, Oxford, wyd. Hart Publishing.

Artykuły w czasopismach:

17. IWANEK T. (2013): *Zbrodnia agresji w prawie międzynarodowym. Stan po nowelizacji Statutu Rzymskiego MTK*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis”, tom 11.
18. PAUST J. J. (2013): *The U.S. and The ICC: No More Excuses*, "Washington University Global Studies Law Review", Vol. 12, Issue 3.
19. SCHARF M. P. (2006): *From the eXile Files: An Essay on Trading Justice for Peace*, "Washington and Lee Law Review s", Vol 63.
20. WYROZUMSKA A. (1999): *Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego, najważniejsze rozwiązania instytucjonalne a ratyfikacja Konwencji rzymskiej przez Polskę*, „Przegląd prawa europejskiego”, nr 2(6).

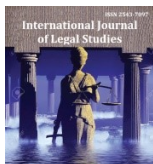
Źródła prawa:

21. KONWENCJA w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 9 grudnia 1948 r. (Dz. U. z 1952 r. Nr 2, poz. 9 z późn. zm.).
22. POROZUMIENIE MIĘDZYNARODOWE w przedmiocie ścigania i karania głównych przestępców wojennych Osi Europejskiej, podpisane w Londynie dnia 8 sierpnia 1945 r. (Dz. U. z 1947 r. Nr 63, poz. 367).
23. RZYMSKI STATUT MIĘDZYNARODOWEGO TRYBUNAŁU KARNEGO sporządzony w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 708).

Netografia:

24. <http://unictr.unmict.org/en> (wrzesień 2017 r.) - oficjalna strona internetowa MTKR;
25. <http://www.icty.org/en> (wrzesień 2017 r.) - oficjalna strona internetowa MTKJ;
26. http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.3_1946%20Tokyo%20Charter.pdf (wrzesień 2017 r.);
27. <https://www.icc-cpi.int/resource-library/Documents/ElementsOfCrimesEng.pdf> (wrzesień 2017 r.);
28. http://unictr.unmict.org/sites/unictr.org/files/legal-library/100131_Statute_en_fr_0.pdf (wrzesień 2017 r.);
29. http://www.icty.org/x/file/Legal%20Library/Statute/statute_sept09_en.pdf (wrzesień 2017 r.);
30. <https://www.icc-cpi.int/pages/situations.aspx>. (wrzesień 2017 r.).





Received: 19 October 2017
Revised: 30 November 2017
Accepted: 11 December 2017
Published: 29 December 2017

NARODOWY PROGRAM MIESZKANIOWY GŁÓWNYM NORMATYWNYM DOKUMENTEM OKREŚLAJĄCYM ZNOWELIZOWANĄ POLITYKĘ MIESZKANIOWĄ PAŃSTWA

THE NATIONAL HOUSING PROGRAM AS A MAIN NORMATIVE DOCUMENT DEFINING THE AMENDED STATE HOUSING POLICY

Anna Gołębiowska

Prof. Dr hab., Wydział Inżynierii Bezpieczeństwa Cywilnego,
Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie.

* *Corresponding author:* e-mail: enilosangeles@gmail.com

Dariusz Prokopowicz

Dr, Wydział Nauk Historycznych i Społecznych,
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.
PhD, Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw.


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

Streszczenie

Pod koniec 2016 roku rząd rozpoczął realizację Programu Mieszkanie Plus publikując opracowany strategiczno-programowy dokument nazwany Narodowym Programem Mieszkaniowym. Program Mieszkanie Plus 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. Biorąc pod uwagę sytuację mieszkaniową w Polsce jednym z głównych celów prowadzonej obecnie polityki mieszkaniowej jest stworzenie warunków dla efektywnego rozwoju sektora budowy tanich mieszkań aby w perspektywie kolejnych kilkunastu lat znacząco poprawić standardy dostępności mieszkań w Polsce również w segmencie niezamożnej klasy średniej. W związku z tym politykę mieszkaniową w Narodowym Programie Mieszkaniowym zdefiniowano ze wskazaniem potrzeb mieszkaniowych obywateli oraz dostosowania krajowych standardów mieszkalnictwa w Polsce do statystycznej średniej sytuacji w tym zakresie w Unii Europejskiej. Program Mieszkanie Plus

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: A. Gołębiowska, D. Prokopowicz.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 87 - 102

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

zdefiniowany został w dokumencie nazwanym Narodowym Programem Mieszkaniowym. W Programie NPM określona została i przyjęta do realizacji we wrześniu 2016 roku przez rząd w Polsce polityka mieszkaniowa państwa.

Słowa kluczowe: program Mieszkanie Plus, Narodowy Program Mieszkaniowy, Indywidualne Konto Mieszkaniowe, sytuacja mieszkaniowa, dostępność mieszkań, mieszkania na wynajem, sytuacja materialna, rodzina, gospodarstwo domowe, społeczeństwo, polityka społeczna, polityka mieszkaniowa, polityka gospodarcza, dochody, oszczędności, konsumpcja, Bank Gospodarstwa Krajowego Nieruchomości, program Rodzina 500 Plus.

Abstract

At the end of 2016, the Polish government began to implement its Program “Mieszkanie Plus” by publishing the elaborated strategic and program document called the National Housing Program. The “Mieszkanie Plus: program, should fulfill important functions of the housing policy and improve the housing situation in terms of reducing the social stratification of families in Poland. The main objective of the “Mieszkanie Plus” program is to increase significantly the availability of housing, especially cheap rented flats, with the option to purchase property after 20-30 years of use. Considering the housing situation in Poland, one of the main goals of the housing policy that is currently underway is to create conditions for the effective development of the low-cost housing sector to improve the standards of housing availability in Poland in the next medium-term segment and in the segment of the lower middle class. Therefore, the housing policy in the National Housing Program was defined with an indication of the housing needs of citizens and adaptation of domestic housing standards in Poland to the statistical average situation in this respect in the European Union. The “Mieszkanie Plus” program was finalized in a document called the National Housing Program. In the this program the housing policy of the state was defined and adopted for the purpose of implementation in September 2016 by the government in Poland.

Keywords: Mieszkanie Plus program, National Housing Program, Individual Housing Accounts, housing situation, housing availability, housing for rent, material situation, family, household, society, social policy, housing policy, economic policy, income, savings, consumption, Bank National Real Estate Holding, program Rodzina 500 Plus.

Wprowadzenie

W każdym rozwiniętym cywilizacyjnie, społecznie i gospodarczo kraju rodzina prowadząca gospodarstwo domowe (Cudak, Adasiewicz, 2014, s. 45) traktowana jest jako podstawowa jednostka i w ujęciu socjologicznym, społecznym i ekonomicznym uznawana jest za kluczowy podmiot każdego rozwiniętego cywilizacyjnie kraju. W ujęciu ekonomicznym rodzina interpretowana jest głównie z punktu widzenia ekonomiczno-finansowych aspektów prowadzenia gospodarstwa

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: A. Gołębiowska, D. Prokopowicz.

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

International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 87 - 102



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

domowego (Adamski, 2002, s. 74). W tym ujęciu tj. w zakresie analizy generowania dochodów, oszczędności i wydatkowania, konsumpcji gospodarstwo domowe stanowi najważniejszy, elementarny podmiot współczesnych gospodarek. Znaczenie tego stwierdzenia podkreślone jest tym, że w skład tych podmiotów wchodzi praktycznie cała społeczność danego kraju (Bywalec, 2012, s. 49).

Polska gospodarka w okresie ostatniego ćwierćwiecza przeszła gruntowną przemianę ekonomiczną co związane było przeprowadzonym procesem transformacji systemowej, dostosowaniem procesów gospodarczych do standardów krajów Europy Zachodniej, wzrostu znaczenia procesu globalizacji ekonomicznej (Prokopowicz, 2016, s. 9-10) polskiej gospodarki, wstąpieniem w struktury rynkowe Unii Europejskiej i bezustanne podleganie wpływowi globalizacji ekonomicznej. 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.

Mimo tych prorynkowych i globalizacyjnych przemian polskiej gospodarki (Prokopowicz, 2012a, s. 38-39) to jednak nadal do niedawna Polska znajdowała się niemal na końcu rankingów na tle Europy pod względem dostępności i ilości tanich mieszkań pod wynajem (*Warunki życia rodzin w Polsce*, 2014, s. 57). Przedstawiony przez rząd w maju i uruchomiony w grudniu 2016 roku program Mieszkanie Plus ma zmienić te niechłubne 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 i taki okres jest uwzględniony do uruchomienia pełnych mocy wytwórczych w obecnych planach rządu. 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, 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. 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 – Fakty, liczby i daty*, 2017) jako propozycja dla obywateli odkładających część swych nadwyżek finansowych z myślą o zakupie w przyszłości mieszkania głównie bądź wyłącznie za środki własne tj. bez posiłkowania się kredytem zaciągany w banku komercyjnym (Domańska-Szaruga, 2015, s. 92-93). 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 (Prokopowicz, 2010, s. 146-147).

Narodowy Program Mieszkaniowy głównym strategiczno-programowym dokumentem określającym politykę mieszkaniową państwa

Jednym z najważniejszych segmentów prowadzonej w krajach rozwiniętych polityki społeczno-gospodarczej jest społeczna polityka prorodzinna oraz mieszkaniowa. W Polsce od wielu lat relatywnie najniższe dochody osiągały rodziny wielodzietne (*Trudna sytuacja materialna rodzin wielodzietnych – alarmujący raport*



GUS, 2015). Podobne relacje kształtują się w zakresie sytuacji mieszkaniowej i wyposażenia gospodarstwa domowego w dobra trwałego użytku. Głównym bieżącym celem uruchomionego w kwietniu 2016 roku programu Rodzina 500 Plus (Gwoździwicz, Prokopowicz, 2017b, s. 272-273) jest znaczące zredukowanie skali tej niekorzystnej społecznie i ekonomicznie relacji tj. dotychczasowej najniższej dochodowości w rodzinach wielodzietnych. Program ten oprócz celów bieżących, głównie dochodowych, poprawy sytuacji materialnej rodzin posiada również istotny cel długoterminowy, zwany także celem perspektywicznym bądź strategicznym. Tym długoterminowym strategicznym celem programu Rodzina 500 Plus (Rogała, 2016, s. 49) ma być zmiana struktury demograficznej społeczeństwa w Polsce w kierunku zwiększenia dzietności tj. odmłodzenia społeczeństwa. Biorąc pod uwagę publiczny system finansowy państwa (Dmowski, Prokopowicz, Sarnowski, 2005, s. 147) jest to szczególnie istotny cel polityki społeczno-gospodarczej ograniczenia skali demograficznego procesu starzenia się społeczeństwa tj. ograniczenia potencjalnej możliwości ogłoszenia w perspektywie kolejnych kilkudziesięciu lat niewypłacalności prowadzonego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych partycypacyjnego systemu emerytalnego. Poza tym program ten także powinien analogicznie pozytywnie wpłynąć na krajową gospodarkę przyczyniając się do zmniejszenia dochodowego rozwarstwienia społecznego oraz do aktywizacji wzrostu gospodarczego (Goździwicz, Prokopowicz, 2017a, s. 246-247).

Biorąc pod uwagę skrajnie niekorzystne dla przyszłej polskiej gospodarki prognozy zmian struktury demograficznej społeczeństwa na kolejne minimum 20-30 lat to niepodważalną tezę jest stwierdzenie, że teraz jest już praktycznie ostatni moment, aby tego typu program polityki rodzinnej wprowadzić i realizować. Sprawne przeprowadzenie reformy społecznej polityki rodzinnej (Frątczak-Muller, 2014, s. 72) i mieszkaniowej powinno w znaczącym stopniu ograniczyć tempo niekorzystnie z ekonomicznego i społecznego punktu widzenia przebiegających zmian struktury demograficznej społeczeństwa w Polsce. Formułowane więc w debatach pytania odnoszące się do kształtowania społecznej polityki rodzinnej i mieszkaniowej w Polsce nie powinny być formułowane w formie: czy warto reformować te segmenty

polityki społecznej? tylko raczej powinno się szukać odpowiedzi na pytanie: jak to zrobić efektywnie?

27 września 2016 r. rząd zaakceptował uchwałę (Uchwała nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r.) nr 115/2016 w sprawie uprawnoczenia strategiczno-programowego dokumentu określającego politykę mieszkaniową państwa w horyzoncie średniookresowym nazwanego Narodowym Programem Mieszkaniowym. Program ten jest jednym z kluczowych segmentów strategiczno-programowych szeroko ujętych rządowych założeń programowych obejmujących różne aspekty rozwoju polskiej gospodarki określanych hasłowo jako Gospodarka Plus. Narodowy Program Mieszkaniowy jest również jednym z istotniejszych instrumentów polityki społeczno-gospodarczej służących realizacji rządowej "Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju". Narodowy Program Mieszkaniowy jako narzędzie służące realizacji „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”, generować powinien czynniki przyczyniające się do spójności społecznej czyli jednego z celów polityki społecznej zdefiniowanego w filarze II. Rozwój społecznie i terytorialnie zrównoważony (*Programy*, 2015). NPM w kontekście obecnie prowadzonej polityki społeczno-gospodarczej w Polsce określa zasadnicze kierunki i narzędzia ich realizacji w zakresie polityki mieszkaniowej nakreślonej do realizacji na kolejne lata, docelowo do 2030 roku (*Narodowy Program Mieszkaniowy*, 2017).

Z analizy danych statystycznych wynika, że w Polsce w porównaniu występuje duży niedobór mieszkań i jest to znacznie większy problem niż w krajach Europy Zachodniej (Soboń, 2017). Według kryterium zajmowanej powierzchni mieszkaniowej na osobę Polska na tle Unii Europejskiej znajduje się aż na 24 pozycji. Obywatel Polski zamieszkuje na powierzchni mieszkalnej wynoszącej przeciętnie 27,6 m², podczas, gdy europejczyk zamieszkujący w którymś z krajów Unii Europejskiej zajmuje średnio niemal 40 m² powierzchni mieszkalnej. W dodatku standardy mieszkalnictwa w Polsce wyglądają niechlubnie na tle UE także z innych powodów:

- a) 20 proc. mieszkań w Polsce nie jest wyposażonych w stałe systemy grzewcze,
- b) 10 proc. obywateli w Polsce zamieszkuje obiekty mieszkalne nie wyposażone w łazienkę,



- c) 1/3 rodzin nie posiada bieżącej wody w swych domostwach,
- d) ponad połowa Polaków ze względu na niskie dochody nie posiada zdolności kredytowej w bankach komercyjnych (Domańska-Szaruga, 2015, s. 96), co oznacza brak możliwości poprawy sytuacji mieszkaniowej na warunkach rynkowych (Dmowski, Prokopowicz, Sarnowski, 2008, s. 84-85).

Biorąc pod uwagę sytuację mieszkaniową w Polsce jednym z głównych celów prowadzonej obecnie polityki mieszkaniowej jest stworzenie warunków dla efektywnego rozwoju sektora budowy tanich mieszkań aby w perspektywie kolejnych kilkunastu lat znacząco poprawić standardy dostępności mieszkań w Polsce również w segmencie niezamożnej klasy średniej. W związku z tym politykę mieszkaniową w Narodowym Programie Mieszkaniowym zdefiniowano ze wskazaniem potrzeb mieszkaniowych obywateli oraz dostosowania krajowych standardów mieszkalnictwa w Polsce do statystycznej średniej sytuacji w tym zakresie w Unii Europejskiej (Gwoździwicz, Prokopowicz, 2016, s. 65). Zgodnie z Narodowym Programem Mieszkaniowym celem polityki mieszkaniowej w Polsce jest tworzenie, wprowadzanie i rozwijanie instrumentów, które powinny przyczyniać się do zwiększania dostępności mieszkań, ze szczególnym uwzględnieniem rodzin osiągających niskie lub średnie dochody, nie posiadających własnych mieszkań. Ograniczona dostępność mieszkań w społeczeństwie oznacza, że znaczna część obywateli w wieku produkcyjnym, młodych rodzin ze względu na niskie dochody nie posiada możliwości zakupu lub wynajęcia mieszkania na zasadach komercyjnych (Dmowski, Prokopowicz, 2010, s. 163).

W związku z tym jednym z najważniejszych programów polityki mieszkaniowej jest program Mieszkanie Plus (*Mieszkanie Plus w innych krajach Unii Europejskiej*, 2017). Ponieważ kwestia dostępności mieszkań wpływa na podejmowanie decyzji dotyczącej posiadania i wychowywania dzieci, więc w ograniczona dostępność mieszkań koreluje się problemem niekorzystnych zmian struktury demograficznej, tj. starzenia się społeczeństwa. W związku z tym Narodowy Program Mieszkaniowy, a w nim program Mieszkanie Plus prowadzony jest równoległe z innymi instrumentami społecznej polityki rodzinnej, których celem strategicznym jest zmniejszenie skali działania negatywnych tendencji



demograficznych, w tym z realizowanym od kwietnia 2016 roku programem Rodzina 500 Plus.

W związku z powyższym do głównych celów Narodowego Programu Mieszkaniowego zaliczono (*Narodowy Program Mieszkaniowy*, 2016, s. 49-53):

- a) zwiększenie wskaźnika dostępności mieszkań aby osoby osiągające niższe dochody, których nie stać było na wynajęcie mieszkania na zasadach rynkowych otrzymały taką możliwość,
- b) zmniejszenie skali problemu wykluczenia społecznego osób wynikającego z niskich dochodów, braku możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych i w związku z tym znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej,
- c) poprawę standardu istniejących obecnie mieszkań charakteryzujących się skrajnie niskim standardem warunków mieszkalnych, przez ich termomodernizację, remonty, doprowadzenie podstawowych instalacji technicznych celem usunięcia substandardowych warunków mieszkalnych tj. braków podstawowego wyposażenia sanitarnego i zwiększenie efektywności energetycznej.

Powyższe cele zostaną zrealizowane w perspektywie 2030 roku jeżeli do 2030 roku liczba mieszkań przypadająca na 1 tys. mieszkańców osiągnie poziom obecnej średniej w Unii Europejskiej tj. 435 mieszkań na 1000 osób. Obecny poziom tego wskaźnika w Polsce to 363. Ponieważ do 2010 roku ze względu na słaby stan techniczny część zasobów mieszkaniowych zostanie wycofana z eksploatacji, w związku z tym realizacja powyższych celów i zastąpienie wycofywanych z eksploatacji oznaczać będzie potrzebę wybudowania ok. 2,5 mln mieszkań.

Cele polityki mieszkaniowej zdefiniowane w Narodowym Programie Mieszkaniowym.

Realizacja zdefiniowanych w Narodowym Programie Mieszkaniowym celów polityki mieszkaniowej zdeterminowana jest w znaczącym stopniu sprawnością przeprowadzenia programu Mieszkanie Plus. Sprawność przeprowadzenia i efektywność działania tego programu uwarunkowane są różnymi czynnikami zewnętrznymi i wewnętrznymi (*Mieszkanie Plus: Pierwsze lokale w 2018. Warunki normalnego życia*, 2017). Do determinantów zewnętrznych należą uwarunkowania



otoczenia rynkowego, w tym koniunktura w gospodarce. Natomiast do determinantów wewnętrznych zalicza się np. to czy prowadzonym działaniom nadano kompleksowy charakter. Kompleksowość ta obejmuje równoległą nowelizację normatywów prawnych odnoszących się do sektora budowlanego jak również następujące procesy, w tym procesy (*Narodowy Program Mieszkaniowy*, 2017):

- a) inwestycyjne budowy osiedli mieszkaniowych w określonych lokalizacjach,
- b) zarządzania istniejącym zasobem mieszkaniowym oraz gruntów znajdujących się w posiadaniu Narodowego Funduszu Mieszkaniowego,
- c) organizacyjne pozyskiwania finansowania programu oraz kredytowania inwestycji budowlanych na bazie środków finansowych Banku Gospodarstwa Krajowego Nieruchomości.

Nowelizacja normatywów sfery regulacyjnej obejmuje następujące działania:

- a) opracowanie i wdrożenie kompleksowych zmian przepisów normatywnych, w tym w Kodeksie urbanistyczno-budowlanym celem usprawnienia procesów przeprowadzanych inwestycji budowlanych;
- b) nowelizacja przepisów prawnych normujących zasady organizacji i działania rynku najmu, celem poprawy racjonalizacji zasad i zwiększenia efektywności gospodarowania zasobami mieszkań komunalnych.

Stosowne zmiany normatywów prawnych celem uproszczenia przebiegu określonych procedur i zapewnienia ciągłości działania procesów inwestycyjnych budowy mieszkań prowadzone powinny być równoległe z realizacją programu Mieszkanie Plus, do którego to programu także się te regulacje prawne odnoszą. Poza sferą normatywną szczególnie istotne jest rozwijanie następujących procesów będących działaniami niezbędnymi dla realizacji programu Mieszkanie Plus lub skorelowanych z tym programem (*Narodowy Program Mieszkaniowy*, 2016, s. 81):

- a) aktywizacja rozwoju spółdzielczości mieszkaniowej ze szczególnym uwzględnieniem segmentu dostępnych mieszkań celem zorganizowania i rozwoju nowego spółdzielczego budownictwa lokatorskiego,
- b) rozwój systemu budowy i eksploatacji nowych osiedli mieszkaniowych, w tym budowy i oddawania do użytku nowych mieszkań oferowanych po niższych względem komercyjnych ofert cenach i czynszach,

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: A. Gołębiowska, D. Prokopowicz.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 87 - 102



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

- c) pozyskiwanie głównie z obszarów nieruchomości Skarbu Państwa zasobów uzbrojonych gruntów ulokowanych w atrakcyjnych lokalizacjach małych i dużych miast i przekazywanie ich do Narodowego Funduszu Mieszkaniowego w celu ich wykorzystania pod budowę nowych mieszkań na wynajem oraz z opcją wykupu prawa własności,
- d) rozwój systemu budowy i wynajmu nowych mieszkań, w tym z opcją docelowego przeniesienia prawa własności finansowanego ze środków Funduszu Inwestycyjnego Zamkniętego prowadzonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego Nieruchomości, który udziela linii kredytowych deweloperom realizującym inwestycje budowlane budowy nowych mieszkań w ramach programu Mieszkanie Plus,
- e) rozwój programów kompleksowego wsparcia przez państwo systemów społecznego budownictwa czynszowego, prowadzonego obecnie głównie przez gminne jednostki samorządowe, towarzystwa budownictwa społecznego i spółdzielnie mieszkaniowe oraz rozszerzenie katalogu podmiotów, które są zainteresowane rozwijać budownictwo mieszkań pod wynajem przy wsparciu publicznym,
- f) aktywizacja bankowych systemów systematycznego oszczędzania w ramach Indywidualnych Kont Mieszkaniowych (*Indywidualne Konto Mieszkaniowe – Fakty, liczby i daty*, 2017) celem zwiększania bazy kapitałowej na potrzeby realizacji inwestycji budowlanych takich jak budowa domu jednorodzinnego bądź wydatkowania w ten sposób zgromadzonych środków finansowych na przeprowadzenie remontu lub zakupu mieszkania,
- g) zwiększenie dostępności mieszkań w segmencie rodzin osiągających średnie bądź niższe dochody poprzez rozwój znowelizowanego systemu dodatków mieszkaniowych,
- h) rozwój systemu publicznego wsparcia prowadzonych nowych inwestycji mających na celu przeprowadzenie prac budowlano-remontowych i termomodernizacyjnych, w ramach realizacji zintegrowanych projektów rewitalizacji obszarów zurbanizowanych, w tym przywracania funkcji i poprawy warunków mieszkaniowych w istniejących obiektach mieszkalnych,



- i) włączenie kluczowych aspektów problematyki mieszkaniowej do polityki senioralnej, celem optymalizacji zasobów mieszkaniowych, w tym wyposażenia osiedli i obiektów mieszkalnych w niezbędną infrastrukturę dostosowywaną do zmieniającej się demograficznej struktury wiekowej społeczeństwa.

Program Mieszkanie Plus głównym segmentem rozwijanej obecnie polityki mieszkaniowej państwa.

Ponieważ niemal pewnym jest, że osiągnięcie wyżej wymienionych celów Narodowego Programu Mieszkaniowego nie będzie możliwe tylko w ramach realizowanych na zasadach rynkowych deweloperskich inwestycji budowlanych więc niezbędne będzie również finansowe i organizacyjne wsparcie ze strony państwa głównie w ramach kontynuacji realizacji programu Mieszkanie Plus (Gołębiowska, Prokopowicz, 2017, s. 307-308). Z punktu widzenia ekonomicznego program ten powinien być realizowany w taki sposób, aby uruchamiane przez państwo środki finansowe działały prorozwojowo i uaktywniały koniunkturę w sektorze budownictwa i innych gałęziach gospodarki szczególnie w pierwszych latach realizacji programu Mieszkanie Plus (*Narodowy Program Mieszkaniowy*, 2017). W kolejnych latach, gdy koniunktura w sektorze budownictwa nabierze tempa wówczas sukcesywnie powinien rosnąć udział inwestycji realizowanych na zasadach rynkowych i za środki pochodzące od inwestorów sektora prywatnego. Natomiast początkowo zagospodarowane w budżecie państwa środki finansowe na realizację programu Mieszkanie Plus powinny być sukcesywnie zastępowane refinansowaniem ze środków pochodzących ze spłaty kredytów zaciągniętych przez deweloperów w Banku Gospodarstwa Krajowego Nieruchomości oraz ze środków pochodzących od najemców zajmowanych mieszkań wybudowanych w ramach tego programu. W wyniku poprawiającej się koniunktury w gospodarce w kolejnych latach i zwiększającej się skali refinansowania realizacji kolejnych inwestycji tego programu również skala ilości oddawanych do użytku mieszkań powinna rosnąć w stosunku rocznym w perspektywie kolejnych minimum kilku lat.

W celu zwiększenia możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób osiągających niskie dochody i w związku z tym zagrożonych



wykluczeniem społecznym w realizację programu Mieszkanie Plus zaangażowane są również gminne jednostki samorządowe (*Narodowy Program Mieszkaniowy*, 2016, s. 74). Część gmin posiada uzbrojone i jeszcze nie zagospodarowane grunty w dobrych lokalizacjach, które są lub będą włączane do zasobów Narodowego Funduszu Mieszkaniowego. Na tych gruntach budowane będą osiedla mieszkaniowe w ramach programu Mieszkanie Plus. Poza tym zgodnie z założeniami Narodowego Programu Mieszkaniowego do 2030 r. gminy powinny zaspokoić potrzeby mieszkaniowe wszystkich gospodarstw domowych spełniających normatywnie określone wymogi i oczekujących na najem mieszkania zaoferowanego przez gminę. W końcówce 2014 r. na najem mieszkania gminnego oczekiwało 165,2 tys. gospodarstw domowych, więc obecne potrzeby obywateli w tym zakresie są znaczące (*Narodowy Program Mieszkaniowy*, 2017).

Oprócz budowania nowych mieszkań w ramach programu Mieszkanie Plus zwiększenie dostępności mieszkań i dostosowanie warunków mieszkaniowych obywateli do średniej Unii Europejskiej odbywa się także poprzez poprawę stanu technicznego zasobów mieszkaniowych. Poprawa stanu technicznego odbywa się poprzez przeprowadzanie niezbędnych remontów, doprowadzenie podstawowych instalacji technicznych, w tym sanitarnych w mieszkaniach, które były tych instalacji pozbawione. Poza tym istotną kwestią jest także potrzeba zwiększenia efektywności energetycznej poprzez wyposażanie mieszkań w urządzenia energooszczędne wyprodukowane z zastosowaniem nowoczesnej technologii. Biorąc pod uwagę wymogi Unii Europejskiej (Prokopowicz, 2012b, s. 26) w zakresie transformacji energetyki w Polsce oraz względy ekonomiczne wiele istniejących mieszkań wymaga przeprowadzenia termomodernizacji, tj. procesu dzięki któremu możliwe będzie obniżenie rachunku płaconego dla dostawców energii elektrycznej. Obecnie szacuje się, że ok. 700 tys. mieszkań wymaga przeprowadzenia gruntownych remontów lub termomodernizacji. W wyniku przeprowadzenia tych prac tj. w sytuacji pełnej realizacji zaplanowanych remontów i termomodernizacji mieszkań wówczas do 2030 roku dla ok. 2 mln osób znacząco poprawiony zostanie standard warunków mieszkaniowych (*Narodowy Program Mieszkaniowy*, 2016, s. 76).



Podsumowanie

Zasadniczym segmentem nowych rozwiązań systemowych rozwoju prospołecznej, prorodzinnej (Durasiewicz, 2011, s. 31) i prokoniunkturalnej polityki mieszkaniowej jest program Mieszkanie Plus, który uformowany został na trzech strategiczno-programowych filarach poprawy warunków mieszkaniowych w Polsce i dostosowania standardów mieszkalnictwa do średnich poziomów wskaźników ilościowych i jakościowych sytuacji mieszkaniowej w Unii Europejskiej w perspektywie kilkunastoletniej, docelowo do 2030 roku. Określone dla programu Mieszkanie Plus trzy strategiczno-programowe filary poprawy warunków mieszkaniowych w Polsce są następujące (*Narodowy Program Mieszkaniowy*, 2016, s. 55):

- a) zwiększenie dostępności mieszkań i rozwój budownictwa na wynajem na gruntach dotychczas należących do spółek Skarbu Państwa,
- b) rozwój społecznego budownictwa czynszowego z ofertą mieszkań udostępnianych pod wynajem na warunkach dogodniejszych niż komercyjne dla wynajmujących,

aktywizacja programów indywidualnego systematycznego oszczędzania obywateli na cele mieszkaniowe.

Program Mieszkanie Plus zdefiniowany został w przyjętej przez rząd we wrześniu 2016 roku uchwale (Uchwała nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r.) nr 115/2016 w sprawie uprawnocnienia strategiczno-programowego dokumentu określającego politykę mieszkaniową państwa w horyzoncie średniookresowym nazwanego Narodowym Programem Mieszkaniowym. Program ten jest jednym z kluczowych segmentów strategiczno-programowych szeroko ujętych rządowych założeń programowych obejmujących różne aspekty rozwoju polskiej gospodarki określanych hasłowo jako Gospodarka Plus. Biorąc pod uwagę sytuację mieszkaniową w Polsce jednym z głównych celów prowadzonej obecnie polityki mieszkaniowej jest stworzenie warunków dla efektywnego rozwoju sektora budowy tanich mieszkań aby w perspektywie kolejnych kilkunastu lat znacząco poprawić standardy dostępności mieszkań w Polsce również w segmencie niezamożnej klasy średniej.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: A. Gołębiowska, D. Prokopowicz.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 87 - 102



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

Realizacja programu Mieszkanie Plus przeprowadzona zgodnie z obecnymi zamierzeniami rządu powinna w perspektywie do 2030 roku znacząco przybliżyć Polskę do standardów krajów Europy Zachodniej pod względem dostępności mieszkań dla obywateli, mieszkań pod wynajem i własnościowych. Poza tym biorąc pod uwagę specyfikę sektora mieszkaniowego pojawią się kolejne, realne impulsy aktywizacji polskiej gospodarki, ponieważ sektor budowlany, mieszkaniowy to jeden z najistotniejszych koniunkturalnych sektorów w gospodarkach. Zgodnie z zaplanowanymi celami prorozwojowej polityki społeczno-gospodarczej obywatele w perspektywie kolejnych lat powinni zacząć odczuwać poprawę życia w Polsce i ilość młodych, wykształconych Polaków, którzy wyjeżdżają za granicę szukać godnych warunków życia powinna wreszcie zacząć znacząco spadać. Według przyjętych założeń program Mieszkanie Plus powinien także przyczynić się do ożywienia wzrostu gospodarczego w Polsce. W trakcie realizacji tego programu powstanie wiele nowych miejsc pracy, w związku z czym powinna także ulec znaczącemu zmniejszeniu migracja zarobkowa obywateli zagranicę.

Literatura:

1. ADAMSKI F., 2002. *Rodzina. Wymiar społeczno-kulturowy*, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
2. BYWALEC C., 2012. *Ekonomia i finanse gospodarstw domowych*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
3. CUDAK S., ADASIEWICZ E., 2014. *Współczesna rodzina w Polsce i na świecie*, Warszawa: Wydawnictwo Społeczna Akademia Nauk.
4. DMOWSKI A., PROKOPOWICZ D., 2010. *Rynki finansowe*, Warszawa: Wydawnictwo Centrum Doradztwa i Informacji Difin sp. z o.o.
5. DMOWSKI A., PROKOPOWICZ D., SARNOWSKI J., 2008. *Finanse i bankowość. Teoria i praktyka*, Warszawa: Wydawnictwo Centrum Doradztwa i Informacji Difin sp. z o.o.
6. DMOWSKI A., PROKOPOWICZ D., SARNOWSKI J., 2005. *Podstawy finansów i bankowości*, Warszawa: Wydawnictwo Centrum Doradztwa i Informacji Difin sp. z o.o.
7. DOMAŃSKA-SZARUGA B., 2015. *Wybrane aspekty wykluczenia kredytowego w świetle założeń zrównoważonego rozwoju* (w:) T. Borys, P. Rogala (red.), *Zrównoważony rozwój organizacji – aspekty społeczne*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, s. 91–102.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: A. Gołębiowska, D. Prokopowicz.
Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 87 - 102



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

8. DURASIEWICZ A., 2011. *Efektywność polskiej polityki rodzinnej na tle niektórych krajów UE*, Radom: Wydawnictwo PTPS i Politechnika Radomska.
9. FRĄTCZAK-MULLER J., 2014. *Rodzina - potrzeby - polityka społeczna*, Warszawa: Wydawnictwo Elipsa Dom Wydawniczy.
10. GOŁĘBIOWSKA A., PROKOPOWICZ D., 2017. *National Housing Program Of The Main Strategic And Program Document For The Current State Residential Policy Of The State (Narodowy Program Mieszkaniowy głównym strategiczno-programowym dokumentem określającym obecnie realizowaną politykę mieszkaniową państwa)*, (w:) "Czasopismo Międzynarodowe Nowa Ekonomia i Nauki Społeczne" – "International Journal of New Economics and Social Sciences" (IJONESS), Wydawnictwo Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka – Edukacja - Rozwój w Warszawie, ZN, nr 2 (6) 2017, Warszawa 2017, s. 305-316.
11. GWOŹDZIEWICZ S., PROKOPOWICZ D., 2016. *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, Bułgaria 9007, Varna 2016, nr 1(9) 2016, s. 63-75.
12. GOŹDZIEWICZ S., PROKOPOWICZ D., 2017a. *Family 500 Plus Programs And Flat Plus With Key Instruments For Private Social Policy In Poland (Programy Rodzina 500 Plus i Mieszkanie Plus kluczowymi instrumentami prorodzinnej polityki społecznej w Polsce)*, (w:) „Czasopismo Międzynarodowe Nowa Ekonomia i Nauki Społeczne” – "International Journal of New Economics and Social Sciences" (IJONESS), Wydawnictwo Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka – Edukacja - Rozwój w Warszawie, ZN, nr 2 (6) 2017, Warszawa 2017, s. 245-244.
13. 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) 2017, s. 271-289.
14. *Indywidualne Konto Mieszkaniowe – Fakty, liczby i daty* (w:) Portal internetowy „Narodowy Program Mieszkaniowy, Strona informacyjna programów Mieszkanie Plus, MDM”, 10.01.2017, (<https://narodowyprogram.pl/indywidualne-konta-mieszkaniowe/indywidualne-konto-mieszkaniowe>).
15. JEWDOKIMOW M., 2011. *Zmiany społecznych praktyk zamieszkiwania*, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego.
16. *Mieszkanie Plus: Pierwsze lokale w 2018. Warunki normalnego życia* (w:) „Tygodnik Podlaski”, 30 grudnia 2016 – 5 stycznia 2017, nr 52 (274).
17. *Mieszkanie Plus w innych krajach Unii Europejskiej* (w:) Portal internetowy „Narodowy Program Mieszkaniowy, Strona informacyjna programów Mieszkanie Plus, MDM”, 27.01.2017, (<https://narodowyprogram.pl/indywidualne-konta-mieszkaniowe/indywidualne-konto-mieszkaniowe>).

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: A. Gołębiowska, D. Prokopowicz.

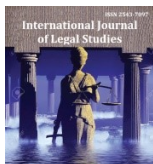
Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 87 - 102



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

18. *Narodowy Program Mieszkaniowy*, Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Załącznik do uchwały nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r., wrzesień 2016.
19. *Narodowy Program Mieszkaniowy* (w:) Portal internetowy „Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa”, 25.05.2017, (<http://mib.gov.pl/2-NPM.htm>).
20. *Programy* (w:) Portal internetowy „Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa”, 22.12.2015, (<http://mib.bip.gov.pl/budownictwo/programy.html>).
21. 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, s. 145-161.
22. PROKOPOWICZ D., 2012a. *Globalizacja, współpraca międzynarodowa i handel zagraniczny. Sięgając w przeszłość* (w:) "Przedsiębiorstwo przyszłości". Kwartalnik Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej. Warszawa, Nr 1 (10) 2012, Styczeń 2012, Rok wyd. IV, s. 37-48.
23. PROKOPOWICZ D., 2012b. *Na tle struktur rynkowych Unii Europejskiej* (w:) "Przedsiębiorstwo przyszłości". Kwartalnik Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej. Warszawa, Nr 2 (11) 2012, kwiecień 2012, Rok wyd. IV, s. 25-34.
24. 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, IJONESS, Wydawnictwo Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka – Edukacja - Rozwój w Warszawie, nr 2 (4) 2016, s. 7-17.
25. ROGALA M., 2016. *Program 500+. Jak mądrze zainwestować dodatkowy kapitał rodzinny*, Warszawa: Wydawnictwo Helion.
26. SOBOŃ A., 2017. *Samorządy i inwestorzy prywatni kluczem do sukcesu Mieszkania Plus* (w:) Portal internetowy „Radio Lublin”, 20.06.2017, (<http://radio.lublin.pl/news/artur-sobon-samorzady-i-inwestorzy-prywatni-kluczem-do-sukcesu-mieszkania-plus>).
27. *Trudna sytuacja materialna rodzin wielodzietnych – alarmujący raport GUS* (w:) Portal internetowy „Duża Rodzina”, dział: Aktualności, 11 czerwca 2015, (<http://duzarodzina.pl/aktualnosci/trudna-sytuacja-materialna-rodzin-wielodzietnych-alarmujacy-raport-gus/>).
28. Uchwała nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego.





Received: 2 November 2017
Revised: 26 November 2017
Accepted: 12 December 2017
Published: 29 December 2017

PRAWNE REGULACJE OPODATKOWANIA NIERUCHOMOŚCI W KRAJACH UE

LEGAL REGULATIONS OF THE EUROPEAN REAL ESTATE TAXATION SYSTEMS

Tomasz Wołowiec

Dr hab., Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie.

Dr hab. Faculty of Administration and Social Sciences,
Prof. Head of the Department of Finance and Accounting,
University of Economy and Innovation in Lublin, Poland.

* *Corresponding author:* e-mail: wolowiectomek@gmail.com

Daniel Szybowski

Dr, Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka- Edukacja-Rozwój w Warszawie,
PhD, International Institute of Innovation Science - Education - Development in Warsaw, Poland.

ORCID : 0000-0001-7537-5788

* *Corresponding author:* e-mail: szybowskidaniel@gmail.com

Streszczenie

Podatek od nieruchomości jest najpopularniejszym podatkiem majątkowym występującym we wszystkich państwach należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Podatek ten stanowi źródło dochodów budżetów władz lokalnych (poza kilkoma wyjątkami jak np. w Szwecji czy Japonii gdzie podatek od nieruchomości zasila budżet centralny). W systemach opodatkowania nieruchomości występujących w krajach Europy Zachodniej, nie istnieją ujednolicone rozwiązania specyficzne dla każdego państwa.


Słowa kluczowe: Opodatkowanie nieruchomości, systemy podatkowe, elementy techniki podatkowej, regulacje prawne.

Abstract

In particular national systems, the elements of tax construction (especially tax base, rates, tax exemptions and reliefs) have been formed by social and historical circumstances, which accounts for the fact that some countries have very particular solutions, unknown in other tax

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: T. Wołowiec, D. Szybowski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 103 - 135

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

system. A common element connecting modern tax systems is the fact that the real estate taxation base (with few exceptions only) is the real estate value: defined in many different ways.

Keywords: Estate taxation, tax systems, tax construction, legal regulations.

Real estate taxation systems and their classification

In particular national systems, the elements of tax construction (especially tax base, rates, tax exemptions and reliefs) have been formed by social and historical circumstances, which accounts for the fact that some countries have very particular solutions, unknown in other tax systems. However, we can indicate certain common features, typical of modern real estate taxation systems. A common element connecting modern tax systems is the fact that the real estate taxation base (with few exceptions only) is the real estate value (defined in many different ways) (Firlej & Firlej 2014, p. 289).

In most European countries we can see more than one local tax. We may differentiate two dominant models:

- Those in which real estate tax is the most important local tax. This group comprises, for example, Great Britain, France and Poland and nearly all Central and Eastern European countries that joined the European Union in 2004;
- Those in which income tax is the most important local tax. This group comprises mostly Scandinavian countries (Denmark, Sweden, Norway, Finland) and Switzerland, though the group may soon be joined by Croatia and Belgium, where the growing part of income is generated by the local authority addition to income tax. It sporadically happens that the main local tax is composed of various forms of tax imposed on companies operating in the territory of the commune (for example Hungary and Germany) (Alibegović 2008, Bajo & Jakir-Bajo 2008).

As we can see, in most countries of this region local authorities introduce other taxes as well, mostly real estate taxes, though nowhere is it treated as the most important or even significant local tax. The maximum share in all revenues equals 6% and is achieved in Denmark, where the real estate tax rate ranges from 0.6% to 2.4% of the property value (Blom-Hansen 2011). The other burdens are not imposed universally, though. For example, at the end of the 1990s real estate tax was collected



by 200 out of 435 Norwegian self-governments, although we must bear in mind that in Norway only municipal communes may impose this tax (Borge & Rattso 2002).


It should be emphasized that there are no international standards defining the principles of property tax constructions, there is not any universally accepted system of such taxes. Therefore, as pointed out by Leonard Ethel *“the system of real estate taxation is understood differently, depending on the country in which it is applied”* (Etel 2003, p. 7).

The systems of real estate taxation in Europe vary significantly. The issue of real estate taxes is not covered by harmonization directives of the European Union (Wood & Wilimas 1994, Lichfield & Connellan 2000). It is also difficult to indicate international standards defining basic principles of the structure of taxes on possessed property. Generally the real estate taxation systems used in the European countries can be divided into two groups: the systems based on the value of the real estate as determined in the cadastre of properties and the systems in which taxation base is the area of the real estate. The former links the taxation base to the market value, defined as the price for the real estate when trading it (selling price, replacement value, discounted incomes) or rent value, defined as the value of the rent paid in a given period of time. The natural character of the taxation base covers its unit value, defined as the area of the real estate (number of square meters of the area of land and buildings).

As seen in practice, the actions taken in this area concern not bringing closer the construction of taxes, but standardizing the principles of registering real estate in their spatial, legal, and economic aspect as well as unification and standardization of the methods of real estate valuation for tax purposes. The existing differences in real estate taxation have not been eliminated by tax reforms conducted recently in many EU countries. The implemented changes mostly referred only to one section of the system and covered mainly the changes to valuation methods, shaping tax base or depreciation of the value of buildings and land. Due to such vital differences in taxes on real estate in European countries, it is extremely difficult to create a universal and precise definition of these public tributes in the European Union. A deeper analysis of the implemented systems of real estate taxation allows us to single out a group of regular tributes, related to broadly understood holding of property, which means

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: T. Wołowiec, D. Szybowski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 103 - 135

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

they are used not only on the basis of the ownership rights but also on the basis of other laws and legal titles.

The practical differences between the possible ways of quantifying the taxation base boil down to the fact that the implementation of the quantity tax concept, contrary to value-based tax, does not guarantee tax authorities regular, real growth of revenues in times of inflation. The dynamics of the quantitative taxation base is significantly lower than value-based taxes, since the size of taxation base expressed in physical units is free from inflation effects. Adopting the natural taxation base forces us to introduce the value-raising mechanism, usually in the structure of tax rates. Value-raising rules do not always, as witnessed by Poland, bring the expected results. The system transformation processes of the Polish economy, i.e. their marketing and commercialization were correlated with key aspects of economic globalization namely trans-border flow of goods and capital that are more and more important. A significant support of those processes was adapting legal regulations and institutional standards regulating system functioning in Poland (Gwoździwicz, Prokopowicz 2017). Moreover, using a transparent mechanism preventing the decline in real quantity tax burden as a result of inflation processes is perceived by taxpayers as increasing tax burdens. Also in taxes on value we may expect the value-raising tax revenues, but this only concerns the taxation base. This solution is not visible, though, which undoubtedly decreases the scale of social dissatisfaction.

In countries which have not had taxes on real estate (for example Russia, Ukraine and other post-soviet countries) we may observe growing interest in placing burden on land. The buildings erected on that land will be taxed later on, after land tax stabilizes. Such an approach is attributed to the fact that establishment of rational principles of building taxation requires more preparation and information flow. Such buildings, contrary to land, are usually not shown in real estate registers created for non-fiscal purposes.

Real estate taxes are obligatory tributes, therefore the obligation to provide them results directly from the act of law, whereas local authorities are only authorized to modify some elements in their construction (rates, tax exemptions and reliefs, mode of payment). The real estate taxation systems in the European Union contain some

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: T. Wołowicz, D. Szybowski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 103 - 135



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

optional taxes, imposed at the discretion of local authorities. For example, properties located in Norway are subject to self-government real estate tax provided the commune used its rights to impose such a tax (it is usually used by municipal communes in Norway). It is therefore an optional tax, whose introduction depends on the decision of local authorities. Not all communes are interested in introducing it due to its collection costs which, in case of communes where there are not many properties to be taxed, may exceed possible revenues from taxation. Optional taxes on real estate are an exception to the rule that the obligation to pay a tax is determined by the act of law.

Taxable real estate may include such typical items as land and buildings, but also ships, pipelines, railways, technical networks, ponds and lakes, forests, swamps, mining excavations, sheds, land under truffle trees, phone booths, hedges, etc. What is classified as taxable property is determined by tax law regulations. Their analysis allows us to draw a conclusion that these can be too diverse things to propose one, universal definition that would cover them all. In this book, a taxable real estate will be understood as everything defined by the provisions regulating a given tax, regardless of its qualification in civil law and other branches of law. It should be emphasized though that these are things connected with land real estate understood physically and legally. Apart from a few exceptions (such as ships) the objects of real estate tax are the elements related to the land (buildings) or things situated on this land (such as a road, a hedge, networks, etc).

Recurrent taxes on real estate property are considered to be the least detrimental to economic growth given the immobility of the tax base. This reduces the behavioral effects to this type of taxation which in turn minimizes the economic distortions. Recurrent property taxes on real estate are largest in the UK, Denmark and France. Malta stands out since it does not levy this type of tax at all (Taxation trends in the European Union 2013-2017).

Legal regulations of cadastre systems of real estate taxation

Cadastre systems are typical of the EU countries, where the real estate taxation model is directly connected with the real estate cadastre. A dominant model

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: T. Wołowiec, D. Szybowski.

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

International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 103 - 135



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

of real estate taxation in the European Union countries is the cadastre system based either on the capital value of the property – an assessed price which can be obtained when selling the property in the free market, or rental value – the highest rate of annual rent that can be obtained when letting the property in the free market. All data necessary to determine the tax are contained in the cadastre, which definitely facilitates the realization and collection of tax in its object and subject aspect. A taxpayer is usually a subject seen in the cadastre who pays the tax on the property defined there. The large significance of cadastre in real estate taxation systems explains why they are called cadastre systems of real estate taxation. They are also frequently called ad valorem systems, taking into account their value as a base for real estate taxation. There are two types of cadastre: fiscal and legal. Fiscal cadastre shows close ties with the tax system since it comprises data necessary to determine taxes on real estate taxes, such as: taxpayer's data, property value and income obtained from it. It is mostly generated for the purposes related to real estate taxation, which does not exclude the possibility of using data contained in it for other purposes. Establishment of a financial cadastre is relatively easy, as it does not require creation of any ownership relations, which is connected with high financial expenditure. It is focused on registration and protection of material rights, though it may be used for tax purposes. It contains mostly information on ownership rights as well as other rights and encumbrances on real estate. Institutions of this type are related to land and mortgage registers and in some case even replace them. The implementation of a legal cadastre is preceded by sorting out ownership rights to particular real estate and establishing their boundaries, which is connected with large financial expenditure (land surveying work) and time-consuming. There are both fiscal and legal cadastres currently in use. In France the cadastre system is deprived of any legal nature and since its establishment it has been satisfying fiscal needs. The legal cadastre, on the other hand, is used in Germany. The fundamental differences in real estate taxation systems in the European countries mostly concern the level of revenues for the budget – in case of a value system it is constant, whereas in case of a quantity tax system, taking inflation into account, it is changeable. We also have significantly lower dynamics of the quantity tax base,




since its size expressed in physical units does not depend on inflation (Berliński & Hycner 1999, Hycner & Mika 2000).

Historically, the forerunner of the modern cadastre in Europe was the French cadastre established in 1850, greatly affecting the establishment of modern Austrian-Hungarian and Prussian cadastre systems. The Austrian cadastre was set up on 23rd December 1817 and constituted a patent of emperor Franz I on land tax. It is based on the Cassini-Soldner coordinate system (equal fields). Cadastral measurements were based on mathematical (triangular network, uniform map scales) and cartographic foundations and on the general principle used in land surveying – “from details to general picture”. The measurements were then used for fiscal and other economic purposes. After performing measurement experiments near Vienna, measurement methods were developed. Until 1897 the system of Austrian measures was used, then replaced with metrical measures. The documentation of this cadastre in Poland covers the following areas: provinces of Rzeszów and Kraków (without Olkusz and Miechów districts) and a part of Katowice province (Cieszyn and Bielsko-Biała districts). The Austrian cadastre was used in the land plot system. A plot of land here meant part of farmland, or a lot of land free from tax belonging to the same entity. A separate plot of land was the one in which: particular parts were entered into different registers; it was difficult to define them as one entity due to partition by, for example the escarpment and the property constituted a group of plots being a separate subject of examination. Taxation was imposed on all arable areas together with buildings. Tax exemptions were on bare areas of the plot, unused lakes and ponds, public roads, paths, rivers and canals, public cemeteries and yards and the area around the household.

In Prussian cadastre the law makers additionally defined primary maps and primary cadastral sketches, treated as archives, on which no changes were implemented. A primary map is a map developed in a pin copy technique from source maps (separation maps and others). The primary cadastral sketch is a map developed from direct land measurements in connection with establishing the land cadastre. Primary maps and primary cadastral sketches were kept in an archive and treated as an archive document. No cartographic work was done on these maps. Clean drawings of a cadastral map were the derivatives of the primary map and they were

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: T. Wołowiec, D. Szybowski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 103 - 135

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

used for further cartographic and calculation work related to conducting a land cadastre. The enumeration was similar to that in the Austrian cadastre, but here the division of a plot was shown in the numerator of the sheet (Mika 2010, p. 75-85).

Plots of land were numbered for each sheet of the map separately (then, within the district also separately). Also arable land, roads and ditches were enumerated. The last number of the plot of land was underlined once, while the last on the sheet of the map (ditch, stream) was underlined twice. The matricle (Mutterrolle) was marked with green. It served as a description and list of land belonging to one owner, run along the numbers of agricultural property, the so-called matricle articles (list and description of all plots of land included in one real estate). The register of plots (Flurbuch) is an equivalent of the plot protocol in the Austrian cadastre and it is a list of numbers of all plots of a given cadastral unit, organized arithmetically. It contains: the number of the plot, the number of the matricle article, name and surname, marking of land use and its classification, area of the plot, terrain category, number of the sheet of the map, year of entering into register, information on changes. It has the following sections: A – taxable land, B – non-taxable land, C – public land, D – developed land (no taxation here). The building register (*Gebäudebuch*) is an arithmetical list of buildings, according to the administration numbers in the village.

In the EU countries the assessment of the value of representative property in order to establish the cadastral value and also in order to make taxation maps and tables is done by real estate surveyors. Cadastral values, determined in the process of common real estate taxation should reflect differences between particular properties and they should be as close to market value as possible with principles applied in mass valuation. The basis for establishing the cadastral value of particular properties are taxation maps and tables. The value is established for the whole property or its part if it was separated as taxation objects in the real estate tax provisions. The cadastral value of a land property is the cadastral value of the land and the cadastral value of its elements. A taxation unit with reference to the land is a plot of land or its part which is used for a different purpose than neighboring plots or remaining parts of the plot, determined in local spatial development plan or another way of using a given part of the plot if there is no such plan. A taxation unit with reference to elements of the



land is a building, a flat in a multi-flat building or another premise permanently tied to the land. The property value in the taxation process is determined taking into account characteristic features of the property affecting its cadastral value. For this purpose two types of land are differentiated: developed land or land intended for development, as well as land intended for other than agricultural or forestry purposes and agricultural and forestry land. The typical features influencing the cadastral value of the former are: location, purpose determined in the spatial development plan or, if such plan does not exist – the way of using, its development (technical infrastructure), class of the soil if it was determined in the real estate cadastre (Mika 2002, Skotnicki 2001). The advantages of introducing the cadastre tax include (Grycuk 2000, p. 196-207):

- strengthening (increasing) the income base of self-government units;
- sorting out the issue of property ownership (for example positive influence on real estate trading safety);
- limiting the so-called grey zone of local taxes;
- an impulse for using the properties that have not been used so far (including commune-owned);
- it is socially justified (owners of more expensive properties pay proportionally higher taxes);
- positive influence on wealth distribution within the society (more proportional distribution of tax burden);
- limiting speculative investment in real estate.
- The disadvantages of introducing the cadastre tax include:
- it is expensive to implement (for example it requires establishment of an integrated system of information on real estate);
- it requires completing and arranging data in the register of land and buildings and in land and mortgage register;
- possible increase in costs of property rental and use;
- it may be socially unfair (the size of tax burden does not depend on taxpayer's income);

- it weakens the inclination of some owners to renovate or modernize the real estate for fear of increasing its value (as this would be connected with the increase in the amount of due tax);
- the risk of deepening disproportions between poor and rich communes (differences between the taxation base value).

Real estate registers do not only serve fiscal purposes, that is collection of tax on such property. They were created first of all to ensure safety of real estate trading. Cadastral registers contain detailed descriptions of the property, registered transactions, debt burden. Everyone may obtain information they are interested in, usually paying some fees for it. Cadastre clients mostly include potential purchasers, investors, attorneys, public notaries, land surveyors. Real estate transactions are usually valuable, therefore they require the utmost diligence when making them. Therefore, for example in Poland they must be made in form of a notarial act or otherwise they shall be deemed null and void. The act on real estate introduces a common real estate taxation and applies property transaction prices to determine the cadastral value. This shows that the cadastral value is supposed to reflect the real market value. Taxes on property value are used in nearly all Western European countries as well as in Canada, USA, Middle and Far East countries. It is assumed that the tax should encourage rational management of real estate and conducting a policy favoring the investment. It is considered fairer than the system based on the property area. Revenues from this tax constitute a significant percentage of the territorial self-government revenues in most countries applying this principle. (for example in Sweden the tax goes to the state budget). On average, all over the world real estate owners pay their communes a tax of 0.5% to 1.8% of the value of each property annually. Fiscal cadastre may determine at least four different values of the taxation base: market value, rental value, income value, register value.

A cadastre is an information system, functioning continuously, which means that it is not a one-off list of properties. It is official, therefore it operates on the basis of acts and regulations and is run and supervised by state or local administration bodies. The cadastre is a system of public information, available to all interested parties, who may use the data included in it for their own purposes (Wójtowicz, 2007,

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: T. Wołowicz, D. Szybowski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 103 - 135



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

p. 15-16). The essence of the cadastre is full conformity of the data included in the land and building register with the information contained in the land and mortgage register. Due to the scope of collected information and goals to be accomplished, we may differentiate: physical cadastre (register of land and buildings); legal cadastre (land and mortgage registers) and fiscal cadastre (register of subjects and objects of taxation).

The physical cadastre is a collection of information on the area, listing real estate located in a given area according to established borders and their detailed description. It contains plans, maps, descriptions and data determining the purpose and method of using a real estate (Wróblewska 2009, p. 652).

The legal cadastre is a register reflecting the legal state of the real estate. Its main goal is to register owners and rights to a particular property. It contains mostly data on the ownership rights and other rights as well as encumbrances related to the property, such as usufruct, perpetual usufruct, servitude, lease, hire, lending for use or management. In practice this function is performed by land and mortgage register (court register of properties). There is a close relationship between the legal and the physical cadastre, since data contained in the register of land and buildings form the basis for marking property in land and mortgage register. The implementation of the legal cadastre should be preceded by sorting out legal relationships of each property and determining their borders by means of precise geodetic measurement. Both of these activities are money and time-consuming. The tax register run on the data obtained from land and mortgage registers shows a strict relationship between tax and legal cadastres (Youngman & Malme 1994).

On the other hand, fiscal cadastre shows a close relationship with the tax system of a country which it serves. The goal of the fiscal cadastre is mainly to determine the value of property and the entity obliged to pay the tax. It reflects data necessary to levy taxes encumbering the property, such as: taxpayer's data, property value and incomes obtained from the property. The fiscal cadastre is created only for the property taxation needs, which means that data included in it cannot be used for other purposes (Table 1.).



Table 1. Division of the rights to run real estate register systems in selected European countries

Country	Bodies responsible for running real estate registers			
	Separate land office	Tax bodies	Taxation bodies	Local authorities
Austria	+	+		
Belgium	+			
Denmark		+		
Estonia	+			
Finland		+		
France		+		
Spain	+			
Netherlands				+
Luxemburg	+			
Germany	+	+		
Sweden		+		
United Kingdom			+	+

Source: *Land (Real Estate) Mass Valuation System for Taxation Purposes in Europe*, Federal Land Cadastre Service of Russia on behalf of the United Nations Economic Commission for Europe, 2001.

The area systems of real estate taxation.

In some Central and Eastern European countries the other – area – system is used. It is applied in Bulgaria, Czech Republic, Poland and Slovakia. The third option is a mixed model, a combination of the features of two previous systems, and it is used in Romania and Hungary. Area systems of property taxation are based not only on the area, but also on other factors. We can discern several solutions referring to property value in these systems. Some types of real estate are taxed by referring the rates to their value, defined for other purposes. An example here is the taxation of buildings in Poland, where the tax base is the value adopted for the fixed assets depreciation and only when the taxpayer does not depreciate them, their market value is adopted. Another example of value reference in area systems is tying the amount of taxation to the type and use of the property. Generally, real estate located in cities and used for running business activity taxed more heavily than, for example, properties used exclusively for residential purposes.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: T. Wołowiec, D. Szybowski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 103 - 135



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

The area systems of property taxation practically bring a fixed base for calculating property taxes. It should be emphasized that the consequences of such structure affect both active and passive taxation subjects. For local authorities the main problem resulting from the imperfection of the taxation base is that the growth of their tax income is curbed. On the other hand, in case of taxpayers – referring to the principle of equity, which says that the tax system should treat citizens in the same way as far as their features, positions and conditions are concerned – their payment capabilities are only partly taken into account in distribution of tax burden. This is manifested in solutions adopted in area systems of real estate taxation.

When determining the amount of tax according to a unit value (a unit of property area), we omit factors which could affect the taxation base, reflecting its location, market conditions and quality of the property. As a result, the quantitative determination of tax is socially unfair, as it puts the same burden on the owners of valuable properties, located in prestigious areas of cities as well as properties of lower standards with less attractive locations.

The use of the equity principle with reference to property taxation constitutes a separate and unique issue. At first glance, it seems that everybody should be obliged to bear tax burden in a equal way, that is for a particular, identical or similar item, tax should be the same (Wołowiec 2008, p. 227-249, Wołowiec 2008, p. 329-352). The method of calculating due taxes is then extremely simple, clear and cheap (for tax bodies). Nevertheless, we may observe that in the name of broadly understood taxation justice, we should first of all divide the properties into residential ones and those related to running business activity. In the latter, it is reasonable to introduce further division, in which properties related to forest and agriculture activity will be significantly less taxed. Moreover, certain “inequality” may be attributed exclusively to location, since commune authorities (within their tax powers) may, to a certain extent, shape the level of tax rates. Taking into account all elements indicated here, we may wonder whether it is just and fair to make exceptions in the taxation equity. The above-mentioned deviations have not caused serious objections. However, we should analyze them and consider why such solutions were implemented and whether it is still necessary to keep the currently used constructions. In the Central

and Eastern European countries, where the state was practically the only property owner and the state determined the conditions on which the property was passed (in various legal form), it was impossible for the free market – which would determine the real value of the property - to develop. As a result, the state, in order to ensure income from passed property, developed by particular owners, created an area-related taxation system. Constitutional changes after 1989 led to the origin of free market, as a result of which we have witnessed significant economic differentiation related to the use of the real estate, leading to considerable changes to their value. Currently, the use of real estate significantly influences the amount of income obtained by a particular entity, what is more, there is a real possibility of making a market valuation of the property. A question needs to be posed, then, whether the justice as determined before the constitutional reform, still reflects the current actual state or not. In order to answer it, we need to analyze various – economic and social – aspects of the changed situation. In my opinion, the current legal status protects the owners of large properties, who only “keep” them, that is, they do not use them either for residential or strictly economic purposes. Obviously, this negatively affects the development of the region, since entrepreneurs wanting to invest in a particular area encounter difficulties, while local authorities do not receive significant budget revenues (Wołowiec & Suseł 2009, p. 60-69). It is also worth emphasizing that the current taxation system may constitute a barrier to particular types of economic activity (for example, it is practically impossible to run a golf course in Poland due to the amount of tax burden imposed on such property) (Wołowiec 2003, p. 125-137, Wołowiec 2002, p. 34-42). It is also hard to consider as fair the same taxation of, for example, an exclusive and profitable jewelry shop located in the city center and an undeveloped building in the suburbs, desperately needing renovation, whose area is the same. Such situations are possible, since it is enough for the entrepreneur to possess a taxation object in order to be forced to bear the burden imposed at the rates stipulated for buildings related to running economic activity (Wołowiec 2013, p. 36-39, Wołowiec 2012, p. 78-83, Wołowiec 2014, p. 30-35, Wołowiec 2014, p. 13017).




Our analysis of the advantages and disadvantages of area-based tax should not omit its simplicity. There is no doubt that the lack of complicated calculation procedures allows to lower administration costs. The current level of administration costs as well as the costs of taxpayers' adjustment is not – in Poland and other countries with area system – too excessive. In a situation where the property taxation system has already been well-established, the task of providing a certain fiscal amount for the state and local authority is not too complicated and does not consume too much time, either (time needed to prepare, fill in and provide proper forms to tax administration bodies, number of tax return forms submitted by taxpayers in a year and amount of necessary information on the property). The costs absorption (alternative costs of a time unit needed for fulfilling tax obligation, costs paid to tax counseling companies) are also lower.

In area systems we may discern certain solutions referring to the value of property. Some types of property are taxed by referring rates to their value, determined for other purposes (Wołowiec 2005, p. 39-49). Another manifestation of referring to value in area systems is tying the level of taxation to the type and use of property (Bahl & Martinez-Vazquez & Youngman 2007). As a rule, properties located in cities and used for running business activity are taxed with higher rates than those serving only residential purposes. The tie between the amount of tax and the value is visible in area systems also when determining tax rates and exemptions by means of passing local law. Classifying properties into tax districts depending on their location and area development, exempting properties which do not bring income or which are used for conducting socially-beneficial activity (welfare, cultural, etc) they all constitute an attempt at legally relating the amount of taxation imposed on a given property to its broadly understood value.

A typical feature of area systems is preference taxation of agricultural and forest property. In these systems we use various solutions aimed at alleviating the taxation burden imposed on arable land and forest owners. In area-related taxation systems, properties used in conducting business activity are taxed very high as a rule. The amount of tax imposed on the area owned by an entrepreneur is a few times higher than the area used by other entities. In extreme cases, this makes it impossible

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: T. Wołowiec, D. Szybowski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 103 - 135

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

to conduct some types of economic activity at all, whereas in other cases, it makes such activity more expensive, since tax on property constitutes a cost of conducting activity. Property tax paid on the area in some cases distorts the real costs of conducting business activity in a given area. This is attributed to the fact that the amount of tax is treated on the entrepreneur's side as an element of the costs of such activity. The same tax and thus the costs is shown both by the taxpayer using the property of low value and the taxpayer of very well-located and developed (and thus expensive) area. Tax costs are in such cases detached from the actual value of property used for conducting business activity. This is visible when comparing tax costs with depreciation costs which are significantly higher in case of properties (especially buildings). In area-related property taxation systems it is extremely difficult to tie the amount of taxation to the payment capabilities of a taxpayer. In such case, the differentiation of taxation level without referring to the value of property is not possible. It is, however, a feature of these systems which does not evoke protests of less affluent taxpayers. This may only be explained by relatively low burden constituted by those taxes. Taxpayers do not protest for fear that it might lead to increasing taxation for all taxpayers. And they are right, since you cannot increase the tax rate only with reference to one group of taxpayers, omitting others, who have the properties of the same areas. This would constitute subject discrimination, forbidden by the constitution.

The area systems of property taxation offer simplicity of solutions used at the tax collection stage. To administer and collect them we do not need complex and specialized tax structure. A tax paid on the square meter usually only requires multiplying the number of meters by an appropriate rate, which cannot be too complicated or costly. The collection of such taxes does not require financing very expensive mechanisms of valuation and appreciation of the property value, typical for *ad valorem* systems. This definitely constitutes an advantage of area-related taxes. On the other hand, it restricts the possibility of obtaining higher income on taxation of property whose value grows and the area remains unchanged. As a result, the simplicity in determining the tax makes it impossible to obtain higher income from properties whose market prices grow rapidly. Area-related taxes are characterized,

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: T. Wołowiec, D. Szybowski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 103 - 135



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

at least it is assumed so, by lack of differences in taxation of property depending on its location and development. In this way, the so-called income “chimneys” appearing when properties are taxed according to their value, are cut. The value of property located in urban areas is usually higher therefore the taxation incomes obtained by local budgets are higher. This is to the detriment of rural and economically undeveloped areas, where the value of properties is relatively lower. In a situation where the tax is paid on the area, value is of no importance, therefore revenues obtained from taxation of land by particular local authorities are comparable. This positive feature of area-based systems – in practice – remains invisible, due to differentiation in tax burden imposed on entrepreneurs and other taxpayers. The highest tax on square meter is paid by entrepreneurs, which explains why communes with most developed economy obtain the highest incomes.

The elements of tax technique in property taxation. A law analysis

The subject and object scope

Taxpayers of property taxes are their owners (or property users). Due to the subject scope of property taxes two solutions are possible: one tax with broad subject scope or a few tributes imposed on particular types of real estate. Most European countries have used the solution consisting in adopting a uniform tax structure imposed on particular categories of property (Felis 2012, Wójtowicz 2007). In some countries (France, Denmark, United Kingdom), a different concept was applied, selecting various performances imposed on particular types of property. For example, in France, the law makers adopted a solution consisting in separate taxation of two types of property: tax on undeveloped properties (*taxe fonciere sur les proprietes non baties*), tax on developed properties (*taxe fonciere sur les proprietes baties*), dwelling tax (*taxe d'habitation*). On the other hand, the taxation system in Great Britain comprises two taxes imposed on two categories of property: „*Council Tax*” – on residential property and „*Non -Domestic Rate*” – for other properties (non-residential). The value base of taxation requires adoption of formalized method of property valuation and determination how often it needs updating. Taking into account a variety of practical solutions, as a simplification we may assume that this

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: T. Wołowiec, D. Szybowski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 103 - 135



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

could be the capital (hypothetical price) or rental value of property. There are two ways of property valuation for tax purposes these are:

- common taxation, run in a comparative or income way. The comparative way contains determination of a given property value, assuming that it reflects the value of the so-called representative real estate, and its correction due to features differing both properties, and finally the time factor. In the income way, we estimate income obtained from the property, decreased by operational costs incurred due to maintaining the property; this is done on the basis of actual incomes or the comparative analysis of incomes generated by properties similar to the valued one,
- self-taxation, in which the taxation base is determined by the taxpayer himself, by classifying the property into a certain value range determined by the taxation authorities,
- the bookkeeping method, in which the taxation base is determined on the basis of the bookkeeping balance value; it refers mostly to buildings used by enterprises.

In most European countries, the common property taxation is performed, conducted by authorized state or local administration bodies. The system of property taxation in France is an example of a variant in which the taxation base is the annual rent value of the property. In case of some properties, the cadastral rent value is decreased by lump-sum costs of maintaining the property. And thus for undeveloped properties, 80% of their value is taken, for developed properties the taxation base is the amount equal to 50% of cadastral rent value of a given property. On the other hand, in case of residential tax, the French law-makers did not adopt a solution typical for the other two types of property taxes. The taxation base is the amount equal to 100% of cadastral value of property.

In Great Britain, the taxation base for non-residential properties used for business purposes is the so-called rent value of property, that is hypothetical amount of annual rent which the owner would receive if he decided to rent a given property on market principles. The estimation of rent values of properties is performed every five years, since the process is extremely complicated. The statement of valuation of particular properties valid since 1st April 2010 contains the effects of rent value

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: T. Wołowiec, D. Szybowski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 103 - 135



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

estimation as of 1st April 2008. On the other hand, in case of residential properties, the taxation base is their market value (properties were valued according to market prices which they could fetch on 1st April 1991).

The taxation base for area tax in Germany is the property value (market or rent), corrected by a certain indicator determined in the law. The valuation of particular categories of property is done according to certain norms precisely determined in the act on the principles of estimating property objects for tax purposes (for example the area belonging to agriculture and forest companies located in “old” lands – their market value from 1964, determined in line with the act of valuation; the land property – the value determined in 1935). The determined value of moveable property is a starting point for calculating the taxation base. In the process of property valuation for fiscal purposes, an essential role is played by its updating. Apart from determining dates for new property valuation, it is justifiable to assume the obligation of annual indexation of property value between consecutive valuations. Such indexation should be most of all used in systems where there are quite rare repetitions of performed valuations. Contrary to property re-valuations, possible annual indexation is only a current correction in the property value, resulting from observed market trends. Just like in case of other elements of the property taxation system, also in this matter we may observe different approaches in particular states.

The amount of tax burden

Tax rates are another element of the construction in which we can observe significant discrepancies. In contemporary democratic countries, local authority units have been guaranteed a certain scope of competencies in determining the level of tax rates. Depending on the constitutional position of the local authority in a state, that is on the scope of its independence in relations with central authority, it may independently shape the level of property tax rates or – which is observed much more frequently – it has limited competencies. These restrictions may cover: the necessity to observe certain statutorily limited levels of tax burden and the right to use certain rate multipliers, taking into account local circumstances. Tax rates are sometimes determined locally and sometimes by the central government.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: T. Wołowiec, D. Szybowski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 103 - 135



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

In practice, in all European countries the level of tax rates is differentiated depending on the type, use and location of particular properties. For example, in Austria, tax rates range from 0.05% to 0.2% of the taxation base. The actual level of burden is usually much higher, since communes can use the coefficient (*Hebesatz*) reaching even 500% of the tax amount. In Estonia, the area tax rates range from 0.1% to 2.5% of the estimated value of the land. In Germany, tax rates are established, depending on the taxation object, between 2.6‰ and 10‰ of the taxation base. German local authorities, similar to Austrian ones, have the possibility of increasing the amount of tax burden. Due to considerable autonomy of communes when determining the amount of the so-called multipliers, tax rate coefficients, burdens imposed on property may differ between particular communes. The rates are determined separately for the area constituting an agricultural and forest farm (A type of land tax) and for real estate (B type of land tax). The average amount of multipliers measured in all communes in 2010 was in case of the A type land tax – 301%, whereas in case of B type tax – 410% of tax amount. In Great Britain, a principle was introduced, stating that the amount of “*Council Tax*” depends on the value range in which a given residential property is classified (differentiated amount ranges for England, Scotland and Wales). The tax is calculated on the basis of the value range in which a given property is classified and defined proportions between these ranges. With reference to the second tax – “*Non-Domestic Rate*”, rates are different for England and Wales. In England, separate rates are for London and for the rest of England. Apart from the base rate, a separate rate for small enterprises is applied. The “*Non-Domestic Rate*” in the period of 2012/2013 amount to slightly over 45 pence for each pound of rent (Boadway & Kitchen 1999, Kitchen 1992, Kitchen & Slack 1993).

There are very considerable differences between countries with respect to the extent to which local governments are free to determine tax rates. Sometimes rates are essentially set by the central government. Sometimes there is some local discretion, within centrally-set limits. Sometimes there is complete local discretion. Where rates are determined locally, local governments first determine their expenditure requirements. They then subtract non-property tax revenues available (for example, intergovernmental transfers, user fees, and other revenues) from their expenditure

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: T. Wołowiec, D. Szybowski.

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

International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 103 - 135



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

requirements to determine how much they need to raise from property taxes. The resulting property tax requirements are divided by the taxable assessment to determine the property tax rate. Even where rates are locally determined, there are often limits placed on them by the central government. Setting tax rates at the local level places accountability for tax decisions at the local level. Local determination of tax rates is particularly important in many countries in which a senior level of government determines the tax base. Local tax rates may have to be set within limits, however, to avoid distortions. A minimum tax rate may be needed to avoid distorting tax competition. Richer local governments may choose to lower tax rates to attract business. With their larger tax bases, they can provide equivalent services at lower rates than poorer competing regions. The resulting location shifts are not always allocatively distorting, but they are generally politically unwelcome. In addition, a maximum rate may be needed to prevent distorting tax exporting, whereby local governments levy higher tax rates on industries in the belief that the ultimate tax burden will be borne by non-residents (Guevara & Gracia & Espano 1994, Holland & Vaughan 1997, Kitchen 1992). Many local governments levy rates that differ by property class. Different tax rates may be imposed for different classes of property (residential, commercial and industrial, for example). This system gives local governments the power to manage the distribution of the tax burden across various property classes within their jurisdiction in addition to determining the size of the overall tax burden on taxpayers. Generally, where such variable tax rates are applied, properties are assessed at a uniform ratio (100 percent or some lesser percentage) of market value. Another and probably more common way to differentiate among property classes is through a classified assessment system. Under this system, classifications or types of property assessed value, but a uniform tax rate is applied. In terms of accountability, variable tax rates would be more visible and easier to understand for taxpayers than a classified assessment system, which may, unfortunately, be one reason that differentiated rates are less commonly employed than differentiated assessment ratios. In many countries tax rates are differentiated by property class, or there is assessment differentiation or tax relief for some classes of property. Variable tax rates (or other differentiation of property taxes among

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: T. Wołowiec, D. Szybowski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 103 - 135



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

property classes) may be justified on a number of grounds (Boadway & Kitchen 2000, De Soto 2000):

- a) On the basis of fairness with respect to benefits received, it can be argued that the benefits from local public services are different for different property classes. In particular, a case can be made on benefit grounds for taxing non-residential properties at a lower rate than residential properties.
- b) On efficiency grounds, it has been argued that property taxes should be heavier on those components of the tax base that are least elastic in supply. Since business capital tends to be more mobile than residential capital, efficiency arguments again lead to the conclusion that business property should be taxed more lightly than residential property. In reality, however, lower rates are generally applied to residential properties.
- c) Variable tax rates can also be used to achieve certain land use objectives. Since higher property taxes on buildings tend to slow development and lower taxes speed up development, a municipal policy to develop some neighborhoods instead of others might support differential taxes in different locations as well as for different property classes.

Tax reliefs and exemptions.

The amount of burden is related to the issue of tax preferences (reliefs and exemptions). The following types of preferences are worth paying special attention since they allow to use taxes to perform other functions (economic, social functions):

- subject ones, concerning particular type of property (state, commune property, used by administration bodies and intended for providing public services),
 - resulting from the personal situation of a taxpayer (age, illnesses, number of dependants, affluence level),
 - object ones, related to the way the property is used (agricultural or forest activity).
- In most European countries the catalogue of valid tax reliefs and exemptions is gradually being limited.

No country taxes all immovable property uniformly. In addition to the limited coverage of some property taxes and the effects on tax burdens of the valuation options

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: T. Wołowiec, D. Szybowski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 103 - 135



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

mentioned above, there are myriad other ways to vary property tax burdens among different types of property and taxpayers. Sound reasons for granting exemptions and other forms of property tax relief exist, and all property tax systems provide selective relief. Administrative simplicity is the chief rationale for exempting government property (Wołowiec 2002, p. 39-46, Malme & Youngman 2001). Exemption of certain non-governmental organizations can be rationalized on the ground that they provide socially worthwhile services that government otherwise might have to provide. Exemptions of charitable, educational, and religious properties fall into this category. Exemptions and relief for residential properties are intended to cushion residents from excessive property tax burdens. They are politically popular as well. It is common to classify property on the basis of its use and to vary the amount of tax exacted from property in each class. The ostensible purpose of differentials is to shift burdens toward those better able to pay and away from those who are least able or who need an incentive to perform a useful activity. However, the real purpose can be merely to appease voters. Typically, agricultural and residential property is favored, and business property is not. The main mechanisms for establishing property tax differentials are to employ differing assessment ratios, differing property tax rates, or both. In area-based systems, different coefficients can be applied to the area measurements instead of, or in addition to, rate differentials (Malme & Youngman 2001, Maurer & Paugham 2001, McCluskey 1991, Plimmer 2007).

The differentials can be based on the population of a municipality, location within a municipality, and story within a building. Their rationale is to bring property tax obligations into line with presumed ability to pay or with general value patterns. Differentials based on types of crops or soil classifications have the same purpose. As noted, the basis of valuation also can be varied, such as between market value and current use value.

The main types of property can be taxed differentially. Of particular interest to policymakers is a differential between land and buildings. Some have long advocated *not* taxing buildings or taxing them at a lower rate than land. Estonia and Ukraine are examples of countries that tax only land value. Denmark is an example of a country that, in effect, taxes buildings at a lower rate than land. The chief rationale

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: T. Wołowiec, D. Szybowski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 103 - 135



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

for taxing land at a (much) higher rate than buildings is more efficient land use. The argument has two elements. First, as land essentially is fixed in supply, a uniform tax on land value cannot be avoided. If the effective tax rate on land is high, speculation or hoarding land becomes uneconomic. Second, taxing buildings is a disincentive to development. It also is argued that land value taxation is easier to administer than land and building taxation, because cadastral record keeping is simpler. Unfortunately, there are few, if any, examples of where the putative superiority of the preferential taxation of buildings has been demonstrated. There are several reasons for this. The disincentive effects of taxing buildings are trivial when effective tax rates are low. Taxing all land at its full market value can collide with other policy objectives, such as providing affordable housing in cities, preserving the ambiance of old town centers, and preserving farmland and open space. Valuation of land in developed areas, where site values often are greatest, is more difficult, because, by definition, there are few vacant land sales. In this situation, indirect methods of estimating land values require estimates of building values, undercutting the economy of administration argument. The resulting land value estimates would be more subject to challenge on appeal. Although it would be theoretically possible to tax 100 percent of land rents under an annual value tax, under a capital value tax, the greater the percentage of real or imputed rents that are taxed away, the smaller the tax base due to capitalization effects. Hence, there also is a revenue sufficiency problem with exempting buildings. Another dimension along which differentials may be constructed is the value of each property or the total value of a taxpayer's property holdings (Müller 2003).

Such differentials can be created by imposing progressive tax rates. The rationale for progressive rates is "ability to pay." However, the strength of the argument for progressive rates is weak when applied to the value of individual properties. The value of individual properties can have little correlation to the income or wealth of the taxpayer, especially when the property is mortgaged. High marginal effective rates encourage the subdivision of parcels and other efforts to avoid them. In contrast, the Council Tax in the United Kingdom has a regressive structure (Paugham 1999, p. 34-47) - that is, higher value properties have lower effective property tax rates (Almy & Dornfest & Kenyon 2008, p. 280).

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: T. Wołowicz, D. Szybowski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 103 - 135



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

In addition to differentials, there are several additional ways of providing property tax relief to residential property owners and occupants. These measures can be comprehensive, favoring all residential properties, or selective, favoring only the elderly, the disabled, those who provided qualifying military service, or those with lower incomes. Relief usually is restricted to a person's primary residence (in fact, second or holiday houses can be taxed at higher than normal rates). Relief can be given for only a portion of the assessed value (or area of the property), providing a further element of progressivity to a property tax system. Small, low-value residences are exempt from property taxes on grounds of "efficiency" (Netherlands). Other approaches for providing selective residential property tax relief are based on building area and area per family member. Residential property also can completely escape taxation (Belgium). An application for such relief can be required, and eligibility can be verified ("means testing"). Eligibility can be based on some combination of age, property value, and family income. Another approach is to place limits on the proportion of income that can be taken by property taxes (these measures are called "circuit-breakers" in the United States). Property taxes in excess of the limit may be waived or rebated. In comparison to blanket measures, the aim is to target relief where it is most needed. Local governments may be compensated for the loss of revenue (McCluskey & Plimmer 2004).

Some systems allow needy taxpayers to delay payment of property taxes temporarily without incurring any penalties other than perhaps interest. A number of property tax systems make it possible for elderly people to defer property taxes on their residences indefinitely. Any unpaid tax may remain a lien on the property, which is to be repaid when owner sells the property or is to be recovered from the owner's estate when he or she dies. The lien may be capped at the value of the property. Denmark allows taxpayers aged 65 years or more to defer the land tax related to either an owner-occupied dwelling or an owner-occupied summerhouse (*Property Tax Regimes in Europe European Union 2012-2017 & Taxation Trends in the European Union 2011-2017*).

Table 2. Unusual Institutional Exemptions

Category of Exemption	Countries Not Exempting Category	Notes
Foreign embassies & consulates		Usually reciprocity is assumed
Government	Denmark (sometimes) Germany (sometimes) United Kingdom	In Netherlands, government properties pay contribution to polder boards.
Educational institutions	Denmark (sometimes) France (liable for land & building tax Ireland (sometimes) Netherlands (partly exempt) Sweden (sometimes)	Concessions: United Kingdom (rate reduction)
Hospitals	Denmark (sometimes) France Ireland (sometimes) Netherlands Switzerland	
Religious institutions	France (pays land tax) Ireland (sometimes) Netherlands (pays contribution to polder boards)	Not assessable: Denmark
Cultural & historical properties	Germany (concessions) France Ireland Netherlands Poland Sweden Switzerland United Kingdom	Poland: If registered, provided they are in compliance with historic preservation regulations and are not being used for commercial purposes.
Cemeteries	Netherlands (pays contributions to polder boards)	Not assessed: Denmark

Source: own work

Another strategy for providing property tax relief is to limit year-to-year increases in taxes while property values are increasing. A longstanding variant of this strategy is to continue to rely on values set in the distant past (sometimes called “base-year” values). Countries commonly exempt from property taxation some or all of the property owned by certain types of non-profit organizations, provided that the properties are used for qualifying purposes. That is, the exemption is granted

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: T. Wołowicz, D. Szybowski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 103 - 135



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

to a qualifying legal person, rather than a physical person or family (Bahl 2009). Common exemptions include property owned by: (1) governments (central, regional, and local governments) and used for governmental purposes (including property of foreign states, such as embassies); (2) institutions that provide charitable, educational, and other quasigovernmental services and used for stipulated purposes (such as non-profit hospitals); and (3) religious institutions and used for religious purposes. Usually institutional exemptions are complete (100 percent) and are of indefinite duration. Initial applications and periodic reapplications can be required. Other unusual situations also are mentioned. For example, sports facilities are exempt in Denmark. As discussed in the subsection on incentives, agricultural and forest properties can be exempted in whole or in part (Jyh-Bang J., Tan 2008, Connolly & Bell 2009). Two other categories of property are worthy of note. The first is public areas, open spaces, and environmentally sensitive land. Streets, public squares, and the like often are not assessed (that is, not separately identified and measured or valued). Denmark is an example. Other open space can be exempted (Ireland, Sweden, and United Kingdom) or pay reduced property taxes (Germany and Netherlands).

Property tax incentives are intended to influence investment decisions and reward (or subsidize) certain economic activities. Incentives usually provide only a partial exemption. Except for agriculture, incentives usually are for a limited period, such as five to ten years. When they are of a fixed duration, they often are on a sliding scale basis. That is, the amount (percentage) of property tax relief is reduced in steps each year until the exemption is completely eliminated. Incentives available to individual properties often require an application, and they may be contractually enforced. That is, they are received only as long as contractual conditions are met. Penalties may be applied when property use is changed. Agricultural and forest lands are exempt in Bulgaria and Finland. In Armenia and Estonia, property used in agricultural research is exempt. In Georgia, Lithuania, and Poland, temporary exemptions are granted for re-cultivated land or for using agricultural land more intensively. Poland also exempts enterprise garden plots (Bahl & Martinez-Vazquez & Youngman 2007, Bird & Slack 2004, Brown, P., Hepworth 2001). In France, agricultural and forest properties are exempt from the land and building tax.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: T. Wołowiec, D. Szybowski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 103 - 135



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

In Germany, agricultural land values are not indexed. In Hungary, land plots below municipality-determined thresholds are exempt. In Ireland, agricultural land is exempt as a result of a court decision. In Italy, rural properties are exempt from the tax on immovable property. Forest land is exempt in Lithuania. In Netherlands, agricultural and forestry land, including horticultural land, are exempt from the municipal tax (but not from contributions to polder boards). In Poland and Slovenia, buildings used in agriculture are exempt (forestry buildings also are exempt in Poland).

The properties of agricultural enterprises are exempt in Russia. In Spain, forests may be temporarily exempt from the rural land tax. In United Kingdom, agricultural and forestry land are exempt. Property tax incentives are used to encourage the preservation of historic buildings, renovations, and new construction. The Czech Republic allows expenses for maintaining historic buildings to be deducted from the property tax, which could easily exempt the property temporarily. New residential buildings have temporary exemptions in Bulgaria (five years), Romania (ten years for first homes), and Slovakia (fifteen years for new apartments). Czech Republic grants fifteen-year exemptions for restituted house, as long as the buildings are not sold and the taxes saved are used for repairs and improvements.

In Germany, building values of new residences under certain size limits (particularly low-cost housing) are exempt for ten years. Germany also had a ten-year exemption for certain houses located in the five East German lander. Slovenia grants a ten-year exemption to newly constructed buildings and for renovated buildings when their values are increased by 50 percent. Slovenia also exempts land for new buildings and for apartments from the charge for use of building ground for five years. In addition to the incentives they provide, such exemptions sometimes are justified on the grounds that the owners paid value-added taxes. In Sweden, new residential properties are exempt for five years after construction and receive a 50 percent exemption for the next five. Turkey also provides property tax relief for new houses. In Poland, properties used in filmmaking are exempt. In Russia, newly organized enterprises receive a temporary exemption. In Ireland, mines are exempt from rates the first seven years after opening or re-opening. In Spain, mines are exempt from the rural land tax (but they are subject to a special tax). In Germany, empty apartments are taxed



at favorable rates. In United Kingdom, vacant properties receive a full exemption for the first three months of vacancy and a 50 percent exemption thereafter under the Uniform Business Rate. Under the Council Tax, vacant houses receive a 50 percent tax reduction. Property tax relief for renovations and new construction can be offered on an aware wide basis. The goal is to stimulate property improvements and new development in an area that is economically depressed. Typically, all properties in a designated area have their property taxes frozen. Examples of such incentives include “enterprise zones” in Ireland and the United Kingdom (Brzeski 2003, Bird & Slack 2004).

Conclusions

Since the economic growth in many countries has been accelerating for several years, production, employment, incomes and investments have been growing thus the pressure to improve procedural and institutional procedures within credit risk management resulting from the concluded transaction with derivative instruments may be decreasing (Gwoździewicz, Prokopowicz 2017a). The fiscal significance of property taxes in the European Union countries is manifested by, among others, the relationship of revenues from them to GDP. Examining this relationship we may notice that some countries have witnessed growth in this area, while others have seen a decline or stabilization of this share. The continuous growth is seen in countries in which this ration is still small (such as Bulgaria, Finland, Portugal, Romania) as well as in countries with a high level of the ration (Denmark, France, United Kingdom). A slight downward trend is observable in such countries as the Netherlands, Sweden and Italy. Other countries enjoy relative stability or slight growth trend, accompanied by some temporary periods of decline. In the EU countries property taxes in the research period constituted on average 0.7% of GDP, whereas in the old Member States – which only have cadastral systems – the property tax share ratios in GDP were generally above the EU average. It is worth adding that among member states, the revenues from property taxes show considerable differences between countries. For example, in 2010: from 0.1% in Luxemburg; 0.2% in Austria and Czech Republic, to 1.3% in Belgium, 1.4% in Denmark, 2.3% in France and 3.4% in the United

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: T. Wołowiec, D. Szybowski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 103 - 135



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

Kingdom. With very few exceptions, the significance of property taxes is low, which means that the tax potential of local authorities is definitely lower than central authorities (local authorities have less efficient tax sources of income). Only in a few states property taxes exceeded a 1% share in their GDP. In countries with the area system of property taxation – apart from Poland – we may observe low or negligible (not exceeding 0.5%) relationship between property tax incomes and GDP. In Poland the greatest revenues from property taxes are obtained from the taxation objects occupied for economic activity, to which the highest rates apply.

References:

1. ALIBEGOVIĆ, D., 2008. *Financing Local Governments: Draft Model*, Zagreb: Croatian Law Centre.
2. ALMY, R. 2003. *Property Tax Systems: An Overview*, /in:/ Bennett, C., and Paterson, S. (eds.), Assessment Administration, Chicago 2003, International Association of Assessing Officers (IAAO).
3. ALMY, R., DORNFEST, A., KENYON, D. 2008. *Fundamentals of Tax Policy*, Kansas City, IAAO., 2008.
4. BAHL, R., MARTINEZ-VAZQUEZ, J., AND YOUNGMAN, J. 2007. *Making the Property Tax Work: Experiences in Developing and Transitional Countries*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.
5. BAJO, A., JAKIR-BAJO, I. 2008. *Local Government Finance in Croatia*, /in:/ Ž. Šević (editor), Local Public Finance in Central and Eastern Europe, Edward Elgar, Cheltenham, 2002.
6. BECKER, A. P. 1992. *Land and Property Taxation*, University of Wisconsin Press, Madison, WI. 2002.
7. BERLIŃSKI, Z., HYCNER, R. 1999, *Granice nieruchomości gruntowych i ich związki z katastrzem nieruchomości*. Przegląd Geodezyjny nr 8/1999.
8. BLOM-HANSEN, J. 2011. *Measurement of Decentralization: The Challenge of Danish Story*, paper presented at the conference Taxonomy of Grants and Measurement of Fiscal Decentralization, Paris, 10–11.03.2011.
9. BOADWAY, R.W., KITCHEN, M. 1999. *Canadian Tax Policy, 3rd ed.*, Canadian Tax Foundation, Toronto 1999.
10. BERGE, L.E., RATTSO, J. 2002, *Local Government Budgeting and Borrowing: Norway*, [in:] B. DAFFLON (editor), Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton 2002.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: T. Wołowiec, D. Szybowski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 103 - 135



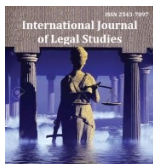
This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

11. BROWN, P., HEPWORTH, M. 2001. *A Study of European Land Tax Systems*, "working Paper Series", Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2001.
12. BROWN, P., HEPWORTH, M. 2001. *A Study of European Land Tax Systems*, "Working Paper series", Cambridge, 2001, Lincoln Institute of Land Policy.
13. BRZESKI, W. J. 2003. *Property Taxes in Poland and Other Transition Countries a presentation made at the World Bank conference on Innovations in Local Revenue Mobilization*, 23-24 June 2003, Washington.
14. De SOTO, H. 200. *The Mystery of Capital*, Basic Books, New York, 2000.
15. ETEL, L. 1998. *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce*, UwB, Białystok 1998.
16. ETEL, L. 2003. *Europejskie systemy opodatkowania nieruchomości*, BIS, Warszawa 2003.
17. FEDOROWSKI, W. 1974. *Ewidencja gruntów*. PPWK Warszawa 1974.
18. FELIS, P. 2012. *Elementy teorii i praktyki podatków majątkowych. Poszukiwanie ładu w opodatkowaniu nieruchomości w Polsce z perspektywy przedsiębiorców oraz jednostek samorządu terytorialnego*, SGH, Warszawa 2012.
19. FIRLEJ, K., FIRLEJ, CH. 2001. *Porównanie systemów opodatkowania nieruchomości w Unii Europejskiej*, „Progress in Economic Sciences”, No 1/2014.
20. GRYCUK, A. 2000. *Zalety i wady wprowadzenia w Polsce podatku katastralnego. /in:/ Uwarunkowania rozwoju rynku nieruchomości w Polsce*. Warszawa, Instytut Funkcjonowania Gospodarki Narodowej SGH, 2000.
21. GUEVARA, M. M., GRACIA, J.P., ESPANO M. V. C. 1994. *A Study of the Performance and Cost Effectiveness of the Real Property Tax*, Manila 1994.
22. 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, s. 60-75. electronic - <http://www.usakti-cisbucs.com>
23. 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, s. 27 – 42.
24. HOLLAND, D. M., VAUGHAN, W. 1997. *Self-Assessment of Property Taxes*, /in:/ A. P. Becker, ed., *Land and Property Taxation*, University of Wisconsin Press, Madison, WI., 1997.
25. HYCNER R., MIKA, M. 2000. *System KW w Polsce – analiza stanu istniejącego w aspekcie przepływu informacji o terenie i tworzenia katastru nieruchomości*. Geodezja t. 6, z. 1, Kraków 2000.

26. JYH-BANG, J., TAN, L. 2008. *Taxation on Land Value and Development. When There Are Negative Externalities from Development*, "The Journal of Real Estate Finance and Economics", 2008, Volume 36(1).
27. KITCHEN, H. 1992. *Property Taxation in Canada*, Canadian Tax Foundation, Toronto 1992.
28. KITCHEN, H., SLACK, E. 1993. *Business Property Taxation*, Government and Competitiveness Project, School of Policy Studies, Queen's University, Kingston, Canada, 1993.
29. LICHFIELD, N., CONNELLAN, O. 2000. *Land Value taxation for the Benefit of the Community: A Review of the Current Situation in the European Union*, Lincoln Institute of Land Policy, "Working Papers", Cambridge MA, 2000.
30. MAURER, R., PAUGHAM, A. 2001. *Reform toward Ad Valorem Property Tax in Transition Economies: Fiscal and Land Use Benefits, Land Use and Real Estate Initiative, Background Series 13*, Washington, DC, 2001: The World Bank.
31. McCLUSKEY, W.J. 1991. *Property Tax: An International Comparative Review*, Aldershot: Ashgate, ed. 1991. *Comparative Property Tax Systems*, Aldershot, Avebury.
32. McCLUSKEY, W.J., PLIMMER, F. 2007. *The Potential for the Property Tax in the 2004 A accession Countries of Central and Eastern Europe*, RICS Research Paper Series, vol. 7, no. 17, London, The Royal Institution of Chartered Surveyors, 2007.
33. MIKA, M. 2002. *Analiza wybranych systemów informacji o terenie w aspekcie katastru nieruchomości*. Rozprawa doktorska (tekst niepublikowany) 2002.
34. MIKA, M. 2010. *Historia katastru polskiego, Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich*, Polska Akademia Nauk, Oddział w Krakowie, Komisja Technicznej Infrastruktury Wsi, Nr 6/2010.
35. MÜLLER, A. 2003. *Importance of the Recurrent Property Tax in Public Finance*, Tax Policy & Fiscal Decentralization, paper presented at the international conference on property and land tax reform sponsored by the Institute of Revenues, Rating & Valuation, Tallinn, Estonia, June 2003.
36. PRZEWIĘŻLIKOWSKA, A., SKOTNICKI, K. 2001. *Wykorzystanie pruskich i niemieckich oraz rosyjskich źródłowych materiałów katastralnych dla potrzeb współczesnych, wybranych prac geodezyjnych i zagadnień prawnych*. Geodezja t. 7, z. 1, 2001.
37. *Taxation trends in the European Union*, European Commission: Publications Office of the European Union, Luxembourg 2012-2017.
38. WOŁOWIEC T. *Opodatkowanie podatkiem od nieruchomości budowli infrastruktury portowej i zajętych pod nie gruntów*. „Finanse Komunalne” No 4/2014.
39. WOŁOWIEC, T. 2002. *Reforma systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce*. „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2002 No 8.



40. WOŁOWIEC, T. 2003. *Reforma systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce szansą pobudzenia rozwoju lokalnego i regionalnego samorządów terytorialnych*. „Studia Regionalne i Lokalne” 2003 No 4.
41. WOŁOWIEC, T. 2005. *Kierunki reform systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce*. „Samorząd Terytorialny”, 2005, nr 9.
42. WOŁOWIEC, T. 2008. *Wybrane aspekty sprawiedliwości opodatkowania i ekonomicznej efektywności*, /in/ NALEPKA A. (ed.) *Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów*. Nowy Sącz, Wyższa Szkoła Biznesu – NLU 2008.
43. WOŁOWIEC, T. 2012. *Czy linie energetyczne ułożone w kanalizacjach technicznych są budowlami?* „Samorząd Terytorialny” 2012, No 12.
44. WOŁOWIEC, T. 2013. *Opodatkowanie podatkiem od nieruchomości odwiertów i instalacji firm wydobywczych*, „Finanse Komunalne” 2013, No 4.
45. WOŁOWIEC, T. 2014. *Opodatkowanie wysypisk odpadów komunalnych*. „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2014. No 4.
46. WOŁOWIEC, T., 2008. *Sprawiedliwość opodatkowania a ekonomiczna efektywność – wybrane aspekty*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, 2008, Volume LXXVII.
47. WOŁOWIEC, T., SUSEL, A. 2009. *Optymalizacja opodatkowania a decyzje menedżerskie*. „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa”, 2009 nr 8.
48. WOOD, R., WILLIAMS, H. 1994. *Industrial Property Markets in Western Europe*, E&FN Spon, London 1994.
49. WÓJTOWICZ, K. 2002. *System opodatkowania nieruchomości w Polsce*, UMCS, Lublin 2007.
50. WRÓBLEWSKA, M. 2009. *Kataster nieruchomości*, /in:/ J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc (editor), *Główne wyzwania i problemy systemu finansów publicznych*, UMCS, Lublin 2009.
51. YOUNGMAN, J.M., MALME, I.H. 1994. *An International Survey of Taxes on Land and Buildings*, Deventer, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1994.
52. YUAN, B., CONNOLLY K., BELL M.E. 2009. *A Compendium of Countries with an Area-Based Property Tax*, “Working Paper Series”, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 2009.
53. YUAN, B., CONNOLLY K., BELL, M.E. 2009. *A Compendium of Countries with an Area-Based Property Tax*, “Working Paper Series”, Cambridge, 2009, Lincoln Institute of Land Policy.



Received: 19 October 2017
Revised: 30 November 2017
Accepted: 11 December 2017
Published: 29 December 2017

UWARUNKOWANIA WPROWADZENIA PODATKU BANKOWEGO W POLSCE

CONDITIONS FOR INTRODUCING A BANKING TAX IN POLAND

Dariusz Prokopowicz


Dr, Wydział Nauk Historycznych i Społecznych,
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.
PhD, Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw, Poland.
* *Corresponding author:* e-mail: darprokop@poczta.onet.pl

Streszczenie

W niniejszym artykule opisano główne determinanty implementacji podatku bankowego w bankach komercyjnych działających w Polsce oraz znaczenia regulacji prawnych określających zasady poboru tego podatku. Istotnym czynnikiem, który zaktywizował 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. 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 było wprowadzenie podatku bankowego, który funkcjonuje w większości krajów Unii Europejskiej. Wprowadzenie tego podatku mogło być jednym z czynników podjęcia decyzji o sprzedaży spółek córek tj. banków działających w Polsce przez zagraniczne instytucje finansowe. Mógł być więc to istotny czynnik przyspieszający proces repolonizacji sektora bankowego w Polsce. Efektywne ekonomicznie wprowadzenie podatku bankowego uwarunkowane było między innymi sprawnie przeprowadzonym procesem legislacyjnym.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author D. Prokopowicz.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 137 - 162

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

Słowa kluczowe: podatek bankowy, opodatkowanie sektora finansowego, normatywne doskonalenie instrumentów ostrożnościowych, regulacje prawne, procedury bankowe, system finansowy, system bankowy, polityka gospodarcza, bezpieczeństwo systemu, wzrost gospodarczy, procedury kredytowe, interwencjonizm państwowy, system fiskalny.

Abstract

This article describes the main determining factors of the implementation of a bank tax in commercial banks that run their activities in Poland. It also considers the importance of legal regulations of the rules for collecting this tax. The global financial crisis of 2008 was an important factor that has stimulated the processes of improving legal regulations concerning banks. Weakening economic situation and higher risk caused the need to improve procedures and banking legal regulations of the financial transactions safety in Poland. 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 in Poland to the European Union standards and guidelines of the Basel Committee is continuously improving. One of the specific aspects of these adjustment processes was the introduction of a bank tax, which operates in most European Union countries. The introduction of this tax could be one of the factors determining the sale of subsidiary companies, i.e. banks that are controlled in Poland by foreign financial institutions. Therefore this can be an important factor, which would accelerate the process of repolonization of the banking sector in Poland. The economically effective introduction of a bank tax depends among other things on efficient legislative process.

Keywords: bank tax, taxation of the financial sector, normative improvement of prudential instruments, legal regulations, banking procedures, financial system, banking system, economic policy, system security, economic growth, credit procedures, state intervention, fiscal system.

Znaczenie normatywów prawnych w procesach globalizacji ekonomicznej i transformacji systemowej sektora bankowego w Polsce

Trwające od połowy ubiegłego wieku przemiany społeczno-gospodarcze, polityczne i biznesowe, przebiegające w wymiarze globalnym przyczyniły się do znacznej modyfikacji współczesnych dominujących struktur rynkowych i modeli systemów finansowych. Jednym z istotnych aspektów wymienionej modyfikacji jest obserwowany od lat 70. ubiegłego wieku wzrost tendencji do internacjonalizacji rynków finansowych. Proces ten zaliczany jest do podstawowych składowych globalizacji gospodarki światowej. Kluczowym determinantem tego procesu była przeprowadzana liberalizacja w zakresie regulacji prawnych określających funkcje bankowości centralnej, zasady funkcjonowania poszczególnych segmentów rynków

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author D. Prokopowicz.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 137 - 162



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

finansowych i transakcji finansowych funkcjonujących na tych rynkach (Davies, Green, 2010, s. 94).

Cechą charakterystyczną współczesnej globalizującej się bankowości jest jej dualny charakter. Z jednej strony sukcesywnie postępuje i rozszerza się na nowe kraje proces internacjonalizacji technologii teleinformatycznej, międzynarodowych standardów elektronicznych rozliczeń i płatności bezgotówkowych. Poza tym ponadnarodowy charakter uzyskują normatywy prawne określające mechanizmy działania i instrumenty zarządzania ryzykiem bankowym i funkcjonowania rynków papierów wartościowych obrotu kasowego i terminowego. Najwyraźniej jest to widoczne w strukturze integrującej się Europy (Gwoździewicz, Prokopowicz, 2015, s. 211).

Z drugiej strony systemy bankowe krajów rozwijających się w coraz większym stopniu starają się naśladować w pełni wykształcone analogiczne systemy krajów rozwiniętych. Naśladownictwo to ma uniwersalny charakter, ponieważ dotyczy niemal każdej dziedziny bankowości i finansów, w tym (Siwiński, Wójtowicz, 2010, s. 38):

- a) normalizacji oraz standaryzacji produktów i usług finansowych oraz zasad ich udzielania,
- b) procedur i technologii teletransmisji danych w systemach informatycznych,
- c) wewnątrzbankowych procedur realizacji operacji bankowych, w tym zasad rachunkowości bankowej,
- d) struktury organizacyjno-prawnej systemu bankowego z dominującą rolą banku centralnego.

Procesy globalizacyjne postępujące w poszczególnych obszarach rozwoju społeczno-ekonomicznego i kulturowego społeczeństw zwykle zapoczątkowane są „od górníe” poprzez wprowadzenie stosownych zmian zapisów normatywnych w regulacjach prawnych. Szczególnie kwestia ta dotyczy ujednolicenia standardów m.in. odnoszących się do oferty usług i produktów finansowych oraz zasad ich udzielania (Jajuga, red., 2008, s. 138). Z drugiej strony standaryzacja zachodzi również w wymiarze makro poprzez integrację międzynarodowych rynków finansowych. Procesy te zachodzą również w Polsce, szczególnie od 1989 r. co związane jest

głównie z odbudową systemu finansowego funkcjonującego w realiach gospodarki rynkowej. W ostatnich latach proces ten jest szczególnie widoczny ze względu na wielopłaszczyznowy charakter przebudowy instytucjonalnej systemu uwarunkowanej potrzebą szybkiego nadrobienia zaległości półwiecza rozwojowego zastoju w okresie realnego socjalizmu (Prokopowicz, 2016a, s. 32). Proces odbudowy systemu finansowego w Polsce realizowany był równolegle:

- a) „od górní”, na poziomie normatywnym, instytucjonalnym, poprzez ukierunkowane celowe działania wsparte stosowną modyfikacją regulacji prawnych, prowadzące do uformowania infrastruktury instytucjonalnej systemu, w tym podmiotów pełniących konkretne funkcje, utworzonych na bazie wzorców wybranych krajów zachodnich, głównie Niemiec i Francji (Świderska, 2013, s. 95);
- b) „od dolníc”, na poziomie sprzedaży usług i produktów finansowych stwarzając warunki dla autonomicznego doskonalenia oferty, kanałów dystrybucji, marketingu, zarządzania, audytu, kontroli i zabezpieczenia ryzyka itd., tj. procesu realizowanego przez uczestników systemu w warunkach konkurencji i ciągłego dopasowywania oferty do potrzeb klientów oraz kształtowania tych potrzeb, m.in. wynikiem rozwoju technologii informatycznej. Efektem tych procesów jest doskonalenie wewnętrznych regulacji normatywnych funkcjonujących w poszczególnych instytucjach finansowych (Koleśnik, 2012, s. 167).

Globalizacja ekonomiczna była jednym z istotnych czynników modelujących proces przeprowadzonej na początku lat 90. ubiegłego wieku transformacji systemowej polskiej gospodarki. Jednym z sektorów gospodarki, który najwcześniej został poddany procesom urynkwawiania i dostosowania do instytucjonalnych, normatywnych, proceduralnych i technologicznych standardów funkcjonujących w Unii Europejskiej był sektor bankowy w Polsce (Prokopowicz, 2013, s. 62-63). Biorąc pod uwagę realizowane w ostatnich latach interwencyonistyczne działania antykrzysowe ekonomiści wskazują także 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 (Alińska, Pietrzak, 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, 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 (Gwoździwicz, Prokopowicz, 2016a, s. 91-92). Kontynuacją tego procesu dostosowywania systemu bankowego w Polsce do standardów funkcjonujących w tym zakresie w Unii Europejskiej było wprowadzenie podatku bankowego w Polsce w lutym 2016 roku (*Podatek bankowy wchodzi w życie*, 2016).

Determinanty procesów dostosowawczych procedur i regulacji prawnych banków komercyjnych działających w Polsce do standardów Unii Europejskiej

Podatek bankowy wprowadzono w Polsce stosunkowo niedawno, dopiero w 2016 roku (*Podatek bankowy wchodzi w życie*, 2016) podczas, gdy w wielu innych krajach Zachodniej Europy analogiczne obciążenia fiskalne nałożone zostały już znacznie wcześniej, tj. przed pojawieniem się w 2008 roku globalnego kryzysu finansowego lub podczas prowadzonych przez rządy interwencjonistycznych polityk gospodarczych, polegających na zwalczaniu gospodarczych skutków tego kryzysu i wprowadzaniu dodatkowych systemowych, normatywnych instrumentów ostrożnościowych. Aby wyjaśnić, dlaczego w Polsce podatek ten wprowadzono tak późno należy najpierw przeanalizować istotne specyficzne determinanty warunkujące rozwój systemu bankowego od lat 90. w Polsce.

Zasadnicze kierunki zmian w polskim systemie bankowym wyznaczone są przez pryzmat integracji Polski ze strukturami europejskiego systemu finansowego. Potrzeba tej integracji i jej charakter w znaczącym stopniu zdeterminowały dokonujące

się procesy konsolidacyjne w polskim sektorze finansowym (Baranowska-Skimina, 2012). Proces dostosowywania systemu bankowego, poszczególnych procedur działalności bankowej oraz jakości świadczonych usług do standardów międzynarodowych tj. przede wszystkim Unii Europejskiej oraz OECD, jest wynikiem z jednej strony „od górnych” wymogów przystąpienia Polski do Wspólnoty Europejskiej, natomiast z drugiej strony, w ujęciu od dolnym, naturalnego procesu dostosowywania jakości produktów finansowych do analogicznych usług oferty banków zagranicznych, z których część już funkcjonuje w Polsce. W tym drugim ujęciu tempo i efektywność procesów dostosowawczych uwarunkowana była w znaczącym stopniu umożliwieniem zagranicznym instytucjom finansowym przejmowanie banków działających w Polsce. Realizowane w ten sposób wchodzenie zagranicznego kapitału na polski rynek usług finansowych stanowił jedną z form dokonującej się konsolidacji (Czarny, Śledziwska, 2013, s. 36).

Proces dostosowawczy w chwili obecnej analizować można głównie od strony poprawy efektywności nadzoru bankowego oraz oferty krajowych banków. Trwające w okresie lat 90. starania o dostosowanie polskiego ustawodawstwa bankowego do standardów unijnych koncentrowały się na regulacjach ostrożnościowych głównie w ujęciu całego systemu.

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej warunkowane było spełnieniem szeregu modyfikacji na płaszczyźnie formalno-prawnej i instytucjonalnej również w sektorze usług finansowych, głównie poprzez stosowne zmiany w przepisach prawa bankowego oraz innych regulacjach prawnych rynku kredytowego w Polsce. Proces dostosowawczy formalnie rozpoczęty został podpisaniem 16 grudnia 1991 roku w Brukseli Układu Europejskiego zobowiązującego nasz kraj do ujednolicenia ustawodawstwa względem norm obowiązujących w Unii Europejskiej (Dmowski, Prokopowicz, 2010, s. 57). System bankowy funkcjonujący w Polsce zbliżając swój kształt i obraz do unijnego z jednej strony zwiększa poziom bezpieczeństwa krajowej bankowości zmniejszając ryzyko upadku poszczególnych banków, z drugiej strony, w dalszej perspektywie, poprawi jakość usług bankowych. Poprawa jakości usług oferowanych przez krajowe banki obejmuje również problematykę doskonalenia zarządzania ryzykiem kredytowym, co zwiększy poziom bezpieczeństwa depozytów



oraz wiarygodność krajowych instytucji finansowych oferujących również produkty kredytowe. Wymieniony proces dostosowawczy obejmujący ujednolicenie regulacji określających narzędzia zarządzania ryzykiem kredytowym opiera się głównie na tzw. Drugiej Dyrektywie Bankowej uchwalonej 15 grudnia 1989 roku i pełniącej rolę konstytucji europejskiego prawa nadzoru bankowego (Zaleska, red., 2012, s. 163). Unifikacja standardów w bankowości nie jest możliwa poprzez mechaniczne przeniesienie wzorców zachodnich drogą stosownych modyfikacji norm prawnych. Banki krajów członkowskich Unii Europejskiej dysponują znacznie większym kapitałem a ofertę swych usług konstruują w taki sposób aby przede wszystkim realizować interesy klientów. Zarówno kwestię dokapitalizowania krajowych banków jak i zmiany kultury zarządzania nie można zrealizować poprzez modyfikację przepisów prawnych (Gwoździewicz, Prokopowicz, Szybowski, 2016, s. 139).

Od początku lat 90. ubiegłego wieku prowadzone są procesy dostosowawcze procedur, normatywów regulacji prawnych, systemów teleinformatycznych i innych aspektów działalności banków komercyjnych działających w Polsce do standardów systemu finansowego Unii Europejskiej. Początkowo wspomniane procesy dostosowawcze te koordynowane były "od górní", instytucjonalnie przez bank centralny w Polsce, tj. Narodowy Bank Polski. bank ten zanim zaczął pełnić tę funkcję wcześniej także był poddany procesom transformacji instytucjonalnej i dostosowaniu do nowych rynkowych realiów gospodarczych. Proces ten, w tym nadania dla Narodowego Banku Polskiego funkcji banku centralnego przeprowadzony był zgodnie z opracowaną wówczas nową Ustawą o Narodowym Banku Polskim (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o NBP*) jako banku centralnym, tj. banku państwa pełniącego także funkcje emitenta polskiej waluty krajowej PLN oraz pełniącego rolę nadrzędnej, nadzorczej instytucji dla banków komercyjnych. Sektor działających w Polsce banków komercyjnych również został poddany w 1989 roku gruntownej przebudowie celem dostosowania do nowych wówczas warunków gospodarczych odbudowywanej gospodarki rynkowej. Zasadnicze procesy transformacji sektora banków komercyjnych, które rozpoczęte zostały w 1989 roku realizowane były zgodnie z nowymi regulacjami Prawa bankowego (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Prawo bankowe*), wzorowanymi na analogicznych ustawach funkcjonujących w krajach

Zachodniej Europy. Zakres przeprowadzonych wówczas procesów dostosowawczych znacznie wykraczał poza proceduralne i technologiczne modyfikacje realizowanych czynności i operacji bankowych, wywołanych rozwojem informatyki. Znaczna część prowadzonych już w latach 90. procesów dostosowawczych związana była z procesami globalizacji ekonomicznej, której działające w Polsce banki w coraz większym stopniu zaczęły podlegać (Prokopowicz, 2012b, s. 64-65). Procesy globalizacyjne zdeterminowane były między innymi postępującym od lat 70. ubiegłego stulecia procesem liberalizacji przepływów kapitałowych, deregulacji na rynkach walutowych i zwiększania zaangażowania inwestorów w instrumenty rynku kapitałowego, w tym derywaty. Również w systemie bankowym funkcjonującym w Polsce analogiczne procesy modyfikowały procedury, regulacje i oferty bankowości komercyjnej (Alińska, Pietrzak, 2012, s. 72).

Szczególnie istotne obszary, w których zaszły istotne zmiany w bankowości globalnej, w tym polskiej to:

- koncentracja sektora, szczególnie w obszarze Unii Europejskiej, gdzie dominuje model bankowości reńskiej,
- wzrost konkurencji, który wiąże się z deregulacją instytucjonalno-prawnych warunków działania sektora, w tym głównie ze znaczną redukcją barier dzielących banki działające na rynku lokalnym od ich potencjalnych zagranicznych konkurentów (Czarnecki, 2011, s. 62),
- zacieranie się granic pomiędzy poszczególnymi składowymi sektora finansowego,
- rozwój rynku globalnego na usługi sektora bankowego w związku z postępem w technologii teleinformatycznej i liberalizacji przepływów kapitałowych,
- rośnie znaczenie i zastosowanie instrumentów zarządzania ryzykiem w banku oraz rola controllingu w kontekście strategicznego zarządzania bankiem (Prokopowicz, 2010, s. 147),
- wzrost znaczenia rentowności poszczególnych produktów bankowych jako kryterium oferowanej klientom oferty,



- w zakresie dużych banków obserwuje się spadek znaczenia bankowości kredytowej jako mało rentownej na rzecz bankowości inwestycyjnej (Domańska-Szaruga, 2014, s. 24),
- rozbudowa oferty banków o produkty ubezpieczeniowe, doradztwa prawnego, w tym podatkowego, doradztwa inwestycyjnego z jednoczesną redukcją funkcji obsługi obrotu płatniczego,
- wydzielanie z banków w odrębne, wyspecjalizowane podmioty, np. outsourcing poszczególnych segmentów działalności kredytowej, szczególnie w zakresie kredytów konsumpcyjnych oraz obarczonych wysokim ryzykiem produktów kredytowych dla firm, tj. forfaiting, factoring, leasing (Dmowski, Prokopowicz, Sarnowski, 2008, s. 137),
- tendencja do wzrostu udziału dochodów o charakterze prowizyjnym celem uniezależnienia kondycji finansowej banku od marży kredytowej i jakości portfela kredytów,
- wzrost znaczenia i rozwój oferty skierowanej do klientów indywidualnych i instytucjonalnych osiągających ponadprzeciętne dochody,
- włączanie do oferty banków lub bankowych biur maklerskich operacji dokonywanych z wykorzystaniem pochodnych instrumentów finansowych,
- modyfikacja i rozbudowa kanałów dystrybucji ze szczególnym uwzględnieniem intensyfikacji dystrybucji bezpośredniej, np. Internet banking, mobile banking, itp. oraz dystrybucji mobilnej, tj. wizyty akwizycyjne (Domańska-Szaruga, Prokopowicz, 2016),
- redukcja dystrybucji stacjonarnej, tj. dotychczasowych oddziałów oferujących pełny wachlarz produktów i jednoczesny rozwój sieci zminiaturyzowanych oddziałów oferujących produkty masowe, realizowane w mniejszym lub większym stopniu automatycznie w systemach informatycznych banku (Gwoździewicz, Prokopowicz, 2016b, s. 67).

Kluczowe etapy procesu unifikacji standardów krajowej bankowości w Polsce dokonały się już w latach 90. ubiegłego wieku. Proces ten realizowany był sukcesywnie także w kolejnych latach, tj. praktycznie przez cały 26 letni okres rozwoju polskiej gospodarki w odtworzonych realiach rynkowych, gdyż nie było możliwe

zrealizowanie tego procesu w okresie krótszym, kilkuletnim. Związane jest to ze znacznym zróżnicowaniem kapitałowym krajowej bankowości względem banków zagranicznych. Zagraniczne banki funkcjonujące w zachodniej Europie dysponują wielokrotnie większym kapitałem sum bilansowych niż krajowe baki komercyjne działające w Polsce, co przekłada się na dysproporcje w sytuacji bezpośredniej konkurencji. Dysproporcja jest tak duża, że średniej wielkości bank zagraniczny jest kapitałowo porównywalny z całym systemem bankowym w Polsce. Zarówno kwestię dokapitalizowania krajowych banków jak i zmiany kultury zarządzania nie można zrealizować jedynie poprzez dostosowanie regulacji prawnych, ponieważ realny proces ujednolicania standardów w tym zakresie wymaga wieloletnich i wielu aspektowych procesów dostosowawczych (Domańska-Szaruga, Prokopowicz, 2015, s. 38-39).

W kontekście długotrwałego, wieloletniego charakteru procesów dostosowawczych obecnie dominuje pogląd, że instytucjonalne i normatywne dostosowanie standardów proceduralnych, produktowych i w zakresie zasad funkcjonowania systemów przebiegło zasadniczo sprawnie. Podstawą tej tezy jest stwierdzenie, że już w końcu ubiegłego stulecia uznano, że system bankowy w Polsce należał do tych sektorów gospodarki, które były najpełniej przygotowane do integracji z systemem finansowym Wspólnoty Europejskiej. Od lat przeważa przekonanie, że pozytywną stroną wspomnianych procesów dostosowawczych był wygenerowany wzrost standaryzacji procedur, realizowanych operacji, systemów informatycznych oraz w zakresie oferty produktów i usług skierowanych do klientów usług finansowych. Wzrost tej standaryzacji pozwolił na pełniejszą kompatybilność podmiotów bankowych systemu finansowego w Polsce względem analogicznych systemów działających w innych krajach Unii Europejskiej. Poza tym unifikacja ta umożliwiła efektywną ekspansję krajowych banków z siedzibą w Polsce na rynki finansowe innych krajów. Także klienci banków w Polsce uzyskali znaczące ułatwienia w sytuacji zakupu instrumentów finansowych oferowanych, emitowanych i funkcjonujących w systemach finansowych innych krajów (Gwoździewicz, Prokopowicz, 2016c, s. 395). Z drugiej strony obecnie nadal przyjmuje się, istnieją jeszcze nierozwiązane kwestie, które wymagają dopracowania zarówno od strony



regulacji prawnych jak i wewnątrzbankowych procedur odnoszących się do problematyki zarządzania ryzykiem kredytowym realizowanego na poziomie poszczególnych podmiotów bankowych. Omawiane procesy dostosowawcze przebiegają nadal i nawet globalny kryzys finansowy, który pojawił się na jesieni 2008 roku nie ograniczył sukcesji tych procesów. W niektórych aspektach doskonalenia instytucjonalnych instrumentów bezpieczeństwa systemu finansowego w Polsce to procesy ujednolicania standardów krajowych rozwiązań i regulacji prawnych do norm UE uległy nawet przyśpieszeniu i pełniejszemu dostosowaniu (Stańczuk, 2009). Tak było np. w kwestii podniesienia maksymalnej gwarantowanej kwoty depozytów wypłacanej depozytariuszowi ze środków Bankowego Funduszu Gwarancyjnego w sytuacji upadłości banku komercyjnego w Polsce. Limit ten w kontekście kryzysu finansowego podniesiono w Polsce najpierw z 25 tys. euro na 50 tys. euro by w końcu podnieść na 100 tys. euro (Fila, Filipiak, 2012, s. 127). Poza tym sukcesywnemu procesowi doskonalenia i podnoszenia efektywności działania systemu finansowego w Polsce poprzez unifikację ze standardami UE podlegają instytucje nadzoru oraz formułowane przez nie wytyczne. Dotyczy to przede wszystkim poprawy efektywności działania Komisji Nadzoru Finansowego. Z drugiej strony procesom dostosowawczym do wytycznych Komitetu Bazylejskiego ds. Nadzoru Bankowego podlegają normatywne regulacje wydawane przez KNF, w których wskazuje się bankom działającym w Polsce jak powinny mierzyć i zabezpieczać określone kategorie ryzyk finansowych i rynkowych (Bukowski, red., 2010, s. 114).

Od 1989 roku prowadzone są procesy dostosowawcze procedur i podstaw prawnych regulujących działalność banków komercyjnych działających w Polsce do standardów systemu finansowego Unii Europejskiej. Jednym z czynników kontynuacji tych procesów dostosowujących bankowość w Polsce do standardów funkcjonujących w tym zakresie w krajach Europy Zachodniej było wprowadzenie podatku bankowego.

Zgodnie z powyższym podatek bankowy został w Polsce wprowadzony znacznie później niż w wielu innych krajach Zachodniej Europy, ponieważ dopiero w 2016 roku (*Podatek bankowy wchodzi w życie*, 2016) tj. w niemal 8 lat

po pojawieniu się globalnego kryzysu finansowego w 2008 roku. Przez szereg lat poprzedni rząd funkcjonujący w latach 2007 - 2015 nie podejmował nawet dyskusji na temat zasadności wprowadzenia tego podatku i w związku z tym nie w tej kwestii do 2015 roku nie zostało zrobione mimo tego, że w wielu innych krajach Unii Europejskiej taki podatek został już wprowadzony znacznie wcześniej. Poza tym szczególnie istotną kwestią jest to, że w wielu innych krajach tego typu podatek wprowadzono jako jeden z interwencjonistycznych instrumentów antykryzysowych, które miały chociaż symbolicznie ograniczyć wysoce spekulacyjną działalność banków inwestycyjnych celem zmniejszenia akceptowalnego poziomu systemowego ryzyka kredytowego. Działania te podejmowano aby zmniejszyć prawdopodobieństwo wywołania kolejnych baniek spekulacyjnych i kryzysów finansowych na rynkach kapitałowych przez bankowość inwestycyjną. Do tego należy dodać, że w znacznej części innych krajów, w których tego typu podatek wprowadzono to przyjęto ostrożnościowy model finansowania wpływami finansowymi z tego z podatku funduszy stabilizacyjnych, które posłużyć mają jako dodatkowe źródło stabilizacji akcji kredytowych banków komercyjnych w sytuacji ewentualnego pojawienia się kolejnego kryzysu finansowego. Włączenie tego ostrożnościowego modelu do pakietu interwencyjnych działań antykryzysowych bankowości centralnej w krajach Zachodniej Europy miało znaczący wpływ na ustabilizowanie sytuacji na rozchwianych jeszcze po kryzysie w 2009 roku giełdowych rynkach kapitałowych (Gwoździewicz, Prokopowicz, 2017, s. 76-77).

Podejmowane już od 2009 roku przez rządy wysoko rozwiniętych krajów interwencjonistycznych polityk gospodarczych, mających na celu zwalczanie gospodarczych skutków kryzysu finansowego polegało na wprowadzaniu dodatkowych systemowych, normatywnych instrumentów ostrożnościowych. Powyżej, w treści niniejszego podrozdziału podjęto próbę odpowiedzi na pytania, dlaczego w Polsce podatek ten wprowadzono tak późno. W odpowiedzi na to pytanie należy uwzględnić opisane powyżej istotne specyficzne determinanty warunkujące rozwój systemu bankowego od lat 90. w Polsce.



Implementacja podatku bankowego w Polsce jako determinanta procesu repolonizacji sektora bankowego w Polsce


Wprowadzenie podatku bankowego w Polsce w 2016 roku (*Podatek bankowy wchodzi w życie*, 2016) zbiegło się w czasie z kontynuacją procesu repolonizacji sektora bankowego w Polsce, w związku z czym nie należy wykluczać możliwych synergii i wzajemnych interakcji tych istotnych czynników kształtujących rozwój działających w Polsce banków komercyjnych w ostatnich latach.

Obecnie planowana jest kontynuacja procesów konsolidacji w systemie finansowym w Polsce. Jedną z opcji jest strategia stworzenia w Polsce tzw. polskiej grupy kapitałowej, która stałaby się największym konglomeratem oferującym szeroką paletę usług dla klientów reprezentujących różne segmenty rynku, w tym klientów indywidualnych jak i instytucjonalnych. Już w końcówce lat 90. rozważano różne opcje w tym zakresie. Jedną z tych opcji miało być połączenie banku PKO BP S.A. z jednym z największych w Polsce ubezpieczycieli, tj. PZU. W okresie ostatnich kilkunastu lat plany na stworzenie tego typu polskiej grupy kapitałowej były odkładane na bliżej nie określoną przyszłość. Dopiero niedawno powrócono do tego planu i rozpoczęto jego realizację jednak w zmodyfikowanej konfiguracji wybranych instytucji finansowych, ponieważ bank PKO BP S.A. został w tym planie zastąpiony bankiem Pekao S.A.

Wiele wskazuje na to że okres lat 2016-2017 przejdzie do historii jako ten, w którym odnotowano znaczące przyśpieszenie procesu repolonizacji sektora bankowego w Polsce. Otóż na początku grudnia 2016 roku Powszechny Zakład Ubezpieczeń (PZU) i Polski Fundusz Rozwoju (PFR) podpisali z UniCredit umowę, która przewiduje odkupienie docelowo odpowiednio 20 proc. i 12,8 proc. akcji Banku Pekao za łączną kwotę 10,59 mld zł (*PZU kupuje Pekao. Repolonizacja, ...*). W ten sposób zrealizuje się powrót polskiego kapitału do struktury akcjonariatu banku Pekao. Kontynuowany w ten sposób proces repolonizacji sektora bankowego w Polsce powinien przyczynić się do wzmocnienia stabilności sektora bankowego, i w konsekwencji także całej polskiej gospodarki. Strategicznie dla polskiego sektora bankowego istotne jest także to, że w wyniku tej transakcji PZU stanie się największą grupą finansową w Europie Środkowo-Wschodniej.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author D. Prokopowicz.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 137 - 162

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

Obecnie przyjmuje się, że jednym z ograniczeń rozwojowych polskiej gospodarki jest brak silnej bazy krajowych inwestorów, co widoczne jest również w sektorze bankowym. Stąd też zainteresowanie PFR działaniem w charakterze długoterminowego partnera finansowego na rzecz inwestorów strategicznych, a także wsparcie, jakiego udzielamy dla różnorodnych inicjatyw mających na celu promowanie i umacnianie krajowego rynku finansowego. Jeszcze w końcówce roku 2016 ok. 64 proc. polskiego sektora bankowego była w rękach zagranicznych. Po wyżej wymienionej transakcji udział zagranicznego kapitału w polskim sektorze bankowym zmaleje nieco poniżej 50 proc. Z tego też względu jest to szczególnie istotna transakcja dla sektora bankowego działającego w Polsce (Prokopowicz, 2015, s. 38).

Wobec powyższego 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.

Dominująca w Polsce klasyczna bankowość depozytowo-kredytowa, w której głównym źródłem przychodów i zysków jest dzielność kredytowa w okresach dekonunktury 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, 2013, s. 58). Z drugiej strony globalny kryzys finansowy z 2008 roku wskazał, że ze względu na brak możliwości wyeliminowania ryzyka systemowego z sektora bankowego niezbędnym jest zwiększenie funduszy stabilizacyjnych, ostrożnościowych, których celem będzie ograniczenie skali niekorzystnego działania i rozwoju dekonunktury gospodarczej i spadku płynności



w systemie finansowym w Polsce w sytuacji ewentualnego kolejnego ponad narodowego kryzysu finansowego. Tego typu fundusze stabilności finansowej, w których fundusze są zgromadzone na podstawie nałożonego po 2008 roku podatku bankowego funkcjonują w krajach Zachodniej Europy. tego typu fundusze stabilizacyjne utworzone zostały także przy Europejskim Banku Centralnym (*Banki w strefie euro pod ścisłym nadzorem EBC*, 2013). Podobne założenia koncepcyjne przyjęto w końcu 2015 roku, tj. w sytuacji planowanego wprowadzenia od 2016 roku podatku bankowego w Polsce (Gwoździwicz, Prokopowicz, 2016d, s. 87).

Z drugiej strony wprowadzenie podatku bankowego, który funkcjonuje w większości krajów Unii Europejskiej wpłynęło również pośrednio także na procesy zmian struktury kapitałowo-własnościowej jakie dokonały się w systemie bankowym w Polsce w ostatnich latach. Wprowadzenie tego podatku mogło być jednym z czynników podjęcia decyzji o sprzedaży spółek córek tj. banków działających w Polsce przez zagraniczne instytucje finansowe. Mógł być więc to istotny czynnik przyspieszający proces repolonizacji sektora bankowego w Polsce. Efektywne ekonomicznie wprowadzenie podatku bankowego uwarunkowane było między innymi sprawnie przeprowadzonym procesem legislacyjnym.

Kwestia normatywnej implementacji podatku bankowego w Polsce

Wracając do analizy historii rozwoju bankowości w Polsce należy dodać, że większość ekonomistów zgodnie twierdzi, że trwający ćwierćwiecze proces odbudowy rynkowego systemu finansowego w Polsce przebiegł zasadniczo efektywnie. Odtworzony został w nowych rynkowych realiach system bankowy z uwzględnieniem wszelkich znanych z krajów rozwiniętych instrumentów kontroli i zabezpieczenia negatywnych, potencjalnych skutków działania ryzyka bankowego. Dominującym modelem, jaki odtworzono w Polsce jest model klasycznej bankowości depozytowo-kredytowej uformowanej w Polsce na podstawie niemiecko-francuskich wzorców systemu finansowego (Prokopowicz, 2003, s. 98). Odbudowana w ten sposób bankowość obroniła się przed wysokim ryzykiem krajowego kryzysu finansowego, którego ryzyko wystąpienia w największym stopniu pojawiło się w 1994 roku w związku z dramatycznie wówczas rosnącym poziomem udziału złych kredytów

w większości ówczesnie działających w Polsce bankach komercyjnych (Jajuga, red., 2008, s. 93). Następnie system bankowy w Polsce uniknął poważnych problemów finansowych także w sytuacji pojawienia się globalnego kryzysu finansowego w 2008 roku. Ten wysoki stopień bezpieczeństwa systemowego zdeterminowany jest także profesjonalizmem w zakresie pisanych regulacji prawnych kształtujących funkcjonowanie banków komercyjnych oraz instytucji około bankowych w Polsce. Do tych instytucji około bankowych, wspierających efektywne funkcjonowanie banków komercyjnych w Polsce należy np. Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Biuro Informacji Kredytowej, Komisja Nadzoru Finansowego itd., tj. instytucje których działalność jest regulowana odrębnymi ustawami (Gwoździewicz, Prokopowicz, 2017, s. 75-76).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej kwestie zdawać by się mogło, że pomijając zróżnicowanie poziomu kapitałowego, sum bilansowych, możliwości inwestycyjnych w sytuacji porównania bankowości krajów rozwiniętych zachodniej Europy i systemu bankowości komercyjnej w Polsce to już niewiele różnic można zdiagnozować. Jednak występują jeszcze inne istotne różnice (Prokopowicz, 2012a, s. 26). Bankowość komercyjna działająca w Polsce w znacznej części działających banków nadal nie reprezentuje krajowego kapitału. Nadal w niemal 50 proc. krajowy system bankowy w Polsce jest kontrolowany przez zagraniczne instytucje finansowe. Z drugiej strony w większości krajów, w których funkcjonują spółki matki tych zagranicznych instytucji finansowych wprowadzony został zaraz po pojawieniu się kryzysu finansowego w określonej formule podatek bankowy (Prokopowicz, 2016, s. 27). W Polsce przez kilka lat od pojawienia się kryzysu finansowego w 2008 roku poprzedni rząd zupełnie ignorował tę kwestię. W innych krajach, w których wprowadzono ten podatek zastosowano formułę wyegzekwowania w ten sposób od banków ekwiwalentu za koszty kryzysu finansowego, który bankowość krajów rozwiniętych wywołała. Poza tym w większości krajów europejskich, w których wprowadzono podatek bankowy stworzono dodatkowe fundusze stabilności finansowej dla wzmocnienia bezpieczeństwa systemów finansowych na wypadek pojawienia się w przyszłości kolejnego, podobnego kryzysu finansowego lub kolejnej fali koniunkturalnej poprzedniego kryzysu (Prokopowicz, 2010, s. 147). Głównym



źródłem środków finansowych dla tych nowo utworzonych funduszy stabilności finansowej był właśnie wprowadzony wspomniany podatek bankowy.

Już w końcu 2015 roku znaczna część ekonomistów i ośrodków badawczo-rozwojowych w Polsce sugerowała analogiczne przesłanki dla wprowadzenia podatku bankowego. Przykładem jest stanowisko Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową wobec opodatkowania banków w Polsce. Według Prof. Leszka Pawłowicza z IBnGR podatek bankowy został wprowadzony w ostatnich latach w kilkunastu krajach, jako reakcja na hazard moralny banków i jego niewyobrażalnie wysokie skutki dla podatników. Koronnym argumentem za wprowadzeniem dodatkowego opodatkowania banków był fakt, że banki komercyjne doprowadziły do ogromnych strat finansowych i zostały uratowane przy pomocy równie dużych kwot środków publicznych i w związku z tym powinny zwrócić pieniądze (tzw. *financial crisis responsibility fee*). W Unii Europejskiej rządy wydały na ratowanie banków przed upadłością w formie kapitałów, pożyczek i gwarancji 10,3% PKB UE z 2008 roku. W niektórych przypadkach koszty zażegnania negatywnych skutków kryzysu finansowego doprowadziły budżety państw do granic bankructwa. Na przykład w Irlandii, której dług publiczny przed kryzysem finansowym był najniższy w strefie euro i wynosił 25%, wzrósł do 123% w roku 2014. W Polsce oczywiście sytuacja tego typu ratowania upadających banków nie miała miejsca głównie z powodu restrykcyjnych działań profilaktycznych nadzoru finansowego i braku rozwiniętej bankowości inwestycyjnej (Paxford, 2013). Nie oznacza to jednak, że ryzyko destabilizacji systemu finansowego było by niskie w sytuacji pojawienia się kolejnej fali kryzysu finansowego. Głównym determinantem ryzyka dla stabilności finansowej sektora bankowego w Polsce jest niedopasowanie struktury terminowej aktywów i pasywów w bilansach banków komercyjnych. Polskie banki finansują długoterminową akcję kredytową (np. 30-letnie kredyty hipoteczne) pasywami o terminie wymagalności często nieprzekraczającym jednego roku. Znaczna część tych kredytów denominowana jest w walutach obcych, co generuje dodatkowe ryzyko. Taka struktura finansowania powoduje szczególną podatność sektora na szoki zewnętrzne (Prokopowicz, 2007, s. 56). Taka sytuacja generuje również ryzyko systemowe. Wobec powyższego pomijając inne determinanty to także m.in. dla

kontynuacji procesu rozwoju systemu finansowego w Polsce według standardów krajów rozwiniętych to uzasadnionym jest, że działająca w Polsce bankowość komercyjna została objęta podatkiem bankowym. Kluczowe przesłanki wprowadzenia podatku bankowego w Polsce są zasadniczo analogiczne jak dla pierwowzorów tego podatku, które nałożone zostały na banki funkcjonujące w innych krajach w Europie. W ten sposób ryzyko systemowe jest w większym stopniu zabezpieczone a wyniki finansowe banków nie zostają znacząco uszczuplone tym podatkiem.

Wprowadzenie w lutym 2016 roku tego podatku zostało poprzedzone konsultacjami ekonomistów ze środowiskiem bankierów, które to konsultacje i debaty publiczne rozpoczęto już na jesieni 2015 roku. Przez kilka miesięcy debatowano nad wymiarem tego podatku tak, aby nie wpłynął znacząco na finalny wynik netto banków. Taki też poziom, tj. w wysokości jedynie 0,44 proc. wartości aktywów rocznie dla danej instytucji finansowej, został przyjęty i unormowany ustawowo (*Sejm wprowadził podatek bankowy ze stawką 0,44 proc.*, 2015). Kontrowersyjną kwestią jest zakres instytucji finansowych jakie zostały objęte tym podatkiem w Polsce. Kontrowersja związana jest z tym, że nie wszystkie bankowe i parabankowe podmioty, których działalność może generować wysokie systemowe ryzyko kredytowe zostały objęte tym podatkiem. Biorąc pod uwagę wprowadzone ustawowo kryterium wysokości aktywów to podatkiem tym zostały objęte głównie średniej wielkości i większe banki komercyjne oraz firmy ubezpieczeniowe. Zgodnie z treścią Ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych (Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. *o podatku od niektórych instytucji finansowych*) opodatkowaniem zostały objęte krajowe banki komercyjne oraz oddziały banków zagranicznych i innych instytucji kredytowych, zakłady ubezpieczeń i reasekuracji, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe oraz firmy pożyczkowe. W przypadku banków oraz SKOK-ów podmioty, których wartość aktywów nie przekracza 4 mld zł są zwolnione z odprowadzania tego podatku. Dla ubezpieczycieli próg ten określono na 2 mld zł, a dla firm pożyczkowych na 200 mln zł (*Sejm wprowadził podatek bankowy ze stawką 0,44 proc.*, 2015). Z danych z połowy 2016 roku wynika, że biorąc pod uwagę wspomniany próg 4 mld wartości aktywów to w praktyce wszystkie banki spółdzielcze, a także Towarzystwa Funduszy Inwestycyjnych nie odprowadzają tego podatku. Natomiast SKOK-i są pod



tym względem podzielone, ponieważ tylko część, tj. 57 proc. aktywów sektora spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w 2016 roku odprowadziło ten podatek. W tym miejscu dodać należy, że nie całe aktywa są brane pod uwagę przy kwalifikowaniu czy dana instytucja finansowa jest zobowiązana ten podatek odprowadzać, ponieważ z aktywów wyłączone są fundusze własne oraz obligacje skarbowe. Biorąc pod uwagę instytucje bankowe to zwolniony z podatku bankowego został pełniący szczególne funkcje w systemie bankowym państwowy Bank Gospodarstwa Krajowego.

W 2016 r. wpływy do budżetu państwa z podatku bankowego wyniosły 3,2-3,25 mld zł, natomiast za 2017 r. kwota ta powinna być nieco wyższa, szacowana jest w zakresie 3,85-3,9 mld. Większa kwota za 2017 r. wynika z następujących czynników (*Banki zapłacą o blisko jedną piątą więcej podatku*, 2017):

- a) w 2016 r. podatek od aktywów odprowadziło tylko 18 banków, ponieważ niektóre banki tj. Getin Noble i BOŚ nie odprowadziły tego podatku ponieważ znajdowały się w programie naprawczym, oraz banki o funduszach własnych niższych od 4 mld zł,
- b) w 2017 roku instytucje finansowe będą płacić podatek już za cały rok, podczas gdy w 2016 roku był to okres 11 miesięcy, ponieważ ustawa o podatku weszła w życie z początkiem lutego 2016 r.,
- c) poprawia się koniunktura w gospodarce, rosną przychody ze sprzedaży produktów bankowych, wzrastają bilanse i coraz więcej banków odprowadza ten podatek.

Z publikowanych sprawozdań finansowych banków, których akcje są notowane na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie wynika, że zyski netto banków nadal były wysokie w 2016 i 2017 roku mimo wprowadzenia tego podatku. Znaczna część banków wykazała podobnie jak przez kilka poprzednich lat zyski na poziomie większym niż w roku poprzedzającym. Podatek bankowy wprowadzony został sprawnie i nie wpłynął znacząco na stan finansów banków komercyjnych działających w Polsce. Analitycy badający sektor bankowy w Polsce sugerują, że wprowadzenie tego podatku mogło być jednym z czynników podjęcia decyzji o sprzedaży spółek córek tj. banków działających w Polsce przez zagraniczne instytucje finansowe. Mógł być więc to istotny czynnik przyspieszający proces

repolonizacji sektora bankowego w Polsce. Efektywne ekonomicznie wprowadzenie podatku bankowego uwarunkowane było między innymi sprawnie przeprowadzonym procesem legislacyjnym.

Powyższe dane potwierdzają także sami menadżerowie banków. Na przykład w lutym 2016 r. główna ekonomistka Banku Pocztowego Monika Kurtek powiedziała w wywiadzie dla portalu finansowego Bankier.pl, że podatek bankowy nie jest dużym obciążeniem finansowym dla banków. Znaczące obciążenia wiążą się z tym, że działające w Polsce banki komercyjne z tytułu utrzymywania wysokiego poziomu bezpieczeństwa systemowego odprowadzają już łącznie niemal kilka kategorii składek, przekazując środki do Funduszu Wsparcia Kredytobiorców oraz do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Rząd rozważa także utworzenie kolejnego funduszu, który także po jego utworzeniu byłby zasilany finansowo przez banki. Fundusz ten miałby powstać na podstawie planowanej ustawy o pomocy kredytobiorcom kredytów walutowych, głównie kredytów denominowanych we franku szwajcarskim CHF (*Podatek bankowy wchodzi w życie*, 2016).

Podsumowanie

Jednym z działów gospodarki narodowej, który sukcesywnie i konstruktywnie transformowany był w Polsce już od 1989 roku był sektor finansowy. Sektor bankowy podlegał gruntownej transformacji systemowej. W innych segmentach systemu finansowego odbudowywano instytucje i struktury systemowe nieistniejące w gospodarce kierowanej przez 1989 rokiem. Zasadniczo z początkiem lat 90. ubiegłego wieku rozpoczyna się proces odbudowy systemu finansowego w Polsce w odtworzonych rynkowych strukturach gospodarczych. Trwający już 26 lat wspomniany proces odbudowy, w tym zbudowania rynkowego systemu bankowego w Polsce oceniany jest powszechnie zasadniczo w aspektach pozytywnych. Nawet globalny kryzys finansowy, który pojawił się na jesieni 2008 roku zasadniczo nie zmienił tych ocen. Przeprowadzona głównie w latach 90. transformacja polskiej gospodarki była, więc w znaczącym stopniu skorelowana z postępującą sukcesywnie w Polsce globalizacją ekonomiczną. Proces ten został zrealizowany na tyle efektywnie,



że w stosunkowo niedługim czasie Polska została włączona w struktury Unii Europejskiej w 2004 roku.

Dokonująca się już od 27 lat, w nowych bardziej rynkowych realiach gospodarczych, odbudowa systemu finansowego, w tym bankowego w Polsce oceniana była powszechnie zasadniczo w aspektach pozytywnych, szczególnie przed pojawieniem się kryzysu finansowego na jesieni 2008 roku. W kontekście tego kryzysu przewaga opinii pozytywnych zaczęła słabnąć ponieważ w tym kryzysie finansowym zaczęto się dopatrywać ujemnych aspektów globalizacji ekonomicznej.

W tym stosunkowo jeszcze nie długim okresie transformacji polskiej gospodarki odtworzony został jeden z najistotniejszych sektorów gospodarki. Globalizacja ekonomiczna do roku 2008 wspomagała głównie w aspektach pozytywnych ten proces transformacji systemu finansowego w Polsce. Kryzys finansowy ze swymi negatywnymi skutkami odegrał jednak w Polsce dość ograniczoną rolę (Bukowski, red., 2010, s. 73). Wynikało to przede wszystkim ze swego rodzaju zapóźnienia w rozwoju systemu finansowego względem analogicznych systemów funkcjonujących w krajach rozwiniętych. To zapóźnienie oraz inne czynniki które ograniczyły skalę niekorzystnego wpływu kryzysu finansowego w Polsce są następujące (Żabińska, red., 2011, s. 39):

- a) brak rozwiniętej kapitałowo i instytucjonalnie bankowości inwestycyjnej,
- b) brak upadłości dużych przedsiębiorstw i instytucji finansowych w kontekście czynników dekonjunkury kryzysowej,
- c) wysoki wzrost produkcji na eksport w okresie poprzedzającym pojawienie się kryzysu finansowego,
- d) przewaga waluty krajowej polskiego złotego w obrocie handlowym i transakcjach systemu finansowego.

Podsumowując, nieuchronność procesów globalizacji narzuca konieczność potencjalnego wykorzystania jej pozytywnych skutków z uwzględnieniem potencjalnych możliwych zagrożeń ewentualnego pojawienia się kolejnych globalnych kryzysów finansowych lub gospodarczych w przyszłości. Rewolucja informatyczna i liberalizacja przepływów kapitału daje krajom rozwijającym się szansę szybkiego nadrobienia wielopokoleniowego opóźnienia rozwoju

gospodarczego. Z drugiej strony istnieją dość oczywiste, jednak ujawniające się w ograniczonym stopniu, zagrożenia rozmycia narodowej tradycji, politycznego podporządkowania lub gospodarczego uzależnienia danego kraju w mechanizmach światowej integracji. To w jakim stopniu zostaną wykorzystane szanse związane z globalizacją i zminimalizowane zagrożenia, jest uzależnione od podjęcia właściwej, narodowej polityki stosownego sukcesywnego włączenia danego kraju w tryby mechanizmu procesów globalizacji, z uwzględnieniem potencjału ekonomicznego i ewentualnych luk i zapóźnień rozwoju gospodarczego kraju. Teza ta jest wciąż aktualna również wobec kształtowania rozwoju systemu bankowego w Polsce. Jednym z istotnych czynników kontynuacji procesów dostosowawczych krajowej bankowości do standardów systemów finansowych funkcjonujących w krajach zachodniej Europy było wprowadzenie w Polsce podatku bankowego. Obciążenie tym podatkiem działających w Polsce banków komercyjnych wbrew wcześniejszym obawom nie spowodowało dramatycznego uszczuplenia wyników finansowych banków. Z drugiej strony poprzez zastosowaną reformę w systemie fiskalnym odnoszącym się do krajowej bankowości wygenerowano istotny czynnik, który może przyspieszyć realizujące się już od kilku lat procesy repolonizacji sektora bankowego w Polsce. Jeżeli zebrane z podatku bankowego środki finansowe będą w przyszłości przeznaczane na specjalnie utworzony w tym celu fundusz stabilności finansowej to wówczas poziom bezpieczeństwa systemu finansowego w Polsce będzie znacząco przyrastał a ryzyko systemowe będzie dodatkowo ograniczane.

Literatura:

1. ALIŃSKA A., PIETRZAK B., 2012. *Stabilność systemu finansowego instytucje, instrumenty, uwarunkowania*, Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu.
2. *Banki w strefie euro pod ścisłym nadzorem EBC*, 2013, „e-Gospodarka.pl”, <http://www.e-gospodarka.pl> [dostęp: maj 2015].
3. *Banki zapłacą o blisko jedną piątą więcej podatku* (w:) Portal finansowy "Businessinsider", 12.05.2017, (<https://businessinsider.com.pl/finanse/makroekonomia/podatek-bankowy-ile-zaplaca-banki-w-2017-roku/17dpgy6>).
4. BARANOWSKA-SKIMINA A., 2012. *Czy shadow banking wymaga regulacji?*, „e-Gospodarka.pl”, <http://www.e-gospodarka.pl> [dostęp: czerwiec 2015].

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author D. Prokopowicz.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 137 - 162



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

5. BUKOWSKI S. (red.), 2010. *Globalizacja i integracja regionalna a wzrost gospodarczy*, Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu.
6. CZARNY E., ŚLEDZIEWSKA K., 2013. *Międzynarodowa współpraca gospodarcza w warunkach kryzysu*, Warszawa: Wydawnictwo PWE.
7. CZARNECKI L., 2011. *Ryzyko w działalności bankowej. nowe spojrzenie po kryzysie*, Warszawa: Wydawnictwo Studio Emka.
8. DAVIES H., GREEN D., 2010. *Globalny nadzór i regulacja sektora finansowego*, Seria Wyzwania globalne, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
9. 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*, Warszawa: Wydawnictwo Studio Emka.
10. DOMAŃSKA-SZARUGA B., 2013. *Common banking supervision within the financial safety net*, (w:) *The Economic Security of Business Transactions. Management in business*, Oxford: Wydawnictwo Chartridge Books Oxford.
11. DMOWSKI A., PROKOPOWICZ D., 2010. *Rynki finansowe*, Warszawa: Wydawnictwo Centrum Doradztwa i Informacji Difin sp. z o.o..
12. DMOWSKI A., PROKOPOWICZ D., SARNOWSKI J., 2008. *Finanse i bankowość. Teoria i praktyka*, Warszawa: Wydawnictwo Centrum Doradztwa i Informacji Difin sp. z o.o..
13. 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, Siedlce: UPH Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych.
14. 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).
15. 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, Bułgaria 9007, Varna 2017, nr 1(13) 2017.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author D. Prokopowicz.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 137 - 162



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

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", ZN, nr 2 (2) 2015.
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., 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, Bułgaria 9007, nr 1(9) 2016.
19. 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.
20. 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 [Izdavač:] Srpsko Razvojno Udruženje /Stowarzyszenie Rozwoju Serbii/ Bački Petrovac.
21. 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.
22. FILA J. , FILIPIAK B., 2012. *System finansowy a rozwój gospodarczy. Szanse i zagrożenia*, Warszawa: Wydawnictwo Difin.
23. JAJUGA K., (red.), 2008. *Zarządzanie ryzykiem*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author D. Prokopowicz.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 137 - 162




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

24. KOLEŚNIK J., 2012. *Bezpieczeństwo systemu bankowego. Teoria i praktyka*, Warszawa: Wydawnictwo Difin.
25. 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].
26. *Podatek bankowy wchodzi w życie* (w:) Portal finansowy "Bankier.pl", 01.02.2016, (<https://www.bankier.pl/wiadomosc/Podatek-bankowy-wchodzi-w-zycie-3478705.html>).
27. 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.
28. 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.
29. 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, kwiecień 2012, Rok wyd. IV.
30. D. PROKOPOWICZ, 2003. *Regulacje Komitetu Bazylejskiego a modyfikacje systemów zarządzania ryzykiem kredytowym* (w:) Zeszyty Naukowo-Teoretyczne PWSBiA. „Wiek XXI. The 21st Century”, Nr 3 (9) 2003, Warszawa: Prywatna Wyższa Szkoła Businessu i Administracji w Warszawie.
31. 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", ZN, nr 2 (4) 2016. Wyd. Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka-Edukacja-Rozwój w Warszawie
32. 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", Varna, Bułgaria 9007, nr 2(10) 2016.
33. 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.
34. PROKOPOWICZ D., 2012b. *Zarządzanie bankowym ryzykiem kredytowym* (w:) "Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa. Economics and Organization

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author D. Prokopowicz.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 137 - 162

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

- of Enterprise" Zeszyty Naukowe. Wydawnictwo Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemśle „ORMASZ”, Indeks 357022, nr 5 (748) 2012, maj 2012.
35. 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.
36. *PZU kupuje Pekao. Repolonizacja* (w:) Portal finansowy "Money.pl", grudzień 2016, (<http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/pzu-kupuje-pekao-repolonizacja,22,0,2215190.html>).
37. *Sejm wprowadził podatek bankowy ze stawką 0,44 proc.* (w:) Portal finansowy "Bankier.pl", 30.12.2015, (<https://www.bankier.pl/wiadomosc/Sejm-wprowadzil-podatek-bankowy-ze-stawka-0-44-proc-3463534.html>).
38. SIWIŃSKI W., WÓJTOWICZ D., 2010. *Globalny kryzys a jednocząca się Europa*, Warszawa: Wydawnictwo Poltext.
39. STAŃCZUK M., 2009. *Konieczna reforma bankowych regulacji*, (w:) „Rzeczpospolita”, Dział: Ekonomia i rynek, 21.08.2009, nr 195 (8401), s. B11.
40. ŚWIDERSKA J., 2013. *Współczesny system bankowy. Ujęcie instytucjonalne*, Warszawa: Wydawnictwo Difin.
41. WIŚNIEWSKA M., 2013. *Finanse w dobie kryzysu*, Seria Prace Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Gdańsku, Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu.
42. ZALESKA M., (red.) 2012. *Bankowość*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
43. ŻABIŃSKA J., (red.) 2011. *Rynki finansowe w Unii Europejskiej w strefie euro*, Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu.

Źródła prawa:

1. USTAWA z dnia 15 stycznia 2016 r. *o podatku od niektórych instytucji finansowych* (Dz.U. 2016 poz. 68).
2. 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).
3. 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 / © 2017 The Author D. Prokopowicz.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 137 - 162



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



Received: 2 November 2017
Revised: 26 November 2017
Accepted: 12 December 2017
Published: 29 December 2017

MAJĄTEK JAKO PRZEDMIOT OPODATKOWANIA W UJĘCIU PRAWNYM

PROPERTY AS A SUBJECT OF TAXATION IN THE FRAME OF LAW

Daniel Szybowski

Dr, Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka- Edukacja-Rozwój w Warszawie.
PhD., International Institute of Innovation Science - Education - Development in Warsaw, Poland.
ORCID : 0000-0001-7537-5788

* *Corresponding author:* e-mail: szybowskidaniel@gmail.com

Streszczenie

Podatek majątkowy to podatek którego wartość wylicza się na podstawie posiadanego majątku, czyli inaczej niż w większości innych podatków gdzie opodatkowany jest przyrost majątku. Na masę majątkową mogą się składać m.in. nieruchomości gruntowe, budynki, przedsiębiorstwa, nieruchomości rolne lub leśne. Przez taki podział majątku możemy wyróżnić między innymi następujące podatki majątkowe: podatek rolny, podatek leśny, podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, podatek od spadków i darowizn.

Słowa kluczowe: podatki, podatek majątkowy, podatek rzeczowy, przedmiot opodatkowania, opodatkowanie nieruchomości, systemy podatkowe, elementy techniki podatkowej, regulacje prawne podatków, cechy nieruchomości.


Abstract

Property tax is calculated on the basis of owned property. It is different from most other taxes where the increase in wealth is taxed. The property may consist of, among others, land properties, buildings, enterprises, agricultural real estate or forest properties. Due to such division of property type there are following property taxes: agricultural tax, forest tax, property tax, vehicle tax, and gift and inheritance tax.

Keywords: taxes, property tax, property tax, subject of taxation, taxation of real estate, tax systems, elements of tax techniques, tax regulations, property features.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author D. Szybowski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 163 - 190

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

Wprowadzenie

Podatek, (*łacińska nazwa taxare*), oznacza przymusowy obowiązek finansowy nakładany na podatnika (jednostkę indywidualną lub prawną) przez państwo albo jego równoprawny funkcjonalnie odpowiednik. Obecnie najczęściej pobierany jest w formie pieniężnej, choć w czasach przed kapitalistycznych realizowany był często w naturze. Niezależnie od formacji społeczno-politycznej organizmu państwowego, najpierw władca (książę, król, cesarz itp.), a później państwo potrzebowało i potrzebuje środków (pieniędzy lub innych dóbr) na zaspokojenie swych potrzeb oraz wypełnianie zadań (powinności) wobec podwładnych czy też obywateli. Środki te początkowo pochodziły z majątku panującego, z przymusowych świadczeń ściąganych od ludności na terenach podbitych oraz z dobrowolnych świadczeń ludności na rzecz panującego. Świadczenia te, w związku z ich długotrwałością, stały się zwyczajem, a w konsekwencji nabrały charakteru obowiązującego. Z tych zwyczajowych, o obowiązkowym charakterze świadczeń, na pewnym etapie rozwoju stosunków społeczno-gospodarczych wykształcił się współczesny podatek. Podatki pełniły przede wszystkim funkcje zasilania budżetu, a także funkcje społeczne, ekonomiczne i polityczne (Dolata 1999 r., s. 21-22).

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 było dostosowanie przepisów prawnych i standardów instytucjonalnych regulujących funkcjonowanie systemu finansowego w Polsce (Gwoździwicz, Prokopowicz 2017 r., str. 60-75). W Polsce nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483). Szczegóły systemu podatkowego w Polsce określa ordynacja podatkowa (Dz.U. z 1997 r. Nr 137 poz. 926 z późn. zm.), która jest podstawowym aktem w dziedzinie prawa podatkowego, normującym zagadnienia istotne z punktu widzenia wszystkich rodzajach podatków, jak m.in.: właściwość organów podatkowych, powstawanie i wygaśnięcie zobowiązań podatkowych,



pełnomocnictwa, odpowiedzialność za zobowiązania podatkowe, wydawanie interpretacji przepisów prawa podatkowego, ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych, odsetki za zwłokę od zaległości podatkowych, przedawnienie zobowiązań podatkowych, postępowanie podatkowe, kontrola podatkowa i czynności sprawdzające. (Rödl & Partner 2016 r.)

Pojęcie majątku stanowi jedną z najbardziej wieloznacznych kategorii, różnie definiowaną i interpretowaną w zależności od dyscypliny naukowej. Analizując przepisy prawne krajów UE, regulujące kwestie rachunkowości podatkowej oraz prawa podatkowego można określić ogólne właściwości składników majątku:

1. Zdolność do generowania przyszłych pożytków ekonomicznych;
2. Odniesienie do transakcji bądź innych zdarzeń realizowanych w przeszłości;
3. Pozostawanie pod kontrolą jednostki gospodarującej, co umożliwia wpisanie ich w system rachunkowości danego podmiotu.

Z punktu widzenia regulacji prawnych rachunkowości wyróżnić możemy dwie kategorie składników majątkowych: majątek trwały i majątek obrotowy (Tabela 1).

Tabela 1. Podstawowy podział składników majątkowych

ZASOBY MAJĄTKOWE	
AKTYWA TRWAŁE	
MAJĄTEK TRWAŁY AKTYWA TRWAŁE	MAJĄTEK OBROTOWY AKTYWA OBROTOWE
wartości niematerialne i prawne rzeczowe aktywa trwałe długoterminowe inwestycje należności długoterminowe długoterminowe rozliczenia międzyokresowe	rzeczowe aktywa obrotowe należności krótkoterminowe inwestycje krótkoterminowe krótkoterminowe rozliczenia międzyokresowe

Źródło: opracowanie własne

Rozróżnienie pomiędzy aktywami bieżącymi i trwałymi ma znaczenie z punktu widzenia ewentualnego ustanowienia przez ustawodawcę punktów poboru podatków, których podstawa opodatkowania związana jest z zasobem podmiotu. Wydaje się, że zastosowanie danin majątkowych wymaga, żeby przedmiot

opodatkowania był łatwo identyfikowalny, czyli charakteryzował się stałością jego opodatkowania. Istniejące modele podatków majątkowych wskazują, że w zakresie przedmiotowym danin obciążających nieruchomości widoczny jest prymat nieruchomości budynkowych lub gruntowych na inne rodzaje majątku. Istotny wydaje się być fakt, iż majątek rzeczowy oraz wartości niematerialne i prawne, jako czynniki produkcyjne przedsiębiorstwa, stanowią główne elementy w strukturze majątku trwałego. Klasyfikowanie majątku możliwe jest także według innych kryteriów (Rysunek 1).

Rysunek 1. Rodzaje składników majątku według przepisów rachunkowych.

Kryterium okresu użytkowania	<ul style="list-style-type: none">• Trwałe• Bieżące (obrotowe)
Kryterium płynności	<ul style="list-style-type: none">• Niepłynne• Płynne
Kryterium natury Kryterium funkcji	<ul style="list-style-type: none">• Materialne• Niematerialne• Finansowe• Rzeczowe

Źródło: opracowanie własne.

Aby opisać nieruchomości, czyli podstawowy składnik majątku, posługujemy nie tylko definicją pojęcia nieruchomości, ale również ich cechami (Tabela 2), (Tabela 3).

Cechy rynkowe nieruchomości to te, które w sposób zasadniczy wpływają na ceny nieruchomości, a w następstwie na ich wartość rynkową.

Cechy rynkowe mają z reguły lokalny charakter i w równym stopniu wpływają na wartość nieruchomości, co wyraża się za pomocą przypisywania im wag określonych na podstawie analizy rynku lokalnego.

Tabela 2. Cechy nieruchomości

Fizyczne	Ekonomiczne	Prawne
Złożoność fizyczna Trwałość w czasie Trwałość w miejscu Stołość w miejscu Różnorodność Niepodzielność	Rzadkość Lokalizacja Współzależność Kapitałochłonność Niska płynność Zdolność do zaspokajania określonych potrzeb Zdolność do generowania korzyści ekonomicznych	Prawna definicja Ustrój prawny ksiąg wieczystych Ewidencja – państwowy zbiór nieruchomości Szczególne warunki stawiane obrotowi nieruchomościami Prawne usankcjonowanie zawodów związanych z nieruchomościami Unormowania prawne dotyczące gospodarki nieruchomościami państwa i samorządów


Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3. Cechy nieruchomości wpływające na jej wartość

Cechy nieruchomości wpływające na jej wartość
Cechy nieruchomości gruntowych mających wpływ na jej wartość:
• położenie oraz szczegółowa lokalizacja działki
• cechy geometryczne działki, tj. kształt, pole powierzchni, ukształtowanie terenu
• wyposażenie nieruchomości w urządzenia infrastrukturalne
• warunki geotechniczne oraz możliwości przyłączenia do sieci wodociągowej, elektroenergetycznej
Cechy nieruchomości budynkowych i lokalowych mające wpływ na ich wartość :
• rok budowy, stan techniczny budynku, rodzaj materiałów, z których został wykonany
• wielkość oraz wyposażenie budynku w instalacje, urządzenia techniczne, standard wykończenia
• ekspozycja, wygląd elewacji i estetyka otoczenia budynku, nowoczesność
• lokalizacja lokalu w budynku, np. na piętrze, położenie środkowe czy skrajne
• funkcjonalność lokalu, jego stan techniczny, standard wyposażenia oraz wielkość lokalu
Cechy nieruchomości leśnych mające wpływ na ich wartość:
• klasy bonitacji drzewostanu, jego gatunek i cechy taksacyjne,
• stan zagospodarowania i stopień degradacji siedliska leśnego
• położenie nieruchomości w obszarach zagrożonych masowym występowaniem szkodników
• lokalizacja nieruchomości w odniesieniu do drogi głównej lub działki siedliskowej

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author D. Szybowski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 163 - 190

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

- jakość drogi dojazdowej, sąsiedztwo użytków przyległych i walory rekreacyjne

Podstawowe cechy wpływające na wartość nieruchomości rolnych to:

- wartość bonitacyjna, przydatność rolnicza, trudność uprawy oraz kultura rolna
- lokalizacja nieruchomości w odniesieniu do zagród i jakość drogi dojazdowej
- użytki przyległe: sąsiedztwo lasów, gruntów odłogowanych, gruntów o wysokiej kulturze rolnej
- kształt działki lub działek, z których składa się nieruchomość, a także zagrożenie erozyjne

Zródło: opracowanie własne

Najważniejsze cechy wpływające na wartość nieruchomości to:

1. Położenie - atrakcyjność lokalizacyjna: usytuowanie, elementy sąsiedztwa, dostępność do obiektów handlowo-usługowych, administracji, oświaty i kultury, komunikacji, możliwość łatwego dojazdu oraz parkowania, odległość od terenów zielonych, zanieczyszczenie środowiska oraz hałas.
2. Przeznaczenie w planie miejscowym - pod zabudowę mieszkaniową, usługową, biurową, handlową, pod trasy komunikacyjne, tereny zieleni, wysypisko śmieci, do celów rolnych, upraw sadowniczych. Poza przeznaczeniem, plan określa intensywności zabudowy, liczbę kondygnacji podziemnych i naziemnych oraz procent zabudowy terenu. Istotna jest również funkcja terenów sąsiednich.

Majątek jako przedmiot opodatkowania

Pojęcie majątku nie zostało nigdzie w polskim systemie prawa zdefiniowane. W szerokim znaczeniu rozumiany jest on jako ogół aktywów i pasywów należących do określonego podmiotu. Takie określenie majątku przeciwstawiane jest jego wąskiemu ujęciu jako masie majątkowej obejmującej wyłącznie aktywa. W tym ostatnim znaczeniu długi nie wchodzą w skład majątku, lecz obniżają jego wartość ekonomiczną. Również w ekonomii majątek rozumiany jest wyłącznie jako ogół aktywów - kontrolowane przez jednostkę zasoby majątkowe o wiarygodnie określonej wartości. Aktywa te dzieli się na majątek trwały, złożony ze składników na trwałe zaangażowanych w danej jednostce, oraz majątek obrotowy obejmujący składniki pozostające w stałym obrocie. W takim ujęciu majątku pasywa traktowane są jako środki jego pochodzenia, a ich zestawienie z aktywami określa się mianem bilansu

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author D. Szybowski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 163 - 190



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

(Etel, Liszewski 2002 r., s. 5). W sensie prawnym w doktrynie prawa cywilnego majątek rozumiany jest raczej w znaczeniu wąskim. Przemawia za tym wykładnia przepisów k.c. posługujących się pojęciem majątku - np. art. 863 (Grzybowski 2004 r., komentarz do art. 863 k.c.), 871 (Kidyba 2010 r., komentarz do art. 871 k.c.), 875 dotyczące majątku wspólnego wspólników. Przepis art. 863 k.c. ma charakter bezwzględnie obowiązujący i reguluje prawnorzeczowe skutki zgromadzenia majątku na podstawie zawartej umowy spółki. Regulacja określająca reżim wspólnego majątku wspólników ma zastosowanie wówczas, gdy majątek taki zostanie zgromadzony. Powstanie spółki jako stosunku obligacyjnego ma bowiem charakter samoistny i nie zależy od powstania wspólnego majątku wspólników. Zgromadzenie takiego majątku może, ale nie musi, być konsekwencją powstania spółki. Wspólność majątku stanowi pochodną stosunku spółki, przy czym nie każda umowa spółki musi takie skutki prawnorzeczowe wywoływać. Można bowiem przyjąć istnienie spółki cywilnej, w ramach której wspólnicy zobowiążą się do współdziałania w określony sposób, ale żaden z nich nie będzie zobowiązany i nie wniesie wkładu. Również działalność spółki nie będzie powodowała powstawania wspólnych praw majątkowych. Ani powstanie, ani istnienie spółki nie jest więc uzależnione przez przepisy od istnienia majątku wspólnego wspólników.

Przepisy art. 871 k.c. określają zasady rozliczenia ze wspólnikiem występującym ze spółki. Mają one zastosowanie przede wszystkim wówczas, gdy wspólnik występuje ze spółki, wypowiadając swój udział czy to z zachowaniem terminu wypowiedzenia (art. 869 § 1 k.c.), czy to bez zachowania terminu wypowiedzenia (art. 869 § 2 k.c.). Ponadto przewidziane w nich zasady rozliczenia znajdują zastosowanie w razie wypowiedzenia udziału przez wierzyciela osobistego wspólnika na podstawie art. 870 k.c. Wydaje się, że o ile strony nie umówią się inaczej, również w przypadku zmiany umowy spółki, na podstawie której wspólnik występuje ze spółki, rozliczenie z nim powinno nastąpić według zasad z art. 871 k.c. Natomiast w razie śmierci wspólnika przepisy te znajdują zastosowanie do rozliczenia z jego spadkobiercami, jeżeli nie wstępują w miejsce wspólnika do spółki.

Przepisy kodeksu cywilnego nie regulują zasad likwidacji spółki. Jednakże działania podejmowane po jej rozwiązaniu, a mające na celu w istocie rozliczenie

spółki zarówno w stosunku do jej wierzycieli, jak i w stosunkach między wspólnikami, można w pewnym uproszczeniu określić tym mianem. W spółkach handlowych zaistnienie przyczyny rozwiązania powoduje w zasadzie otwarcie likwidacji, zaś samo rozwiązanie spółki następuje z chwilą wykreślenia z rejestru po przeprowadzeniu likwidacji. Natomiast w przypadku spółek cywilnych kolejność zdarzeń jest inna. Zdarzenie stanowiące przyczynę rozwiązania spółki jednocześnie powoduje jej rozwiązanie. Natomiast czynności "likwidacyjne" są przeprowadzane dopiero po ustaniu (rozwiązaniu) spółki. Rozwiązanie spółki jest zdarzeniem prawnym, które należy rozpatrywać w dwóch zasadniczych aspektach. Przede wszystkim wygasa stosunek zobowiązaniowy spółki. Oznacza to, że wygasają wszystkie prawa i obowiązki przysługujące wspólnikom i obciążające ich jako strony umowy spółki. Wspólnicy tracą swój status wspólników jako podmiotów stosunku prawnego spółki. Drugą sferą, w której rozwiązanie spółki powoduje istotne skutki prawne, jest stosunek wspólności odnoszący się do wspólnego majątku wspólników. Dotychczasowa wspólność łączna ulega z chwilą rozwiązania spółki z mocy prawa przekształceniu we wspólność w częściach ułamkowych. Przepis art. 875 § 1 k.c. nakazuje stosować do niej przepisy o współwłasności w częściach ułamkowych, z zachowaniem przepisów art. 875 § 2 i 3 k.c.. Rozwiązanie spółki rozpatrywane w tych dwóch aspektach prowadzi do wniosku, że wspólność w częściach ułamkowych istniejąca między byłymi wspólnikami ma charakter samoistny. Istnieje mimo ustania stosunku osobistego (stosunku spółki) między wspólnikami.

Podkreśla się jednak, iż czasem ustawodawca wydaje się używać omawianego pojęcia w znaczeniu szerokim - zakładając że spadek jest pewną masą majątkową, należałoby przyznać - w myśl chociażby art. 922 k.c. - że składa się on nie tylko z aktywów, ale również wielu obowiązków zmarłego (pasywów). Na podobnej zasadzie za szerokim rozumieniem "majątku" przemawiałyby wykładania przepisów k.r.o. dotyczących zarządu majątkiem wspólnym małżonków". Uznaje się jednak, iż regułą jest ustawodawstwie polskim wąskie rozumienie majątku.

Kodeks cywilny reguluje za to w art. 44 pojęcie zbliżone do „majątku”, a mianowicie pojęcie „mienia”. Termin mienie jest zbiorczą nazwą dla ogółu podmiotowych praw majątkowych (bezwzględnych i względnych), tak cywilnych, jak



i pozostałych. Mienie jest więc pojęciem nadrzędnym (ogólnym) wobec poszczególnych praw majątkowych. Pojęciem mienia są objęte jedynie prawa majątkowe (własność i inne prawa majątkowe), czyli aktywa przysługujące określonej podmiotowi. Z zakresu tego pojęcia należy więc wyłączyć długi, tj. pasywa, które mogą mienie jedynie obciążać. Użycie terminu „własność i inne prawa majątkowe” wskazuje, iż chodzi o prawa o charakterze cywilnoprawnym. Prawo własności jest najszerszym i najpełniejszym cywilnym prawem podmiotowym do rzeczy, inne prawa majątkowe są pochodną tego prawa. Stąd też prawa niemające charakteru cywilnoprawnego, czy też będące prawami cywilnoprawnymi o charakterze niemajątkowym pozostają poza zakresem zainteresowania art. 44 k.c., nie tworzą więc mienia (Kidyba 2010 r. komentarz do art. 44 k.c.).

Majątek należy odróżnić od mienia, choć występują liczne niekonsekwencje w posługiwaniu się tymi terminami w k.c. Wyróżniamy szersze i węższe rozumienie majątku (Pyziak-Szafnicka 2009 r. komentarz). W znaczeniu szerszym majątek oznacza ogół praw i obowiązków majątkowych podmiotu prawa. W węższym znaczeniu majątek oznacza tylko aktywa, czyli prawa majątkowe posiadane przez podmiot; takie utożsamienie pozwala posługiwać się zamiennie pojęciem majątku i mienia. Majątkiem są składniki mienia dające się wyodrębnić jako zespół aktywów (także pasywów) będących przedmiotem obrotu, dziedziczenia, zabezpieczenia wierzytelności, podstawą odpowiedzialności za zobowiązania itp.

Majątek oznacza prawa majątkowe podmiotu występujące w dokonywanej czynności prawnej lub innym zdarzeniu prawnym. Może być majątek wspólny (np. w małżeństwie, w spółce cywilnej) i majątek odrębny (np. małżonków, spółki handlowej oraz jej wspólników), majątek osobisty (np. służący do wykonywania zawodu lub rzeczy osobistego użytku), przedmioty majątkowe (np. w majątku małżonków), zarząd majątkiem (np. we współwłasności), odpowiedzialność za zobowiązania z majątku, rozporządzanie majątkiem (inter vivos i mortis causa). Składnikami majątku nie są same przedmioty, których prawa dotyczą, tylko te prawa ze względu na przedmioty (np. nieruchomości, rzeczy ruchome). Podobnie sprawa ma się przy mieniu.

Podatki majątkowe (rzeczowe)

Podatki majątkowe (rzeczowe) to ogół podatków związanych z prawami własności. Z punktu widzenia związku pomiędzy ciężarem podatkowym, a ponoszonym go podatnikiem wyróżniamy podatki bezpośrednie i pośrednie. O podatku bezpośrednim można mówić w przypadku występowania precyzyjnie określonej zależności pomiędzy obciążeniem podatkowym (rodzajem podatku, jego wysokością, trybem płacenia), a ponoszącym go bezpośrednio podatnikiem. Zatem następuje związek pomiędzy płatnością podatku i bezpośrednim ponoszeniem ciężaru przez podatnika. Zachodzi więc zbieżność pomiędzy obciążeniem formalnym i materialnym. Podatki bezpośrednie obciążają podatnika w sposób pozostający w ścisłym związku z jego sytuacją dochodową lub majątkową. Do podatków bezpośrednich zalicza się podatki dochodowe oraz podatki majątkowe. Podatki bezpośrednie, a szczególnie majątkowe uważane są za nieprzerzucane (Szczodrowski 2007 r., s. 24-26), ale w rzeczywistości tak nie jest, zatem kryterium jedności podatnika i obciążenia go podatkiem jest niespójne (Grądański 2004 r., s. 105). Należy zatem uznać - biorąc pod uwagę kryterium związku podmiotu z przypisanymi do niego cechami – iż podatki bezpośrednie to te, które są precyzyjnie związane z trwałymi i niezbywalnymi cechami podatnika lub miernikami aktywności gospodarczej, które są do niego przypisane poprzez prawa własności (dochód i majątek) (Atkinson 1977 r., s. 590-606).

Opodatkowanie majątku ma ekonomiczny i prawny aspekt. W aspekcie ekonomicznym podatkiem majątkowym jest podatek, którego źródłem jest majątek podatnika. Jeżeli podatki majątkowe są płacone z uzyskiwanego dochodu, to mają charakter podatków nominalnych. Jeśli zaś źródłem, z którego są płacone podatki jest majątek, to wówczas mamy do czynienia z podatkami majątkowymi realnymi. Podatki majątkowe mogą obciążać zarówno majątek ludności, jak i majątek podmiotów gospodarczych (kryterium podmiotu opodatkowania). Wyróżnić można także podatki majątkowe, które mogą obciążać: posiadanie majątku, nabycie lub zbycie majątku oraz przyrostu majątku. Ponadto zakresem opodatkowania można objąć całość majątku, jak i poszczególne jego składniki. Podatkiem majątkowym w aspekcie normatywnym jest podatek, który przez elementy konstrukcji prawnej (podmiot i podstawa



opodatkowania) powiązany jest z majątkiem (Gomułowicz, Małecki 2004 r., s. 140-141).

Najwięcej rozbieżności i niezgodności w poglądach nauki i praktyki gospodarczej dotyczy prawnej interpretacji pojęcia podatków majątkowych. Generalnie panuje zgodne stanowisko, że te świadczenia nawiązują w bezpośredni sposób (mniej pośredni) do posiadanego majątku - a więc mogą obarczać fakt jego posiadania jak i fakt jego powiększania spowodowanymi nadzwyczajnymi okolicznościami. Niekiedy podatki przychodowe jednak obciążają także jednorazowy (nadzwyczajny) przyrost majątku. By jednak było można je rozróżnić od podatków majątkowych, trzeba uzupełnić definicję tych ostatnich o stwierdzenie, iż ich konstrukcyjne związanie z majątkiem objawia się – przy samym przedmiocie opodatkowania – w konstrukcji bazy opodatkowania: jak łatwo można wykazać, na pierwszy plan w podatkach dochodowych przy definiowaniu ich podstawy opodatkowania okazuje się wartość faktycznej korzyści nabytej przez podatnika – nie koniecznie musi ona się pokrywać z rynkową wartością przedmiotów powodujących przysporzenie majątkowe, a jedynie w nielicznych sytuacjach organ podatkowy może zakwestionować zadeklarowaną przez podatnika wartość, w jej miejsce przyjmując wartości zbliżone do rynkowych. Odwrotnie jest w podatkach majątkowych: zasadą jest to, że podstawą opodatkowania jest wartość rynkowa przedmiotu będącego przysporzeniem majątkowym, czyli tak zwana czysta wartość – po odtrąceniu ciężarów powiązanych z tym przedmiotem i długów – i taką właśnie podatnik ma prawo (a niekiedy obowiązek) zadeklarować, jeśli nawet subiektywnie wskazany przedmiot posiada dla niego wartość znacznie wyższą niż rynkowa.

Podatki majątkowe klasyfikować można na różne sposoby. Jednym z kryteriów może być częstotliwość ich nakładania. W takim przypadku można mówić o daninach jednorazowych (nadzwyczajnych) z reguły nakładanych w warunkach przejściowego deficytu w budżecie państwa, których czas obowiązywania ograniczony jest w czasie jak i o daninach stałych – ustalanych na czas określony. Podatki majątkowe podzielić można również na bezpośrednie i pośrednie, przy czym wyróżnić można tutaj kilka kryteriów takiego podziału. Do danin majątkowych zastosowanie znajdzie kryterium techniki poboru. Podatkami bezpośrednimi w tym

ujęciu będą te uiszczane poprzez podmioty, na których ciąży bezpośrednio obowiązek podatkowy względem jednostki samorządu terytorialnego bądź Skarbu Państwa. Ekonomiczne kryterium, odwołujące się do źródła pokrycia podatku, pomaga wyodrębnić daniny majątkowe nominalne i realne. Te pierwsze cechują się tym, iż do ich pokrycia nie jest wymagane naruszanie substancji majątku – dany podatnik może pokryć należność podatkową środkami pochodzącymi z bieżących dochodów albo z oszczędności. Realne cechy zyskują podatki majątkowe wtedy, gdy kwota wymaganej daniny przekracza płatnicze możliwości podmiotu zobowiązanego – żeby uiścić całkowite zobowiązanie podatkowe podatnik zmuszony jest do upłynnienia części swojego majątku, np. musi sprzedać część będącą jego własnością gruntów. Przyglądając się daninom majątkowym w sensie prawnym stwierdzić należy, że są to świadczenia związane z majątkiem przez elementy konstrukcji podatku, tzn. podstawę i przedmiot opodatkowania. Świadczenia tak rozumiane podzielić się dają w oparciu o kolejne kryterium: sposobie ujęcia przedmiotu opodatkowania. Dopuszcza ono na wyróżnienie podatków, które obciążają posiadanie majątku, zbycie majątku, nabycie majątku, przyrost majątku. Podatki majątkowe można także klasyfikować ze względu na ich funkcję, jaką spełniają w systemie podatkowym.

Podatki majątkowe są różnie klasyfikowane prawnie. Analizując ustawodawstwa krajów UE i OECD wyróżnić możemy cztery grupy klasyfikacyjne podatków majątkowych:

1. podatki od posiadania majątku (władania majątkiem). W zależności od obowiązującego systemu podatkowego mogą to być podatki od całkowitej wartości majątku należącego do danego podmiotu gospodarczego (majątku ruchomego i nieruchomego, gotówki, wkładów bankowych itp.) lub - częściej - tylko od określonych jego składników. W polskim systemie podatkowym podatkami zaliczanymi do tej grupy są: podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny oraz podatek od środków transportu;
2. podatki od przyrostu (przejmowania) majątku. Przedmiotem opodatkowania jest nabycie rzeczy lub praw majątkowych w drodze kupna, darowizny lub spadku. Do tej grupy zalicza się podatek od spadków i darowizn;
3. podatki od wzrostu wartości posiadanego majątku. Występują, gdy wzrost ten nastąpił z przyczyn niezależnych od właściciela. Przykładem może być opłata



adiacencka i renta planistyczna, płacona przez właścicieli nieruchomości z tytułu wzrostu ich wartości wskutek np. finansowanego przez władze lokalne uzbrojenia terenu, podziału geodezyjnego, zmiany planu zagospodarowania przestrzennego itp.;

4. podatki od transformacji substancji majątkowej. Są to podatki płacone w przypadku sprzedaży lub zamiany rzeczy lub praw majątkowych na inne rzeczy lub prawa majątkowe. W Polsce przyjmują one postać podatku od czynności cywilnoprawnych (PCC).

Analiza prawna konstrukcji i cech podatków majątkowych pozwala na zaproponowanie następujących kryteriów klasyfikacji:

1. Prawny i ekonomiczny proces powstawania i użytkowania dochodu (kryterium przedmiotowe);
2. Konkretyzacja przedmiotu opodatkowania (kryterium ekonomiczne);
3. Związek pomiędzy normatywnie określonymi elementami techniki opodatkowania (źródło, przedmiot, podmiot podatku) a rzeczywistym stanem (kryterium miejsca przeznaczenia środków finansowych pochodzących z podatków);
4. Sposób kwantyfikacji podstawy opodatkowania.

Analizując przyjęte przesłanki decydujące o wyborze konkretnej formy opodatkowania, można przyjąć, iż dwa pierwsze kryteria są zbliżone. W jednym i drugim podstawowy problem sprowadza się do wyboru przedmiotu opodatkowania. W ramach kryterium przedmiotowego podatki mogą być pobierane od dochodów, majątku oraz od obrotu i od wydatków. W odniesieniu do kryterium ekonomicznego i prawnego znaczenia nabiera jednoznaczna konkretyzacja przedmiotu opodatkowania. Wyróżniamy podatki dochodowe (przedmiotem opodatkowania jest majątek w momencie jego powstawania), od kapitału (przedmiotem opodatkowania jest majątek istniejący oraz od obrotu i od wydatków (przedmiotem opodatkowania jest majątek wydatkowany) (Felis 2012 r., s. 72-73). Ustawodawca podatkowy ma określone możliwości związane z wyborem punktów poboru podatków, mianowicie:

1. Opodatkowanie bieżącej aktywności podatników w postaci strumieni związanych z: poborem podatków w sytuacji generowania, a następnie konsumowania

dochodu oraz poborem podatków w sytuacji akumulowania kapitału (oszczędzanie lub inwestowanie);

2. Opodatkowanie zasobu, czyli zgromadzonego w przeszłości majątku.

Wybór modelu struktury systemu podatkowego powinien zależeć od wielu czynników związanych z realizacją podstawowych funkcji podatków. W tym celu można wykorzystać następujące kryteria:

1. Wydajność fiskalna podatków, koszty poboru, odporność na uchylanie się od opodatkowania i oszustwa podatkowe, szybkość i łatwość realizacji dochodów podatków, zdolność do samoregulacji;
2. Wpływ podatków na skłonność do oszczędzania i inwestowania, wpływ na wybór społecznie pożądaných technik produkcji, materiałów, źródeł energii, wpływy na wybór społecznie pożądanę strukturę konsumpcji – w przypadku funkcji motywacyjnej opodatkowania.

Tabela 4. Rodzaje podatków majątkowych według zdarzeń uznanych za przedmiot opodatkowania.

Zdarzenie – przedmiot opodatkowania	Rodzaj podatku majątkowego
Posiadanie majątku	Podatek od nieruchomości Podatek rolny Podatek leśny Podatek od środków transportowych
Zużywanie w procesie produkcji czynników wytwórczych	Podatek rolny Podatek leśny Podatek od środków transportu
Przejmowanie majątku	Podatek od spadków i darowizn
Transakcje kupna i sprzedaży majątku	Podatek od czynności cywilnoprawnych

Źródło: opracowanie własne.

Należy pamiętać, iż nie ma pełnej zgodności wśród teoretyków opodatkowania co do jednoznacznego klasyfikowania konkretnych podatków do grupy podatków majątkowych. Dotyczy to w szczególności podatku rolnego

i leśnego, które można zaliczyć do podatków przychodowych, bowiem nawiązują one do zewnętrznych znamion świadczących o rozmiarach osiąganych przez podatników dochodów (w przypadku podatku gruntowego odnoszą się do ilości, jakości i rodzajów gruntów. Analizując funkcje i konstrukcję podatku rolnego i leśnego można także stwierdzić, iż podatek rolny i leśny nie są podatkami o czystej formie przychodowej, lecz podatkami przychodowo-majątkowymi. Istotnym problemem związanym z klasyfikacją podatku rolnego i leśnego jest fakt, iż ustawodawca wyłączył z regulacji normujących podatki dochodowe przychody z działalności rolniczej i leśnej w rozumieniu przepisów ustaw o podatku rolnym (Dz.U. 1984 nr 52 poz. 268, ze zm.) i leśnym (Dz.U. 2002 nr 200 poz. 1682, ze zm.). Analizując kompleksowo konstrukcję prawną podatku leśnego i rolnego można stwierdzić, iż za traktowaniem podatku rolnego i leśnego jako obciążenia majątkowego przemawia uzależnienie obowiązku podatkowego wyłącznie od posiadania czy władania gruntami rolnymi, a powstanie obowiązku podatkowego występuje nawet wtedy, gdy na danych gruntach nie jest prowadzona działalność rolnicza. Również w odniesieniu do podatku od nieruchomości uregulowanego w polskiej ustawie o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. 1991 nr 9 poz. 31, ze zm.), można zauważyć pewien prawny związek z kategorią podatków majątkowo-przychodowych (Mastalski 2000 r., s. 492). Analizując konstrukcję podatku od nieruchomości można zauważyć, iż mamy do czynienia z uzależnieniem wysokości obciążenia podatkowego od sposobu wykorzystania nieruchomości. Koncepcja ta jest zgodna z zasadą, iż wykorzystywanie nieruchomości w działalności gospodarczej może przysporzyć większych korzyści majątkowych, stąd uzasadnienie dla wyższego opodatkowania, niż w sytuacji władania innymi nieruchomościami np. budynkiem mieszkalnym.

Części składowe nieruchomości są w silnej więzi funkcjonalnej i przestrzennej z rzeczą główną, którą jest grunt. Do części składowych zalicza się:

- a) budowle, budynki oraz inne urządzenia trwale związane z gruntem (wyjątek np. użytkowanie wieczyste);
- b) drzewa lub też inne rośliny od momentu zasiania lub zasadzenia, drzewa oraz inne rośliny są odrębnymi rzeczami ruchomymi wtedy tylko, gdy przepisy szczególne określają, iż stanowią one samoistny i niezależny przedmiot własności;

- c) wody stojące, zatem powierzchniowe wody stojące, wody w sztucznych i naturalnych jeziorach oraz innych bez przepływowych zbiornikach, wody w rowach i studniach, wody z opadów atmosferycznych, pozostałe wody po wylewie wody płynącej,
- d) złoża kopalin nie będących własnością Państwa, czyli kopaliny pospolite;
- e) za części składowe nieruchomości ujmuje się także prawa powiązane z jej własnością, a więc służebność gruntową, udział właściciela lokalu we współwłasności nieruchomości wspólnej, w przypadku ustanowienia odrębnej własności lokali jak też należąca się wieczystemu użytkownikowi własność budynku i urządzeń znajdujących się na użytkowanym gruncie należącym do własności jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa.

Do części składowych gruntu nie należą:

- a) tymczasowe obiekty budowlane;
- b) urządzenia służące do doprowadzania i odprowadzania: pary, wody, prądu elektrycznego, gazu oraz inne urządzenia podobne (rurociągi naftowe), jeśli wchodzą w skład zakładu lub przedsiębiorstwa;
- c) wody płynące (wyjątek stanowią źródła i wody wypływające z niego), które wraz gruntami pokrytymi taką też wodą tworzą jedną całość i stanowią odrębny przedmiot własności Skarbu Państwa.

Istotną różnicą między częścią składową a przynależnością jest to, że przynależności są samoistnymi rzeczami i nie necessarily muszą dzielić losu prawnego rzeczy głównej. W zasadzie kodeks cywilny w art. 52 orzeka, że czynność prawna mająca za przedmiot rzecz główną odnosi skutek także względem przynależności” (Dz. U. z 1964 r. Nr 16 poz. 93), ta norma ma jednak charakter względnie obowiązujący, tzn. że strony na drodze cywilno-prawnej mogą postanowić inaczej.

Rodzaje nieruchomości

Z treści rozszerzonej art. 46 k. c. wynika, że istnieją następujące rodzaje nieruchomości:

- a) gruntowe (niezabudowane lub zabudowane), które pod względem przeznaczenia gospodarczego możemy podzielić na: rolne, leśne oraz inne nieruchomości (nie rolne i nie leśne) zabudowane lub pod zabudowę przeznaczone;

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author D. Szybowski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 163 - 190



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

- b) budynkowe;
- c) lokalowe (lokale użytkowe i lokale mieszkalne).

Nieruchomości gruntowe

Nieruchomość gruntowa tj. grunt, a więc część powierzchni ziemskiej będąca wyodrębnioną całością, oznaczona granicami i stanowiąca odrębny przedmiot własności. Nieruchomość gruntowa zabudowana lub niezabudowana może być: nieruchomością leśną bądź rolną albo też przeznaczoną na cele nie leśne i nie rolne i zawsze stanowi grunt, wraz z jego częściami składowymi: budynkami i innego rodzaju urządzeniami, trwale związanymi z gruntem, jak i drzewa i inne rośliny od momentu zasiania lub zasadzenia.

Nieruchomość rolna

Na podstawie art. 461 k. c. nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie, w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej (<http://www.kodeks-cywilny.pl/46.html>). Nieruchomością rolną tworzą grunty orne, łąki i pastwiska, sady, grunty pod zabudowaniami (budynkami mieszkalnymi i gospodarczymi) oraz grunty pod wodami będącymi w użytkowaniu do celów produkcji rolnej np. stawy rybne, jak również wkłady do rolniczej spółdzielni produkcyjnej oraz ogródki działkowe. Nieruchomością tą nie jest natomiast działka deputatowa albo przyzagrodowa jak też pojedyncza działka w ogrodzie działkowym. W skład nieruchomości rolnych nie zalicza się lasów i gruntów leśnych, a także nieużytków. Natomiast mogą one wchodzić w skład gospodarstwa rolnego. O tym, jakiego rodzaju grunty zalicza się do nieruchomości rolnych stanowią przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29.03.2001 r. – dotyczące ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2001 r. Nr 38, poz. 454). Są to grunty wchodzące w skład użytków rolnych, które można podzielić na:

- a) grunty orne, oznaczane literą „R”;



- b) sady, oznaczane literą „S” oraz symbolu odpowiedniemu użytkowi gruntowemu, oznaczającego część składową oznaczenia klasy gleboznawczej gruntu, na której został założony sad, np. S-L, S-R, S-Ps;
- c) łąki trwałe, oznaczane literą „L”;
- d) pastwiska trwałe oznaczane literami „Ps”;
- e) grunty rolne zabudowane, oznaczane literą „B” oraz symbolu odpowiedniego użytku gruntowego stanowiącego część składową oznaczenia klasy gleboznawczej gruntu, na którym zostały wzniesione budynki, np. B-S, B-R;
- f) grunty pod stawami oznaczone literami „Wsr”;
- g) rowy oznaczone literą „W”.

Nieruchomości leśne

Nieruchomości leśne nie są zdefiniowane precyzyjnie w kodeksie cywilnym. Aby je zdefiniować stosuje się razem przepisy ustawy o lasach jak i rozporządzenie z 29.03.2001 r.- dotyczących ewidencji gruntów i budynków. Nieruchomościami leśnymi zwanymi lasami, w rozumieniu przepisów z dnia 28.09.1991 r. o lasach mogą to być dwa rodzaje gruntów, o odmiennym przeznaczeniu:

1. zwarta powierzchnia co najmniej 0,1 ha (norma obszarowa), pokryta roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami jak i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiona:
 - a) przeznaczona do produkcji leśnej lub
 - b) stanowiąca rezerwat przyrody lub wchodząca w skład parku narodowego, albo,
 - c) wpisana do rejestru zabytków;
2. związana z gospodarką leśną, zajęta pod wykorzystywanie dla potrzeb gospodarki leśnej; budowle i budynki, linie podziału przestrzennego kraju, urządzenia melioracji, drogi leśne, szkółki leśne, tereny pod liniami energetycznymi, miejsca składowania drewna, jak i tereny wykorzystywane na leśne parkingi i urządzenia turystyczne.

Pojęcie lasu dotyczy następujących elementów: gruntu i jego części składowych, normy obszarowej i jego przeznaczenia. W ewidencji gruntów i budynków do gruntów leśnych uwzględnia się:

- a) lasy, oznaczane literami „Ls”,

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author D. Szybowski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 163 - 190



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

- b) grunty zakrzewione i zadrzewione, oznaczone literami „Lz”, lub w przypadku zadrzewień śródpolnych, znajdujących się na gruntach objętych klasyfikacją gleboznawczą – symbolem złożonym z liter „Lz” i symbolu odpowiadającemu użytkownikowi gruntowemu stanowiącego część składową oznaczenia klasy gleboznawczej gruntu, np. Lz-L, Lz-R, Lz-Ps.


Nieruchomości budynkowe

Budynki, w sposób trwały związane z gruntem, są częściami składowymi tego gruntu, i pozostają własnością właściciela, czyli właściciela nieruchomości gruntowej. W prawnym obrocie funkcjonują łącznie z gruntem. Właściciel nieruchomości gruntowej zabudowanej nie może sprzedać budynku bez gruntu i gruntu bez budynku. Jednak, na podstawie przepisów szczególnych innych niż znajdujących się w art. 46 kodeksu cywilnego, nieruchomością także może być budynek trwale związany z gruntem. Z tego wynika, że jedynie ustawa zezwolić może na prawne odłączenie gruntu od budynku, ale jednak wtedy też nie można np. sprzedać samego budynku bez sprzedaży praw rzeczowych do gruntu. Budynek stanowić może „niezależny od gruntu przedmiot własności na mocy:

1. art. 235 § 1 k. c. według którego „budynki oraz inne urządzenia wzniesione na gruncie Skarbu Państwa lub gruncie należącym do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków przez wieczystego użytkownika stanowią jego własność. To samo dotyczy budynków i innych urządzeń, które wieczysty użytkownik nabył zgodnie z właściwymi przepisami przy zawarciu umowy o oddanie terenu w użytkowanie wieczyste. Przysługująca wieczystemu użytkownikowi własność budynków i urządzeń na użytkowanym gruncie jest prawem związanym z użytkowaniem wieczystym(<http://www.kodeks-cywilny.pl/235.html>);
2. art. 279 k. c. stanowi, iż budynki i inne urządzenia wzniesione przez rolniczą spółdzielnię produkcyjną na gruncie stanowiącym wkład gruntowy stają się jej własnością. To samo dotyczy drzew i innych roślin zasadzonych lub zasianych przez spółdzielnię. W razie wygaśnięcia użytkowania gruntu działka, na której znajdują się budynki lub urządzenia będące własnością spółdzielni, może być przez spółdzielnię przejęta na własność za zapłatą wartości w chwili wygaśnięcia użytkowania. Drzewa i inne rośliny zasadzone lub zasiane przez spółdzielnię stają

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author D. Szybowski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 163 - 190

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

się własnością właściciela gruntu(<http://kodekscywilny.prv.pl/kodeks-cywilny-6.html>);

3. Kodeks cywilny w art. 271-275 definiuje użytkowanie poprzez rolnicze spółdzielnie produkcyjne gruntów Skarbu Państwa. Aktualnie, na skutek zmian wynikających z ustawy z dnia 19.10.1991 r. – o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (tj. z 1995 r. Dz. U. Nr. 57, poz. 299 z późn. zm.) nie oddaje się już w użytkowanie nieruchomości rolnych Skarbu Państwa będących częścią Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Jednakże mogą one być sprzedawane, oddawane w dzierżawę albo najem. Paradoksalnie te przepisy wciąż obowiązują w sprawie gruntów Skarbu Państwa nie znajdujących się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Nieruchomości lokalowe

Na podstawie art. 46 k. c. nieruchomością również może być część budynku związanego trwale z gruntem, jeśli na podstawie przepisów szczególnych (innych niż w art. 46 k. c.), stanowią odrębny od budynku i gruntu przedmiot własności. Poprzez część budynku pojmuję się lokal mieszkalny albo lokal do innych celów (lokal użytkowy). Może być on nieruchomością lokalową jeśli spełni pewne warunki techniczne i prawne, które dążą do prawa własności lokalu, głównego prawa rzeczowego. Z racji tego, że lokal będzie w ten sposób nieruchomością, z tego wynika, że jego własność jest wyodrębniona co do innych lokali w budynku, wspólnych części budynku jak i do uprawnień względem gruntu. Niezależność własności przedmiotu identyfikuje się poprzez osobę albo grupę osób, będącymi współwłaścicielami rzeczy, w tym przykładzie budynku, lokalu i gruntu. Pomieszczenia należące do lokalu, szczególnie strych, piwnica lub magazyn, są jego częścią składową, nawet wtedy gdy do tego lokalu bezpośrednio nie przylegają, z wyjątkiem czynności prawnej lub orzeczenia sądu dotyczącego odrębnej własności lokalu przewidują inaczej. Stwierdzenie warunków o samodzielności lokalu wynika z formy zaświadczenia, wystawianego poprzez organy odpowiadające za sprawy architektoniczno-budowlane, podlegające staroście. To zaświadczenie stanowiące samodzielność lokalu jest konieczne do powołania odrębnej własności tegoż lokalu na podstawie umowy albo

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author D. Szybowski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 163 - 190



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

jednostronnej czynności prawnej dokonywanej przez notariusza, w formie aktu notarialnego. Odrębna własność lokalu wymaga konstytutywnego wpisu w księdze wieczystej (Dz. U. Nr 19, poz. 147). W następstwie czego konieczne jest założenie dwóch ksiąg wieczystych: dla „macierzystej” nieruchomości oraz dla odrębnego lokalu. Po tym jak wyodrębniono własność lokalu, grunt jak i wszystkie części składowe budynku oraz inne urządzenia, które nie służą tylko do użytku właścicieli lokali albo dotychczasowego właściciela nieruchomości ze względu na należące do niego nie wyodrębnione lokale, są własnością w ułamkowych częściach odpowiadających stosunkowi powierzchni użytkowej lokalu do powierzchni użytkowej budynku. W tych przypadkach powierzchnię tą liczy się łącznie z powierzchnią pomieszczeń przynależnych. Grunt jak i części budynku i urządzenia, wyłącznie nie służą do użytku właścicieli lokali tworzą nieruchomość wspólną. Nie wolno wymagać zniesienia współwłasności nieruchomości, do kiedy trwa odrębna własność lokali.

W sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego uchwalono rozporządzenie, które określa rodzaje metod i technik wyceny nieruchomości oraz sposoby określania wartości nieruchomości przy zastosowaniu poszczególnych podejść, metod i technik wyceny (Dz. U. Nr 207, poz. 2109 z późn. zm.; Dz.U. 1997 nr 115 poz. 741 z późn. zm.)

Tak więc nieruchomość zdefiniowana w kodeksie cywilnym nie jest tożsama z przedmiotem podatku od nieruchomości. Przedmiot podatku obejmuje również obiekty budowlane, które nie muszą być nieruchomościami w rozumieniu art. 46 § 1 k.c. Z tych też powodów posługiwanie się pojęciem nieruchomości przy określaniu przedmiotu opodatkowania jest mało precyzyjne. Przedmiotem podatku są mianowicie: grunty, budynki i budowle, bez względu na to, czy stanowią nieruchomość w rozumieniu art. 46 § 1 k.c. Warto podkreślić, że z cywilistycznego pojęcia nieruchomości wynika, że mogą ją stanowić nie tylko części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), ale również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków. W prawie cywilnym można zatem mówić o „budynkach trwale z gruntem związanych” - nieruchomościach oraz o „budynkach niezwiązanych trwale z gruntem” - ruchomościach. Rozróżnienie to nie

może być jednak „przenoszone” na grunt przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (u.p.o.l.), ponieważ ustawa podatkowa definiując pojęcie budynku wskazuje, że jest nim obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach. Tak więc na potrzeby opodatkowania podatkiem od nieruchomości za przedmiot opodatkowania może być uznany wyłącznie budynek trwale związany z gruntem. Brak trwałego związania obiektu budowlanego z gruntem skutkuje niemożnością traktowania go jako budynku (w rozumieniu u.p.o.l.). Nie wyklucza to jednak opodatkowania takiego obiektu (budynku niezwiązanego trwale z gruntem) jako budowli. Jest nią bowiem obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, a także urządzenia budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego związane z obiektem budowlanym, które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. Budynek nie związany trwale z gruntem nie jest budynkiem, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt. 2 w zw. z art. 1a ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. Z całą pewnością nie będzie mieścił się także w pojęciu obiektów małej architektury, do których zalicza się niewielkie obiekty takie jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury, huśtawki, drabinki, itp. Skoro budynek niezwiązany trwale z gruntem nie jest budynkiem w rozumieniu u.p.o.l. oraz obiektem małej architektury, to należy go traktować jako budowlę związaną z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Podsumowanie

Przez system opodatkowania majątku rozumiemy grupę obowiązujących w danym kraju podatków, których przedmiotem jest władanie jak również transfer prawny określonych elementów majątku, podlegających opodatkowaniu na podstawie obowiązujących regulacji zasad prawa. Zasada powinna być, aby ich konstrukcyjne powiązanie z majątkiem przejawiało się – oprócz samego przedmiotu opodatkowania – w konstrukcji podstawy opodatkowania. Przedmiot opodatkowania w podatkach majątkowych odnoszony jest do szerokiego kręgu zdarzeń, nierzadko o niejednorodnym charakterze. Możemy zatem stwierdzić, że trudno byłoby przyjąć

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author D. Szybowski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 163 - 190



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

rozwiązanie polegające na uniwersalnym określeniu majątku, z którym ustawodawca łączy obowiązek podatkowy. Nie ma wątpliwości, że przedmiot opodatkowania w podatkach majątkowych ma szeroki zakres, wymaga więc przyjęcia definicji majątku w wąskim, bądź szerokim znaczeniu.

Zadaniem polityki podatkowej, poza funkcją fiskalną, jest zagwarantowanie możliwości regulacyjnego i stymulującego oddziaływania na procesy społeczne i gospodarcze. W odniesieniu do podatków majątkowych nie powinno się pomijać w regulacjach prawnych (a także w odniesieniu do przeprowadzanych reform) kontekstu społecznego i gospodarczego działalności samorządu terytorialnego. Należy pamiętać, iż oczekiwania wobec podatków majątkowych nie mogą być zbyt duże, a ponadto powinno się uwzględniać specyficzne cechy funkcji podatków majątkowych. Zatem w każdej polityce podatkowej kształtowanej przez normy prawne powinny znaleźć się postulaty efektywnego wykorzystania nieruchomości, kształtowania racjonalnej struktury przestrzennej miast oraz rozwiązań podatkowych zorientowanych ekologicznie.

Różnorodność spotykanych w literaturze poglądów dotyczących zaliczania podatków obciążających nieruchomości gruntowe rolne i leśne, zabudowane i niezabudowane miejskie do kategorii podatków majątkowych, przychodowych lub mieszanych skłaniają do zaproponowania pewnych rozwiązań ograniczających negatywne zjawiska prawne i ekonomiczne w ramach podatków majątkowych. Z tego punktu widzenia pożądane byłoby:

- a) Uporządkowanie prawnej regulacji podatków majątkowych, przez przyjęcie trwałych, łatwych do zidentyfikowania cech;
- b) Wszędzie tam gdzie funkcjonuje odrębne opodatkowanie rolnictwa i gospodarki leśnej trzeba wprowadzić ogólne zasady opodatkowania;
- c) Uwzględnienie mechanizmu merytorycznej selekcji promującej cel rozwojowy, ograniczającej zakłócenia mechanizmu rynkowego;
- d) Szczegółowe przeanalizowanie niezbędnych elementów podatków obciążających nieruchomości (np. mieszkalne, rolne, leśne itp.) w celu odrzucenia nieuzasadnionego podejścia opartego na swobodnym określaniu przynależności tych podatków;

e) Uproszczenie konstrukcji podatkowych co spowoduje wyeliminowanie elementów charakterystycznych dla podatków przychodowych.

Polska nie posiada jednej ustawy, która całościowo regulowałaby system opodatkowania nieruchomości. Charakterystyczną cechą regulacji prawnej podatków, które tworzą ten system jest nie wielka liczba przepisów wykonawczych. Podatki te są w zasadzie całościowo regulowane przez akty prawne rangi ustawowej, co w sposób pozytywny wyróżnia je od reszty świadczeń podatkowych. Ten system tworzą trzy podatki o bardzo zbliżonej konstrukcji prawnej, która jest uregulowana w trzech mało obszernych aktach prawnych. Podatek od nieruchomości reguluje ustawa o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 1991 r. Nr 9 poz. 31 z późn. zm.), podatek leśny ustawa o podatku leśnym (Dz. U. z 2002 r. Nr. 200 poz. 1682 z późn. zm.), a podatek rolny ustawa o podatku rolnym (Dz.U. 1984 nr 52 poz. 268, z późn. zm.). Przedmiotem tych podatków jest zarządzanie gruntami w szeroko rozumianym zakresie. Podatek od nieruchomości obciąża nie tylko grunty ale także budynki, budowle i lokale. Przedmiotem podatku leśnego i podatku rolnego są wyłącznie grunty. Te świadczenia w założeniu mają uzupełniać się w taki sposób, że grunty, które są objęte podatkiem leśnym lub rolnym nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, z wyjątkiem sytuacji gdy są wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej innej niż leśna lub rolnicza. Podatki te są wobec siebie w konkurencji, ponieważ zależnie od wykorzystania nieruchomości do celów rolniczych, leśnych, mieszkaniowych lub gospodarczych, może zostać ona objęta jednym z trzech podatków. Mimo istnienia reguły rozgraniczającej te podatki wspomnianej wyżej, przeplatają się one w ujęciu podmiotowym jak też przedmiotowym. Przy opodatkowaniu nieruchomości współistnienie tych trzech świadczeń rodzi wiele nieporozumień w teorii i w praktyce. System opodatkowania nieruchomości obowiązujący w Polsce to typowy model historyczny, który był regulowany nie na bazie przyjętych z góry założeń, lecz na zasadzie stałego dostosowywania jego poszczególnych elementów – podatków - do stale się zmieniającej sytuacji społeczno-gospodarczej. W zasadzie przez ostatnie kilkadziesiąt lat działają te same ustawy, które regulują podatek rolny i leśny. Były one tylko modyfikowane, lecz nie gruntownie reformowane. Opodatkowanie majątku w tym



także nieruchomości, jest ostatnim elementem systemu podatkowego, który nie uległ zmianom po 1989 roku. System ten niedostosowany jest do systemów, które obowiązują w krajach Unii Europejskiej, tam przeważają systemy polegające na katastrze nieruchomości podlegających opodatkowaniu.

Mający zastosowanie w Polsce system opodatkowania i ewidencjonowania nieruchomości jest krytycznie oceniany przez ekspertów z Unii, którzy ustalili konieczność jego zreformowania. Jest to przestarzały system, który opiera się na opodatkowaniu powierzchni nieruchomości (grunty i budynki), w niewielkim zakresie uwzględnia on wartość jako podstawę opodatkowania (budynki). W tych podatkach majątek wyceniany jest na potrzeby opodatkowania przez metry kwadratowe oraz hektary (fizyczne i przeliczeniowe), ale nie w pieniądzu. 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 (Gwoździwicz, Prokopowicz 2017 r., str. 27 - 42).

W transformacji konstrukcji podatków będących częścią systemu opodatkowania nieruchomości, można zauważyć wyrażnie, że ustawodawca odchodzi od opodatkowania przychodu (podatek rolny) jak i wartości nieruchomości (podatek od nieruchomości), dla opodatkowania powierzchni nieruchomości. Zasadniczym czynnikiem, który decyduje o wysokości obciążenia tymi podatkami stała się powierzchnia nieruchomości. Właściwie nie ma wiarygodnej i jednolitej ewidencji, który umożliwiałby prawidłową wielkość podatków obciążających nieruchomości. Powierzchnia, która jest podstawą opodatkowania z założeń ma być rezultatem z ewidencji gruntów i budynków. Jednak w rzeczywistości jedynie funkcjonuje ewidencja gruntów, zaś do dziś nie udało się stworzyć ewidencji budynków. Dlatego też podstawę opodatkowania budynków definiuje się poprzez fizyczny obmiar. Podatki, które składają się na ten model, mimo ciągle wprowadzanych zmian,

przeistaczają się w świadczenia coraz bardziej zbliżone rodzajowo, ale jednak dalej przejawiają się pewną niejednorodnością konstrukcji. Następne zmiany podatku od nieruchomości i podatku rolnego przyczyniły się do tego, że świadczenia te przekształciły się z podatków przychodowo-majątkowych (od nieruchomości), i przychodowych (rolny), w podatki o charakterze majątkowych, które posiadają dalej elementy szczególne dla podatków przychodowych. Ta dwoista forma podatków jest przyczyną niedostosowania ich przedmiotu (majątku) do podstawy opodatkowania, jaka w sposób bezpośredni nie odzwierciedla wartości majątku. W aktualnym systemie rozwiązany nie jest problem opodatkowania rolnictwa, w tym także nieruchomości rolnych. Na dzień dzisiejszy podatek obciążający nieruchomości, a szczególnie rolne, jest jedynym świadczeniem obciążającym właścicieli gospodarstw rolnych (nie biorąc pod uwagę dochodów z specjalnych działów produkcji rolnej). Przez to, że ta grupa zawodowa nie płaci podatków na ogólnych zasadach od przychodu i dochodu pozyskiwanego z prowadzenia działalności rolniczej, podatkowi rolnemu próbuje nadać się charakter podatku w formie przychodowo-dochodowo-majątkowej. System ten nie posiada części ogólnej, na podstawie której byłyby uregulowane instytucje wspólne dla wszystkich podatków. Podatki te nie są kojarzone jako pewna całość w żadnej ustawie o charakterze ustrojowym; lecz odwrotnie - podatek od nieruchomości jest zaliczany do grupy podatków i opłat lokalnych, zaś podatek leśny i rolne - nie. Nie ma też jednolitej terminologii mającej zastosowanie w aktach prawnych definiujących ich konstrukcję, skutkiem czego powstają problemy dotyczące ich obszaru podmiotowego i przedmiotowego.

Literatura:

1. ATKINSON A.B., 1977. *Optimal Taxation and the Direct versus Indirect Tax Controversy*, Canada.
2. DOLATA S., 1999. *Podstawy wiedzy o podatkach i polskim systemie podatkowym*, Opole.
3. ETEL L., LISZEWSKI G. 2002 r., *Podatki majątkowe w Polsce – wybrane problemy*, Warszawa.




4. FELIS P., 2012. *Elementy teorii i praktyki podatków majątkowych. Poszukiwanie ładu w opodatkowaniu nieruchomości w Polsce z perspektywy przedsiębiorców oraz jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa.
5. GOMUŁOWICZ A., MAŁECKI J., 2004. *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa.
6. GRĄDAŁSKI F., 2004. *Wstęp do teorii opodatkowania*, Warszawa.
7. GRZYBOWSKI S., 2004. *System prawa cywilnego*, Wrocław.
8. 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.
9. 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>
10. KIDYBA A., GAWLIK Z., JANIĄK A., KOPACZYŃSKA-PIECZNIK K., KOZIEŁ G., NIEZBECKA E., SOKOŁOWSKI T., 2010. *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa.
11. MASTALSKI P., 2000. *Prawo podatkowe*, Warszawa.
12. PYZIAK-SZAFNICKA M., GIESEN B., KATNER W.J., KSIEŻAK P., LEWASZKIEWICZ-PETRYKOWSKA B., MAJDA R., MICHNIEWICZ-BRODA E., PAJOR T., PROMIŃSKA U., ROBACZYŃSKI W., SERWACH M., ŚWIDERSKI Z., WOJEWODA M., 2009. *Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa.
13. SZCZODROWSKI G., 2007. *Szerzej na temat przeczulności oraz wad i zalet podatków bezpośrednich*, Warszawa.

Źródła prawa:

1. KONSTYTUCJA Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
2. USTAWA z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 1997 r. Nr 137 poz. 926 z późn. Zm.)
3. USTAWA z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16 poz. 93)

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author D. Szybowski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 163 - 190

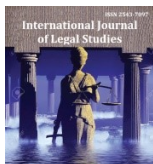
 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

4. USTAWA z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 1991 r. Nr 9 poz. 31 z późn. zm.).
5. USTAWA z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2002 r. Nr. 200 poz. 1682 z późn. zm.)
6. USTAWA z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. 1984 Nr 52 poz. 268 z późn. zm.)
7. USTAWA z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. Nr 19, poz. 147 z późn. zm.)
8. USTAWA z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 1997 nr 115 poz. 741 z późn. zm.)
9. ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. 2004 nr 207 poz. 2109)
10. ROZPORZĄDZENIE Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2001 r. Nr 38, poz. 454).

NETOGRAFIA:

1. <http://www.kodeks-cywilny.pl/46.html>
2. <http://www.kodeks-cywilny.pl/235.html>
3. <http://kodeksywilny.prv.pl/kodeks-cywilny-6.html>





Received: 19 October 2017
Revised: 30 November 2017
Accepted: 11 December 2017
Published: 29 December 2017

KSZTAŁTOWANA NORMATYWNIE ROLA BANKU CENTRALNEGO NA RYNKU PIENIĄDZA W POLSCE

THE NORMATIVE ROLE OF THE CENTRAL BANK ON THE MONEY MARKET IN POLAND

Sylvia Gwoździewicz

Dr, Wydział Administracji i Bezpieczeństwa Narodowego,
Akademia im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim.
PhD, The Jacob of Paradies University in Gorzow Wielkopolski,
ORCID: 0000-0003-3034-2880

* *Corresponding author:* e-mail: sylwiagwozdziewicz@gmail.com

Dariusz Prokopowicz

Dr, Wydział Nauk Historycznych i Społecznych,
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.
PhD, Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw.


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

Streszczenie

Rynek finansowy w Polsce tworzą instytucje i zasady obrotu rynkowego uregulowane normatywnie prawnymi ustawami i rozporządzeniami 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. Główną 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 międzybankowym, operacje otwartego rynku, operacje kredytowo-depozytowe oraz kształtowanie rezerwy obowiązkowej banków komercyjnych. Stosowanie i funkcjonowanie tych instrumentów polityki pieniężnej jest ściśle uregulowane prawnie. 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

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: S. Gwoździewicz, D. Prokopowicz.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 191 - 208

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

a przedmiotem obrotu jest pieniądz w formie gotówkowej lub zawarty w różnych instrumentach finansowych to jednak jest to rynek szczególnie zinstytucjonalizowany i uregulowany prawnie.

Słowa kluczowe: regulacje prawne, rynek pieniądza, system finansowy, bankowość centralna, bank centralny, Narodowy Bank Polski, system bankowy, bankowość komercyjna, bankowość depozytowo-kredytowa, interwencjonizm państwowy, polityka monetarna.

Abstract

The financial market in Poland consists of institutions and rules of market trading regulated by legal norms defined by financial law regulations. The main element of the banking sector in Poland is the banking system. It was structured in 1989 in a two-tier structure with a division into central and commercial banking modelled after the western banking model. The central bank is the main institution of the banking market and indirectly also of the entire financial market. It regulates the amount of money in the national economy using monetary policy instruments. These instruments include the impact on interest rates on the banking market, open market operations, lending and deposit operations and the shape of the reserve requirement of commercial banks. The application and functioning of these monetary policy instruments is strictly regulated by law. 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, i.e. demand and supply, and the subject of trading is money in cash or contained in various financial instruments, this market is a particularly institutionalized and regulated market.

Keywords: legal regulations, money market, financial system, central banking, central bank, National Bank of Poland, banking system, commercial banking, deposit and credit banking, state interventionism, monetary policy.

Wprowadzenie

Procesy globalizacji ekonomicznej zachodzące w obszarze międzynarodowego systemu finansowego, w tym sektora bankowego w coraz większym stopniu występują także w Polsce. Obecnie funkcjonujący w Polsce system finansowy, w tym sektor bankowy uważany jest za niemal w pełni dostosowany do standardów Unii Europejskiej co oznacza także wysoki poziom zglobalizowania tego segmentu gospodarki (Prokopowicz 2007, s. 56). Następnie proces ten nasileniu uległ po dokonaniu akcesji Polski w struktury Unii Europejskiej w 2004 roku. Od tej daty uaktywniają się w związku z tym określone społeczne i ekonomiczne determinanty procesów globalizacyjnych. Kilka lat później skala zglobalizowana polskiej gospodarki zaczyna już dorównywać tym zachodnio europejskim. W związku z komercjalizacją i prywatyzacją wielu podmiotów gospodarczych nasileniu ulegają

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: S. Gwoździewicz, D. Prokopowicz.

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

International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 191 - 208



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

procesy globalizacji ekonomicznej polskiej gospodarki, w tym także transformowanych rynków finansowych (Bukowski, red., 2010, s. 51). Globalizacja ta zdeterminowana jest zwiększaniem się powiązań polskiej gospodarki z otoczeniem gospodarczym innych krajów. Procesy te powodują, że kryzys gospodarczy także w strefie euro od kilku lat zasadniczo został zażegnany, ale negatywne efekty spowolnienia rozwoju gospodarczego w niektórych krajach jeszcze pozostały. Trwający od lat 90. rozwój rynkowego systemu finansowego w Polsce został przyhamowany, gdy od jesieni 2008 roku zaczęły koniunkturalnie docierać do Polski echa globalnego kryzysu finansowego (Prokopowicz 2010, s. 147). W krajach wysoko rozwiniętych od chwili pojawienia się kryzysu finansowego w 2008 roku rządy poszczególnych krajów w porozumieniu z bankami centralnymi podejmowały różne działania antykryzysowe i wspierające krajowe systemy bankowe (Domańska-Szaruga, Prokopowicz, 2015, s. 39). Także pod tym względem daje się zauważyć wiele analogii w zakresie relacji koniunktury krajowych gospodarek, prowadzonej polityki gospodarczej, w tym pieniężnej a stanem systemu bankowego. Analogie te obserwowane są wówczas, gdy zestawia się w analizach porównawczych kraje wysoko rozwinięte, niektóre rozwijające się w tym Polskę. W związku z sukcesywnie poprawiającą się koniunkturą w eurolandzie i kontynuacją kluczowych aspektów aktywizacji wzrostu gospodarczego wśród ekonomistów dominują raczej pozytywne scenariusze rozwoju sytuacji makroekonomicznej w Polsce.

Jednym z głównych sektorów gospodarki narodowej, który wymagał od 1989 roku dostosowania do systemowych, instytucjonalnych, technologicznych i normatywnych standardów krajów Europy Zachodniej jest komercyjny system finansowy a w nim system bankowy (Białas, Mazur, 2013, s. 93). Niektóre segmenty i instytucje rynku finansowego, jak np. giełda papierów wartościowych 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, weksle jako nowy instrument zabezpieczania transakcji kredytowych (Wójcicki, Prokopowicz, 1999a, s. 43-46), nowe rodzaje instrumentów ubezpieczeń różnych innych transakcji



(Wójcicki, Prokopowicz, 1999b, s. 45-48) to tylko przykłady instytucji, które zbudowano od podstaw na początku lat 90. tworząc system finansowy kompatybilny do standardów krajów wysoko rozwiniętych Zachodniej Europy. Instytucje te powstały w procesie odbudowywania systemu finansowego, w tym bankowego w Polsce w realiach gospodarki rynkowej i przygotowywanej do akcesji w struktury Unii Europejskiej.

W ujęciu makroekonomicznym na rynkach finansowych dokonuje się transformacja pieniądza, który przepływa z instrumentów i aktywów finansowych o krótkich terminach zapadalności do innych charakteryzujących się długimi terminami funkcjonowania lub odwrotnie. Wymieniona transformacja pieniądza w czasie nie jest jedyną jaka może się realizować na rynkach finansowych. Pieniądz może zmieniać instrumenty finansowe zróżnicowane także innymi kryteriami jak np. wartość środków określonej transakcji, waluta operacji finansowej, oczekiwana stopa zwrotu z inwestycji, rodzaj rynku na którym dane instrumenty funkcjonują. Zasady przeprowadzania transakcji finansowych uregulowane są w normatywach prawnych. Cechą wyróżniającą rynki finansowe, w tym sektor bankowy jest odrębny zespół regulacji prawnych, w tym ustaw i rozporządzeń opracowany dla tego segmentu gospodarki narodowej i precyzyjnie określający zasady obrotu, przeprowadzania transakcji, funkcjonowania instrumentów finansowych na określonych rynkach oraz zasady działania instytucji współtworzących system finansowy (Szpringer, 2014, s. 71).

W makroekonomicznie realizującym się procesie transformacji pieniądza uczestniczą przede wszystkim banki komercyjne, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, fundusze inwestycyjne, towarzystwa ubezpieczeniowe, fundusze emerytalne, firmy inwestycyjne, spółdzielnie inwestorskie przedsiębiorstw sektora budowlanego i inne podmioty. Dobrze rozwinięty rynek finansowy wraz z przedmiotami dokonującego się na nim obrotu, tj. instrumentami finansowymi jest podstawą efektywnego rozwoju gospodarki każdego współczesnego państwa (Gwoździewicz, Prokopowicz, 2017, s. 73-74).

Znaczenie tego procesu uległo wzmocnieniu po akcesji Polski w struktury Unii Europejskiej oraz coraz bardziej dającej się zauważyć w Polsce postępującej



globalizacji rynków finansowych. W związku z tym już od końca lat 90. nastąpiło przyspieszenie procesów dostosowawczych poszczególnych segmentów systemu finansowego, w tym bankowego do standardów Unii Europejskiej. Banki komercyjne w coraz większym stopniu ratyfikowały wytyczne i rekomendacje formułowane przez Komitet Bazylejski ds. Nadzoru Bankowego (Prokopowicz, 2003, s. 98) tj. centralny organ nadzorczy wobec ponadnarodowo traktowanego systemu bankowego Unii Europejskiej. Rekomendacjom tym nadawana jest moc normatywna obligująca banki komercyjne oraz krajowe instytucje nadzoru bankowego do sukcesywnego przeprowadzania ratyfikacji określonych wytycznych i rekomendacji. Rekomendacje te dotyczyły często dopuszczalnych i sugerowanych zasad oraz procedur zarządzania poszczególnymi kategoriami ryzyka bankowego (Banki w strefie euro pod ścisłym nadzorem EBC, 2012).

Rynek finansowy, a w nim działające podmioty sektora bankowego zazwyczaj szybko reagują na pozytywne i negatywne zmiany koniunktury gospodarczej, co przekłada się na zmianę rentowności poszczególnych rodzajów instrumentów finansowych, zmianę poziomu zysków banków i w konsekwencji poziom efektywności ekonomicznej banków staje się jednym z istotnych determinantów stanu koniunktury krajowej gospodarki.

Wobec powyższego obecnie rynek finansowy w Polsce tworzą zdefiniowane normatywnie instytucje, instrumenty finansowe i zasady obrotu rynkowego, które zostały już niemal w pełni dostosowane do standardów transakcyjnych, technologicznych i systemowych Unii Europejskiej. Całokształt funkcjonowania poszczególnych segmentów rynku finansowego uregulowany jest normatywami prawnymi ustaw i rozporządzeń, które także w wysokim stopniu zostały dostosowane do regulacji prawa finansowego Unii Europejskiej (Prokopowicz, 2012, s. 25-34). W ujęciu makroekonomicznym proces transformacji pieniądza odbywa się głównie w systemie bankowym, tj. przede wszystkim na płaszczyźnie współpracy banków komercyjnych z innymi rodzajami podmiotów gospodarczych (Dmowski, Prokopowicz, Sarnowski, 2008, s. 164).



Bankowość centralna i komercyjna jako unormowany prawnie dwuszczeblowy model systemu bankowego

System bankowy w Polsce 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 pośrednio pełniący rolę nadrzędną dla całego krajowego systemu finansowego. W warunkach funkcjonowania waluty krajowej bank centralny pełni kluczową rolę dla kształtowania krajowej polityki pieniężnej. W takiej sytuacji bank centralny jest bankiem nadzorującym funkcjonowanie banków komercyjnych i wyznaczającym reguły prowadzenia działalności bankowej (Prokopowicz, 2016b, s. 48). Narodowy Bank Polski jest także bankiem państwa kształtującym politykę monetarną, będącą segmentem polityki gospodarczej państwa i wyznaczającym warunki dokonującej się transformacji pieniądza tj. polskiej złotówki w różnych transakcjach wykonywanych głównie z udziałem banków komercyjnych. NBP będący bankiem państwa prowadzi także całokształt krajowej polityki pieniężnej, tj. regulowania ilości pieniądza cyrkulującego w procesach gospodarczych i w związku z tym instrumenty polityki monetarnej mogą być pośrednio wykorzystywane do ożywiania lub schładzania koniunktury w kontekście cykliczności procesów gospodarczych. W związku z tym, że w Polsce funkcjonuje narodowa waluta krajowa polski złoty, więc Narodowy Bank Polski jest także bankiem emisyjnym wprowadzającym do obrotu prawnie unormowane i powszechnie akceptowane znaki pieniężne (Świdarska, 2013, s. 82). Narodowy Bank Polski jako bank centralny stosując instrumenty finansowe polityki pieniężnej reguluje ilość pieniądza w polskiej gospodarce. Do tych instrumentów zalicza się wpływ na wysokość stóp procentowych na rynku międzybankowym, operacje otwartego rynku, operacje kredytowo-depozytowe oraz kształtowanie rezerwy obowiązkowej banków komercyjnych. Stosowanie i funkcjonowanie tych instrumentów polityki pieniężnej jest ściśle uregulowane prawnie (Domańska-Szaruga, 2014, s. 21). Mimo tego, że rynek finansowy tak jak i inne rynki zbudowany jest według klasycznego schematu mechanizmu rynkowego, w którym współgrają ze sobą dwie strony rynku, tj. popyt i podaż, podmioty bankowe prowadzą swą



działalność w warunkach konkurencji międzybankowej a przedmiotem obrotu jest pieniądz w formie gotówkowej lub zawarty w różnych instrumentach finansowych to jednak jest to rynek szczególnie zinstytucjonalizowany a każdy aspekt funkcjonowania tego rynku i prowadzonych na nim transakcji finansowych jest precyzyjnie uregulowany krajowymi normatywnymi prawa oraz rekomendacjami ponadnarodowego nadzoru w Unii Europejskiej tj. Komitetu Bazylejskiego ds. Nadzoru Bankowego (Prokopowicz, 2003, s. 99).

W ostatnich latach rozwój bankowości zdeterminowany jest w znaczącym stopniu dokonującym się dynamicznie postępem technologii teleinformatycznej oraz wykorzystania urządzeń mobilnych i Internetu w świadczeniu usług bankowych. Pochodną dynamicznego rozwoju internetowej bankowości elektronicznej jest doskonalenie technik zapewniania wysokiego poziomu bezpieczeństwa dla zawieranych zdalnie transakcji. W związku z nasilającymi się przypadkami cyberataków hakerskich banki bezustannie starają się poprawiać systemy bezpieczeństwa transferu danych niejawnych, w tym danych osobowych klientów i informacji dotyczących zawieranych transakcji. Głównymi czynnikami dokonującej się cyfrowej rewolucji w bankowości jest więc bezustanny postęp technologiczny oraz zmiany oczekiwań klientów banków (Chisholm, 2013, s. 95). Istotnym determinantem określającym kierunki postępu technologicznego w bankowości są także normatywy prawne oraz wytyczne nadzoru bankowego. Obecnie nawet w kontekście tak istotnego czynnika rozwoju bankowości jakim jest postęp technologiczny znaczna część kadry kierowniczej banków wskazuje na problemowy charakter tworzonych obecnie, nowych regulacji prawnych, które odnoszą się do określonych dziedzin działalności banków komercyjnych działających w Polsce. Z drugiej strony istnieje także związek na innym polu między technologią informatyczną a obecnym natłokiem regulacji prawnych, zgodnie z którymi banki są zobligowane do przestrzegania coraz bardziej restrykcyjnych zasad i procedur prowadzenia obciążonej ryzykiem działalności bankowej. Otóż obecnie wskazywany przez kierownictwo wielu banków problem przeregulowania działalności bankowej może być rozwiązany poprzez zastosowanie nowoczesnych systemów teleinformatycznych, dzięki którym nowe rygorystyczne regulacje ustanawiane przez ustawodawcę i regulatorów będą mogły być sprawniej

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: S. Gwoździwicz, D. Prokopowicz.

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

International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 191 - 208



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

ratyfikowane (Machowski, 2017, s. 182). Obserwowane w ostatnich latach coraz częstsze przenikanie się i łączenie wykorzystania technologii informatycznej w bankowości z regulacjami odnoszącymi się do tej technologii, w tym procesy implementacji nowych rekomendacji nadzoru bankowego oraz normatywnie określonych przez ustawodawcę nowych wymogów dotyczących np. zasad utrzymywania wysokiego poziomu bezpieczeństwa transakcji przeprowadzanych elektronicznie stało się podstawą dla powstania nowej dziedziny regulacji bankowych określanej jako regulatory technology, w skrócie RegTech.

Obecnie po 28 latach transformacji społeczno-gospodarczej i wstąpieniu Polski w 2004 roku w struktury rynkowe UE funkcjonujący w Polsce system finansowy, w tym sektor bankowy uważany jest za niemal w pełni dostosowany do standardów systemowych, transakcyjnych, technologicznych i normatywnych Unii Europejskiej co związane jest także z wysokim poziomem zglobalizowania tego segmentu gospodarki (Gwoździewicz, Prokopowicz, 2015, s. 211). Obecnie w pokryzysowych warunkach gospodarczych powszechnie przyjmuje się, że proces globalizacji rynków finansowych i systemu bankowego w Polsce zdeterminowany jest głównie takimi czynnikami jak administracyjne i nadzorcze funkcje bankowości centralnej i organów nadzoru w systemie finansowym oraz dostosowywanie normatywów prawnych do standardów zachodnioeuropejskich krajów wysoko rozwiniętych.

Pełne dostosowanie do wspomnianych powyżej standardów Unii Europejskiej dotyczy kluczowych aspektów działalności banków komercyjnych, w tym zarządzania ryzykiem kredytowym, operacyjnym, rynkowym i w zakresie innych kategorii ryzyka bankowego. W ostatnich latach w bankach komercyjnych działających w Polsce doskonalone są procedury i systemy bezpieczeństwa w zakresie elektronicznego transferu danych bankowości internetowej i rozwijane są nowe technologie kontaktu z klientami w ramach bankowości mobilnej (Gwoździewicz, Prokopowicz, 2016d, s. 87). Doskonalenie funkcjonowania krajowej bankowości w Polsce w tym zakresie także potwierdza kontynuację dostosowania standardów technologicznych względem bankowości krajów wysoko rozwiniętych, która do niedawna przodowała w tym zakresie i wyznaczała kierunki rozwoju



technologicznego bankowości (Gwoździewicz, Prokopowicz, 2016c, s. 395). W ostatnich latach w związku z rozwojem technologii informatycznej i internetowej bankowości nowelizowane są regulacje prawne odnoszące się do kwestii bezpieczeństwa transferu danych niejawnych, w tym danych osobowych (Domańska-Szaruga, Prokopowicz, 2016) gromadzonych w bazach Big Data i przetwarzanych w technologii chmury obliczeniowej. Pojawiają się także nowe dziedziny, w których banki komercyjne funkcjonują od niedawna jak platformy promocyjne zakładane na portalach społecznościowych oraz pozyskiwanie dodatkowych informacji o klientach banku z tychże portali tj. nowe obszary działalności marketingowej i badawczej banków, które nie doczekały się jeszcze precyzyjnego zdefiniowania relacji jakie w tych sytuacjach zachodzą między bankiem a klientem w obowiązujących normatywach prawnych.

Regulowany normatywnie rynek pieniądza w Polsce

Cały rynek finansowy w Polsce tworzą instytucje i zasady obrotu rynkowego uregulowane normatywami prawnymi ustaw i rozporządzeń określanych regulacjami prawa finansowego. Na rynku pieniężnym dokonywane są transakcje depozytowe oraz kredytowe krótkoterminowe. Makroekonomicznie główną funkcją przeprowadzanych na rynku pieniężnym transakcji jest utrzymywanie płynności finansowej na akceptowalnym dla podmiotów gospodarczych i finansowych poziomie. Transakcje rynku pieniężnego zawierane są dla okresów krótszych tj. w terminie realizacji umowy maksymalnie do jednego roku.

Główne cechy rynku pieniężnego są następujące (Gwoździewicz, Prokopowicz, Szybowski, 2016, s. 141):

- a) zapewnienie kapitału finansowego na realizację działalności bieżącej podmiotów gospodarczych i instytucji finansowych;
- b) transformacja pieniądza transakcyjnego banków komercyjnych na pieniądź banku centralnego;
- c) łączy potrzeby podmiotów dysponujących nadwyżką pieniądza z podmiotami wykazującymi niedobór środków finansowych;

- d) główne rodzaje operacji na rynku pieniężnym to krótkoterminowe pożyczki i transakcje z udziałem papierów wartościowych;
- e) w sytuacji gospodarki ustabilizowanej makroekonomicznie koszt pieniądza ustanawiany zasadniczo mechanizmem rynkowym, stopa procentowa na tym rynku kształtuje się swobodnie, zgodnie z prawem popytu i podaży:
 - górną granicę stanowi stopa procentowa kredytu lombardowego,
 - dolna granica jest pochodną kształtującej się stopy zbytu skarbowych papierów wartościowych,
- f) instytucjonalnie i systemowo główną rolę na rynku pieniężnym pełni bank centralny, który jest kredytodawcą ostatniej instancji w zakresie refinansowania banków komercyjnych oraz wpływa na wielkość podaży pieniądza i jego cenę.

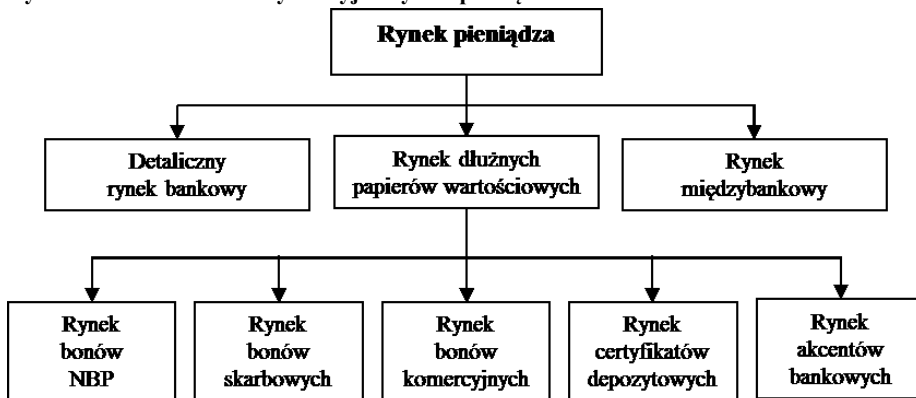
W związku z powyższym rynek pieniężny spełnia następujące funkcje (Dmowski, Prokopowicz, Sarnowski, 2005, s. 122):

- a) zapewnienie płynności w systemie finansowym głównie dla sprawnego działania banków komercyjnych,
- b) utrzymywanie niezbędnego poziomu rezerw pieniężnych przez banki komercyjne celem ograniczania systemowego ryzyka kredytowego (Koleśnik, 2014, s. 93),
- c) kształtowanie kosztu pieniądza dla transakcji krótkoterminowych i średnioterminowych realizowanych w komercyjnym systemie finansowym państwa tworzonego głównie przez system bankowy.

Kryteriów podziału rynku pieniądza jest wiele. Poniższy rysunek prezentuje podział rynku na segmenty biorąc pod uwagę rodzaj stosowanych instrumentów oraz typ podmiotów.



Rysunek 1. Struktura klasyfikacyjna rynku pieniądza.



Źródło: A. Dmowski, D. Prokopowicz, J. Sarnowski, *Podstawy finansów i bankowości*, Wydawnictwo Centrum Doradztwa i Informacji Difin sp. z o.o., Warszawa 2005, s. 123.

Unormowane prawnie podmioty na rynku pieniądza

Rynek finansowy dzielony jest według kryterium rocznej zapadalności funkcjonowania transakcji finansowych na rynek pieniężny i rynek kapitałowy. Na rynku pieniężnym funkcjonują następujące główne segmenty podmiotów (Dmowski, Prokopowicz, Sarnowski, 2005, s. 123):


- a) jednostki nadwyżkowe tj. wykazujące nadpłynność, nadwyżkę środków finansowych;
- b) jednostki deficytowe, które charakteryzują się niedopłynnością i zgłaszają popyt na płynność;
- c) pośrednicy finansowi, tj. podmioty pośredniczące w łączeniu potrzeb nadwyżkowych z niedopłynnością innych podmiotów gospodarczych oraz ludności;
- d) bank centralny, który jest podmiotem pełniącym funkcje administracyjne i kontrolne nad całym komercyjnym systemem finansowym państwa.

Jednostkami nadwyżkowymi wykazującymi nadpłynność są głównie gospodarstwa domowe, które w bankach komercyjnych lokują największą część środków finansowych zdeponowanych w produktach depozytowych i na rachunkach

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: S. Gwoździewicz, D. Prokopowicz.

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

International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 191 - 208

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

oszczędnościowych i tzw. ROR-ach. Poza tym do podmiotów nadwyżkowych zalicza się także fundusze inwestycyjne, instytucje ubezpieczeniowe i fundusze emerytalne (Wiatr, 2015, s. 134).

Wśród jednostek deficytowych występują zwykle przedsiębiorstwa komercyjne oraz sektor publiczny tj. wykazujący od wielu już lat chroniczny deficyt w środki finansowe budżet państwa oraz niemal wszystkie jednostki samorządów terytorialnych.

Pośrednikami finansowymi są przede wszystkim banki komercyjne, które w Polsce funkcjonują w przeważającej większości według modelu klasycznej bankowości depozytowo-kredytowej. W bankach komercyjnych odbywa się większa część transformacji pieniądza w polskiej gospodarce. Poza bankami do pośredników finansowych zalicza się kasy oszczędnościowo-kredytowe, firmy pożyczkowe, biura i domy maklerskie, towarzystwa ubezpieczeniowe oraz fundusze inwestycyjne w sytuacji kiedy oferują możliwość dokonywania lokat z możliwością ich spieniężenia w trakcie 1 roku (Dmowski, Prokopowicz, Sarnowski, 2008, s. 132).

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 (Dmowski, Prokopowicz, 2010, s. 148). W ten sposób Narodowy Bank Polski prowadzi politykę monetarną regulując ilość polskiego złotego w obiegu i wpływając na stan rezerw ostrożnościowych utrzymywanych przez banki komercyjne. Wszystkie funkcje banku centralnego w Polsce zostały zdefiniowane i prawnie uregulowane w Ustawie o Narodowym Banku Polskim, która w swej pierwszej wersji zaczęła obowiązywać już od 1989 roku, tj. od początku odbudowy systemu finansowego państwa w nowych, rynkowych realiach gospodarczych. Zgodnie z treścią tego normatywu prawnego działający przed 1989 rokiem w komunistycznej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jeden z głównych monobanków noszący tę samą nazwę tj. Narodowy Bank Polski został przekształcony na bank centralny (Gwoździewicz, Prokopowicz, 2016a, s. 56). Zgodnie z tą Ustawą w 1989 roku wprowadzono w Polsce dominujący w demokratycznych rozwiniętych gospodarczo krajach zachodnich model



dwuszczeblowego systemu bankowego z podziałem na bankowość centralną i komercyjną. Obecnie obowiązujący główny normatyw prawny regulujący funkcjonowanie NBP jako banku centralnego w Polsce po wcześniej przeprowadzonych nowelizacjach tj. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (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 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. 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, 2012, s. 26-27).

Podsumowanie

Obecnie funkcjonujący w Polsce system finansowy, w tym sektor bankowy uważany jest za niemal w pełni dostosowany do standardów Unii Europejskiej co oznacza także wysoki poziom zglobalizowania tego segmentu gospodarki. Następnie proces ten nasileniu uległ po dokonaniu akcesji Polski w struktury Unii Europejskiej w 2004 roku. Od tej daty uaktywniają się w związku z tym określone

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: S. Gwoździwicz, D. Prokopowicz.

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

International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 191 - 208



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

społeczne i ekonomiczne determinanty procesów globalizacyjnych. Kilka lat później skala zglobalizowana polskiej gospodarki zaczyna już dorównywać tym zachodnio europejskim (Alińska, Pietrzak, 2012, s. 82). W zakresie głównych determinantów tego procesu zalicza się inwestycje bezpośrednie podejmowane przez zagraniczne korporacje w Polsce. W ramach tych inwestycji do przejmowanego przez zagraniczne przedsiębiorstwo lub instytucję finansową podmiotu gospodarczego wprowadzane były nowocześniejsze rozwiązania technologiczne oraz standardy biznesowe wypracowane we wcześniejszym, wieloletnim funkcjonowaniu zagranicznej spółki wiodącej w tak powstałej grupie kapitałowej. Tego typu procesy inwestycyjne, połączone często także z prywatyzacjami i restrukturyzacjami działalności przejmowanych podmiotów krajowych w Polsce dotyczyły także instytucji sektora bankowego (Dmowski, Prokopowicz, Sarnowski, 2008, s. 236). Pierwsze tego typu inwestycje bezpośrednie w sektorze bankowym w Polsce dokonują się już z początkiem lat 90. tj. niemal bezpośrednio po rozpoczętym procesie przemian społecznych, aktywizacji społeczeństwa w zakresie przedsiębiorczości, tj. procesów powiązanych z rozpoczętą od 1989 roku transformacji społeczno-gospodarczej.

Wobec powyższego istotnym czynnikiem globalizacji ekonomicznej w Polsce były procesy integracyjne polskiego systemu finansowego z analogicznymi strukturami Unii Europejskiej. Procesy te koordynowane są potrzebą ujednolicania standardów proceduralnych i technologicznych funkcjonujących w określonych podmiotach bankowych, oddziałach banków komercyjnych i innych instytucji finansowych działających w poszczególnych krajach kontynentu europejskiego oraz w innych regionów gospodarczych świata (Kołodko, Mihm, Roubini, 2011, s. 38). Z drugiej strony procesy globalizacyjne systemów bankowych podobnie jak innych obszarów ekonomii i innych dziedzin społecznych rozwoju współczesnych gospodarek generują nie tylko pozytywne aspekty, z czym wiąże się krytyka tych procesów w środowiskach alterglobalistów. W zakresie kluczowych aspektów interpretowanych jako negatywne zalicza się w wielu krajach (Prokopowicz, 2007, s. 53-54):

- wskazywane przez ekonomistów relatywnie znaczące ryzyko wystąpienia kolejnego globalnego kryzysu finansowego,



- rosnące ryzyka włamań hakerskich do bankowych systemów informatycznych.

Na podstawie powyższych rozważań przyjęto, że proces globalizacji rynków finansowych i systemu bankowego w Polsce uwarunkowany został przede wszystkim takimi czynnikami jak dostosowanie administracyjne i nadzorcze zadań krajowej bankowości centralnej i organów nadzoru tj. Komisji Nadzoru Finansowego względem normatywów prawnych i standardów unijnych reprezentowanych m.in. przez Komitet Bazylejski ds. Nadzoru Bankowego oraz Europejski Bank Centralny. Poza tym istotnym było także dostosowanie procedur kontaktu z klientami, jakości oferowanych produktów finansowych, analizy ryzyka i systemów bezpieczeństwa funkcjonujących w krajowych bankach komercyjnych do analogicznych procedur i systemów uznanych jako standardowe w instytucjach finansowych działających głównie w Europie Zachodniej (Prokopowicz, 2016a, s. 21-22).

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 (Gwoździewicz, Prokopowicz, 2016b, s. 67). 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.

Literatura:

1. ALIŃSKA A., PIETRZAK B., 2012. *Stabilność systemu finansowego instytucje, instrumenty, uwarunkowania*, Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu.
2. *Banki w strefie euro pod ścisłym nadzorem EBC*, 2012. (w:) Portal finansowy „eGospodarka”, 12.09.2012, (www.egospodarka.pl).
3. BIAŁAS M., MAZUR Z., 2013. *Bankowość wczoraj i dziś*, Warszawa: Wydawnictwo Difin.
4. BUKOWSKI S. (red.), 2010. *Globalizacja i integracja regionalna a wzrost gospodarczy*, Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu,.
5. CHISHOLM A. M., 2013. *Wprowadzenie do międzynarodowych rynków finansowych*, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: S. Gwoździewicz, D. Prokopowicz.

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

International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 191 - 208



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

6. DMOWSKI A., PROKOPOWICZ D., 2010. *Rynki finansowe*, Warszawa: Wydawnictwo Centrum Doradztwa i Informacji Difin sp. z o.o.
7. DMOWSKI A., PROKOPOWICZ D., SARNOWSKI J., 2005. *Podstawy finansów i bankowości*, Warszawa: Wydawnictwo Centrum Doradztwa i Informacji Difin sp. z o.o.
8. DMOWSKI A., PROKOPOWICZ D., SARNOWSKI J., 2008. *Finanse i bankowość. Teoria i praktyka*, Warszawa: Wydawnictwo Centrum Doradztwa i Informacji Difin sp. z o.o.
9. 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*, Warszawa: Wydawnictwo Studio Emka.
10. 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, Siedlce: Wydawnictwo UPH Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych.
11. 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).
12. 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", ZN, nr 2 (2) 2015.
13. 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.
14. 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", Varna, Bułgaria 9007, Varna 2016, nr 1(9) 2016.
15. 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", Kraków: Wydawnictwo LIBRON Filip Lohner.
16. GWOŹDZIEWICZ S., PROKOPOWICZ D., 2016d. *Prawno-społeczne determinanty bezpieczeństwa gromadzenia i transferu danych niejawnych w internetowych portalach*

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: S. Gwoździewicz, D. Prokopowicz.
Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 191 - 208




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

- 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 [Izdavač:] Srpsko Razvojno Udruženje /Stowarzyszenie Rozwoju Serbii/ Bački Petrovac 2016.
17. 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, Bułgaria 9007, Varna 2017, nr 1(13) 2017.
 18. 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", ZN, nr 2 (4) 2016.
 19. KOLEŚNIK J., 2014. *Adekwatność kapitałowa banków. Standardy regulacyjne*, Warszawa: Wydawnictwo Difin.
 20. KOŁODKO G., MIHM S., ROUBINI N., 2011. *Ekonomia kryzysu*, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
 21. MACHOWSKI K., 2017. *Regulacje: sojusznik czy hamulcowy?* (w:) „Miesięcznik Finansowy Bank”, Centrum Prawa Bankowego i Informacji, nr 06 (289), czerwiec 2017.
 22. *Prawo bankowe. Ustawa o Narodowym Banku Polskim*, Seria Twoje Prawo, wydanie 25, Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
 23. PROKOPOWICZ D., 2003. *Regulacje Komitetu Bazylejskiego a modyfikacje systemów zarządzania ryzykiem kredytowym* (w:) *Zeszyty Naukowo-Teoretyczne PWSBiA. „Wiek XXI. The 21st Century”*, Nr 3 (9) 2003, Warszawa: Wydawnictwo Prywatna Wyższa Szkoła Businessu i Administracji w Warszawie.
 24. 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*.
 25. PROKOPOWICZ D., 2010. *Wpływ globalnego kryzysu rynków finansowych na koniunkturę polskiej gospodarki* (w:) *Zeszyty Naukowe Almamater Szkoła Wyższa z siedzibą w Warszawie, (Ekonomia)*, Nr 4 (61) 2010, Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej Almamater.
 26. 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 2012, Rok wyd. IV.
 27. 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

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: S. Gwoździewicz, D. Prokopowicz.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 191 - 208

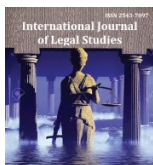
 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

- University of Varna "Chernorizets Hrabar", Chayka, Varna, Bułgaria 9007, Varna 2016, nr 2(10) 2016.
28. 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", ZN, nr 2 (4) 2016.
29. ŚWIDERSKA J., 2013. *Współczesny system bankowy. Ujęcie instytucjonalne*, Warszawa: Wydawnictwo Difin.
30. SZPRINGER W., 2014. *Instytucje nadzoru w sektorze finansowym. Kierunki rozwoju*, Warszawa: Wydawnictwo MT Biznes, 2014.
31. WIATR M., 2015. *Bankowość korporacyjna*, Warszawa: Wydawnictwo Difin.
32. WÓJCICKI W., PROKOPOWICZ D., 1999a. *Nowe prawo dewizowe* (w:) "Rynek Rolny – Notowania, oceny, tendencje", Biuletyn Miesięczny, luty, nr 2 (99) 1999, Warszawa: Wydawnictwo Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.
33. WÓJCICKI W., PROKOPOWICZ D., 1999b. *Zmiany w ustawie o działalności ubezpieczeniowej* (w:) "Rynek Rolny – Notowania, oceny, tendencje", Biuletyn Miesięczny, marzec, nr 3 (100) 1999, Warszawa: Wydawnictwo Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

Źródła prawa:

1. 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).
2. USTAWA z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe (Dz.U. 1997 nr 140 poz. 939; Dz.U. z 2016 r. poz. 1988).





Received: 16 November 2017
Revised: 30 November 2017
Accepted: 11 December 2017
Published: 29 December 2017

**POSTĘPOWANIA PRZED TRYBUNAŁEM
KONSTYTUCYJNYM W SPRAWIE
NIEKONSTYTUCYJNOŚCI AKTÓW
PODUSTAWOWYCH W LATACH 1986-1997**

**THE PROCEEDINGS BEFORE THE
CONSTITUTIONAL TRIBUNAL ON THE
UNCONSTITUTIONALITY OF
SUBSTATUTORY ACTS IN THE YEARS
1986-1997**

Wacław Brzęk

Dr (nauki prawne),

Instytut Nauk Społecznych, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości w Warszawie
PhD, Institute of Social Sciences University of Entrepreneurship, in Warsaw, Poland.


* *Corresponding author:* e-mail: waclawbrzek@gmail.com

Streszczenie

Polski sąd konstytucyjny funkcjonuje już od ponad trzydziestu lat. Trybunał Konstytucyjny został ustanowiony w wyniku uchwalenia ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Miał on orzekać o zgodności z Konstytucją ustaw uchwalonych przez Sejm oraz innych aktów normatywnych wydanych przez naczelne, bądź centralne organy państwowe. Ustrojodawca przyjął, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o zgodności ustaw z Konstytucją miały być rozpatrywane przez Sejm. Przepisy ówczesnej konstytucji nie regulowały właściwości, ustroju oraz sposobów procedowania Trybunału Konstytucyjnego. Miała to regulować ustawa. Została ona uchwalona dopiero w dniu 29 kwietnia 1985 roku. W opracowaniu przedstawiono dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986 – 1997 w odniesieniu do aktów podustawowych. Były nimi przede wszystkim akty normatywne wydane przez naczelne i centralne organy administracji państwowej, jak również takie akty wydane przez inne naczelne i centralne organy państwowe. W artykule omówiono m.in. procedury stosowane przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach o stwierdzenie zgodności aktów podustawowych z Konstytucją i aktami ustawowymi. Przedstawiono również problem procedowania w przypadku pytań prawnych. Zasygnalizowano także problem postanowień sygnalizacyjnych. Termin *a quo* wyznacza data pierwszego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Zapadło ono w dniu 26 maja 1986 roku. Natomiast

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author W. Brzęk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 209 - 253

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

termin *ad quem* to data uchwalenia nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Uchwalona ona została w dniu 1 sierpnia 1997 roku w oparciu o przepisy Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 roku.

Słowa kluczowe: Trybunał Konstytucyjny, akty podstawowe, procedury, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, historia.

Abstract

The Constitutional Court of Poland has been functioning for over thirty years now. The Constitutional Tribunal was established as a result of the act on 26th March 1982 on the amendments of the Constitution of the Polish People's Republic. It was supposed to judge the accordance of the passed acts by the Sejm and other normative acts issued by the main or central state authorities with the Constitution. The legislator adopted that the Constitutional Tribunal judgements on the accordance with the Constitution shall be recognized by the Sejm. The regulations of the Constitution that was in force at the time did not regulate appropriateness, system or ways of proceedings of the Constitutional Tribunal. The act was supposed to regulate all those areas. It was passed no sooner than on 29th April 1985. The article presents the Constitutional Tribunal judgement heritage in the years 1986-1997 in relation to the substatutory acts. Those included first of all normative acts issued by the main and central institutions of public administration as well as those acts issued by other main and central public authorities. The procedures used by the Constitutional Tribunal concerning the accordance of the substatutory acts with the Constitution and statutory acts were discussed as well. The article also presents an issue of proceedings in case of legal enquiries. A matter of signaling decisions made by the Constitutional Tribunal about the possible misconducts were also discussed. The term *a quo* is indicated by the date of the first judgement of the Constitutional Tribunal. It occurred on 26th May 1986. However, the term *ad quem* means the date of passing a new act on the Constitutional Tribunal. It was adopted on 1st August 1997 on the basis of the regulations of the Constitution from 2nd April 1997.

Keywords: The Constitutional Court, substatutory acts, procedures, judgements of the Constitutional Court, history.

Wprowadzenie

Powstanie, odrębnego od sądów powszechnych, sądownictwa konstytucyjnego to w Europie okres tuż po zakończeniu I wojny światowej. Pierwsze takie – i jak się później okazało jedyne w okresie międzywojennym – sądy powstały w 1920 roku w ówczesnej Czechosłowacji oraz Austrii. Teoretyczną podstawą określenia ich zakresu działania był dominujący w ówczesnej doktrynie pogląd austriackiego teoretyka prawa Hansa Kelsena o hierarchicznym uporządkowaniu norm w systemie prawa, a także o tzw. negatywnym wpływie sądów konstytucyjnych

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author W. Brzęk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 209 - 253



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

na ustawodawstwo. Hans Kelsen – jak pisze Maciej Borski – twierdził, iż zadaniem trybunałów miała być tylko i wyłącznie eliminacja nadużyć konstytucyjnych ze strony innych instytucji. Istotą tego poglądu było twierdzenie, iż sąd konstytucyjny może odmówić zastosowania normy niezgodnej z konstytucją lub też taką normę wyeliminować z porządku prawnego. Nie mógł natomiast normy tej ustanowić, ani też wywierać bezpośredniego wpływu na proces jej stanowienia (Borski, 2009, s. 9). Warto w tym miejscu dodać, że określenie takich sądów mianem Trybunału Konstytucyjnego pochodzi od kolejnego przedstawiciela austriackiej doktryny prawa państwowego - Georga Jellinka, który już w 1885 roku – jak twierdzi Andrzej Dziadzio - po raz pierwszy domagał się rozszerzenia uprawnień ówczesnego Trybunału Państwa o badanie zgodności aktów prawnych legislatury z konstytucją (Dziadzio, 2008, s. 171).

Również i sądy powszechne na kontynencie europejskim w okresie międzywojnia nie uzyskały - na wzór ich amerykańskich odpowiedników - uprawnień do ustalania zgodności prawa z konstytucją. Rozwiązanie to budziło bowiem obawy, że oddanie sądom prawa kontroli aktów ustawodawczych naruszałoby uprawnienia suwerena (Mikuli, 2007, s. 11 - 12).

Nie może więc dziwić fakt, że i w Polsce, w czasach II RP, nie powstało w żadnej postaci sądownictwo konstytucyjne, w szczególności na wzór modelu amerykańskiego. Dorota Lis – Staranowicz twierdzi, że na przeszkodzie w tym przypadku stanęły przepisy Konstytucji marcowej. Zgodnie z jej art. 77 sędziowie byli niezawisli i podlegali wyłącznie ustawom, zaś art. 81 zakazywał sądom badania należycie ogłoszonych ustaw (Lis – Staranowicz, 2006, s. 252 – 256). W tym miejscu warto dodać, że także konstytucja kwietniowa zawierała podobnie brzmiące przepisy. Ustrojodawca bowiem w art. 64 ust. 5 przyjął, że „sądy nie mają prawa badać ważności aktów ustawodawczych, należycie ogłoszonych”.

Również polska doktryna prawa w międzywojniu nie była zbyt zainteresowana tym problemem. Literatura bezpośrednio związana z sądownictwem konstytucyjnym była stosunkowo uboga. Stąd godnymi odnotowania monografiami na ten temat były prace Macieja Starzewskiego (Starzewski, 1928) oraz Henryka Zahorskiego (Zahorski, 1931). Nie oznacza to jednak, że nie było prób powołania

sądownictwa konstytucyjnego w Polsce. Wspomnieć wypada choćby inicjatywę posłów Związku Ludowo – Narodowego, którzy w 1928 roku wnieśli projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Za jego utworzeniem opowiadali się także m.in. Władysław Leopold Jaworski - profesor w Wydziale Prawa UJ, czy Stanisław Starzyński – emerytowany podówczas profesor w Wydziale Prawa Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie, którzy opracowali własne projekty zmian konstytucji marcowej (Jastrzębski, 2010, s. 82 – 83). Działania te nie przyniosły jednak oczekiwanego rezultatu.

Warto jednak zwrócić na uwagę na działania sądów w owych czasach. Otóż – jak pisze Marcin Dąbrowski – powszechnie uznawano, że sądy mogą badać konstytucyjność ustaw, ale tylko pod względem formalnym (w takich przypadkach badano, czy konkretna ustawa została uchwalona we właściwym trybie, a także, czy została należycie ogłoszona). W taki właśnie sposób interpretowano przepisy art. 81 Konstytucji marcowej, a następnie art. 64 ust. 5 Konstytucji kwietniowej. Co więcej, w okresie międzywojennym w doktrynie powszechnie akceptowano pogląd o dopuszczalności dokonywania w konkretnych sytuacjach przez sądy kontroli konstytucyjności podustawowych aktów normatywnych, tak pod względem materialnym, jak i pod względem formalnym. Wychodzono bowiem z założenia, że przywołane już wcześniej artykuły Konstytucji marcowej oraz kwietniowej odnosiły się wyłącznie do ustaw (Dąbrowski, 2015, s. 58 – 59).

Sytuacja nie zmieniła się w czasach po II wojnie światowej. Obowiązująca do 1947 roku Konstytucja marcowa uniemożliwiała utworzenie sądownictwa konstytucyjnego. Nie pozwalała na to również ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że zgodnie z art. 24 ust. 2 owej ustawy sędziowie byli – podobnie jak w okresie międzywojennym - niezawisli w wykonywaniu swoich obowiązków oraz podlegali tylko ustawom. Zaś zgodnie z art. 24 ust. 3 sądy nie miały prawa badania ważności należycie ogłoszonych ustaw i dekretów z mocy ustawy. To pozwalało sądom – przynajmniej w teorii – korzystać z możliwości, jakie dawał art. 81 Konstytucji marcowej w stosunku do ustaw, a także przeprowadzać kontrolę konstytucyjności podustawowych aktów normatywnych.



Również wielokrotnie nowelizowana Konstytucja PRL z dnia 22 lipca 1952 r. aż do 1982 roku nie zawierała regulacji prawnych, które umożliwiłyby powołanie w Polsce takiego typu sądownictwa. Upoważniła ona jedynie Radę Państwa do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw (art. 25 ust.1 pkt. 3). Nadto Rada Państwa od 1976 roku otrzymała prawo do czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją. To uprawnienie zostało jej odebrane na podstawie ustawy z dnia 26 marca 1982 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 11, poz. 83) powołującej do życia m. in Trybunał Konstytucyjny.

Ponieważ Konstytucja PRL w art. 52 ograniczyła się tylko do stwierdzenia, iż „sędziowie są niezawisli i podlegają tylko ustawom” oraz nie powtórzyła treści art. 24 ust. 2 i 3 ustawy konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 roku, wątpliwa stała się taka interpretacja nowej ustawy zasadniczej, która pozwalałaby w dalszym ciągu sądom na dokonywanie oceny konstytucyjności ustaw. Jednak w odniesieniu do aktów podstawowych nadal funkcjonował pogląd, że sądy posiadają prawo kontroli zgodności z Konstytucją PRL i ustawami aktów o niższej mocy prawnej. Sąd sprawował ją tylko przy rozpatrywaniu konkretnej sprawy, zaś wydane orzeczenie nie wiązało sędziów w innych postępowaniach (Dąbrowski, 2015, s. 63).

Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż w czasach PRL ówczesna doktryna była zdominowana przez poglądy Stefana Rozmaryna, który w swoich pracach konsekwentnie negował możliwość utworzenia sądownictwa konstytucyjnego w Polsce. Stąd też dopiero od 1976 roku, czyli czasu, kiedy Konstytucja PRL przyznała ciału pozaparlamentarnemu (Radzie Państwa) prawo do czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją, w literaturze prawniczej pojawiły się publikacje, które sugerowały powołanie Trybunału Konstytucyjnego. Uaktywniło się także Stronnictwo Demokratyczne, które w swoich dokumentach programowych wnioskowało powołanie sądownictwa konstytucyjnego i zobowiązywało swoich posłów do zgłoszenia takiej inicjatywy na forum Sejmu (Niewiński, 2013, s. 282-290).

W efekcie m. in. ich działań, a także w warunkach pogarszającej się w drastyczny sposób sytuacji polityczno – gospodarczej Polski władze uległy i ustawą z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej powołany został do życia m. in. Trybunał Konstytucyjny. Miał on, zgodnie z treścią art. 33¹ ust. 1

Konstytucji PRL, orzekać o zgodności z Konstytucją ustaw i innych aktów normatywnych naczelnym oraz centralnym organów państwowych, przy założeniu, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustaw z Konstytucją miały być rozpatrywane przez Sejm (art. 33¹ ust. 3 Konstytucji PRL). Natomiast właściwość, ustrój oraz procedowanie Trybunału Konstytucyjnego miała regulować ustawa (art. 33¹ ust. 6 Konstytucji PRL). Na nią trzeba było czekać aż do 1985 roku. Ta dziwna na pozór opieszałość Sejmu PRL wynikała m. in. z faktu, że – jak pisze Anna Deryng – Trybunał Konstytucyjny był na pewno „dzieckiem niechcianym” ówczesnej władzy, a już z całą pewnością instytucją w jakiś sposób na władzy wymuszoną (Deryng, 2014, s. 98).

Kompetencje orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (w pierwotnym brzmieniu tego aktu) miał on orzekać o zgodności:

- a) z Konstytucją – aktów ustawodawczych: ustaw oraz dekretów zatwierdzonych przez Sejm;
- b) z Konstytucją lub aktami ustawodawczymi - innych niż wymienione w pkt. 1 aktów normatywnych (aktów ustanawiających normy prawne) wydawanych przez Radę Państwa, naczelne i centralne organy administracji państwowej oraz inne naczelne i centralne organy państwowe.

Natomiast zgodnie z art. 11 – 12 wspomnianej ustawy sądy kierować mogły - prowadząc postępowania w konkretnych sprawach - do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawne mające na celu uzyskanie odpowiedzi, czy akt ustawodawczy, bądź inny akt normatywny zgodny jest z Konstytucją, o ile od uzyskania takiej odpowiedzi zależało rozstrzygnięcie danej sprawy sądowej.

Dopiero w 1989 roku Trybunał Konstytucyjny uprawniony został do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. a tuż przed końcem swego funkcjonowania w oparciu o ustawę z 1985 roku - do orzekania o zgodności z Konstytucją celów, bądź działalności partii politycznych. Miało to miejsce w 1997 roku. Podstawą prawną takiego rozwiązania był art. 55 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. Nr 98, poz. 604).



Co do zasady przepisy ustawy o Trybunale Konstytucyjnym miały zastosowanie do aktów ustawodawczych i innych aktów normatywnych, o ile były one ogłoszone, zatwierdzone lub ustanowione po dniu jej wejścia w życie, to jest po dniu 1 stycznia 1986 roku (art. 35 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Od tak ustalonego terminu *a quo* był jednak wprowadzony wyjątek. Otóż mogło być wszczęte postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym także w stosunku do aktów wymienionych w art. 1 ustawy o ile zostały ogłoszone, bądź zatwierdzone, albo uzyskały moc obowiązującą po dniu wejścia przywołanej już wcześniej ustawy z dnia 26 marca 1982 roku o zmianie Konstytucji PRL, która weszła w życie w dniu 6 kwietnia 1982 roku.

Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym w pierwotnej wersji stanowiła, że w przypadkach wydania orzeczenia stwierdzającego niezgodność z Konstytucją aktu ustawodawczego prezes Trybunału Konstytucyjnego przedstawiał je Sejmowi. Sejm rozpatrywał takie orzeczenie na posiedzeniu plenarnym w toku bieżącej lub najpóźniej najbliższej sesji. Od dnia 10 października 1991 r. termin ten został zmieniony. Ustawodawca bowiem zobowiązał od tej daty Sejm do rozpatrzenia takiego orzeczenia w terminie nie dłuższym niż sześć miesięcy od jego otrzymania. Jeśli Sejm uznał orzeczenie za zasadne, wówczas mógł:

- a) dokonać odpowiednich zmian w akcie, którego dotyczyło orzeczenie;
- b) uchylić go w całości;
- c) uchylić go w części.

Natomiast w sytuacji, gdy Sejm uznając zgodność kwestionowanego aktu ustawodawczego z Konstytucją oddalił orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, wtedy sprawa nie mogła być ponownie przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że uchwały Sejmu w sprawach oddalenia orzeczenia Trybunału musiały zapaść większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy liczby posłów.

Mimo kilkukrotnych nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Sejm, aż do 1997 roku, nie zdecydował się zmienić jej treści w tym zakresie. Dopiero ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643)

zmieniła ten stan rzeczy. Od tego też czasu Sejm nie mógł już oddalać orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Nieco inaczej ustawa o Trybunale Konstytucyjnym rozstrzygała o orzekaniu przez niego o zgodności z Konstytucją lub aktami ustawodawczymi innych aktów normatywnych. Temu zagadnieniu poświęcony był rozdział 3 ustawy. W tym postępowaniu Rada Ministrów, bądź Prezes Rady Ministrów, mieli prawo – na podstawie art. 30 ust. 2 ustawy - do wystąpienia w ciągu miesiąca od dnia doręczenia orzeczenia o niezgodności z Konstytucją lub aktem ustawodawczym aktu normatywnego naczelnego bądź centralnego organu państwowego z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Trybunał w pełnym składzie. Podobne uprawnienie uzyskał – na podstawie art. 30 ust. 3 ustawy - Prezydent w przypadku stwierdzenia niezgodności z Konstytucją, bądź aktem ustawodawczym wydanego przez niego aktu normatywnego, a także gdy zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny akt normatywny wydał naczelny lub centralny organ państwowy nie będący organem administracji państwowej. Szerzej o tej procedurze będzie w dalszej części opracowania.

Dorobek orzecniczy Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986 – 1997

Z danych statystycznych publikowanych przez Trybunał Konstytucyjny wynika, że w latach 1986 – 1997 zostało rozpatrzonych i zakończonych orzeczeniem:

- 154 postępowania o stwierdzenie zgodności ustaw lub ratyfikowanych umów międzynarodowych z Konstytucją oraz zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Były to postępowania oznaczone sygnaturą K lub sygnaturą Kw (sprawy wszczęte w inicjatywy własnej Trybunału Konstytucyjnego).
- 112 postępowań obejmujących wnioski o stwierdzenie zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami. Były to postępowania oznaczone sygnaturą U lub sygnaturą Uw (sprawy wszczęte z inicjatywy własnej Trybunału Konstytucyjnego).



- 28 postępowań związanych z pytaniami prawnymi sądów w sprawie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą. Były to postępowania oznaczone sygnaturą P. Szczegółowe dane przedstawia tabela Nr 1.

Tabela 1. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego kończące postępowanie na etapie rozpoznania merytorycznego w latach 1986 - 1997

Rok - sygnatura	K, Kw	U, Uw	P	Suma
1986	1	5	1	7
1987	2	-	5	7
1988	1	17	2	20
1989	8	17	-	25
1990	11	11	1	23
1991	7	7	1	15
1992	15	13	-	28
1993	15	8	6	29
1994	13	7	3	23
1995	22	7	1	30
1996	22	6	5	33
1997	37	14	3	54
Razem:	154	112	28	294

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Trybunału Konstytucyjnego na stronie: trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/statystyka/

Nadto w powyższym okresie Trybunał Konstytucyjny wydał 46 postanowień sygnalizacyjnych, które wydawane były w celu przedstawienia właściwym organom stanowiącym prawo o stwierdzonych uchybieniach oraz lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności porządku prawnego RP. Nosiły one sygnaturę S.

W okresie 1990 – 1997 Trybunał Konstytucyjny rozpoznał też 101 wniosków o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni. Prawo ustalania powszechnie obowiązującej wykładni Trybunał Konstytucyjny uzyskał w wyniku zmiany Konstytucji, która została uchwalona w dniu 7 kwietnia 1989 roku (Dz. U. Nr 19, poz. 101). Werdykty takie oznaczone były sygnaturą W. Szczegółowe dane w tym zakresie zawiera tabela nr 2.

Tabela 2. Wnioski o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni oraz postanowienia sygnalizacyjne

Rok - sygnatura	W	S	Suma
1986	-	-	
1987	-	5	5
1988	-	12	12
1989	-	7	7
1990	7	2	9
1991	12	6	18
1992	10	2	12
1993	14	2	16
1994	18	2	20
1995	16	4	20
1996	15	3	18
1997	9	1	10
Razem:	101	46	147

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Trybunału Konstytucyjnego na stronie: trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/statystyka/

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie zgodności z Konstytucją i aktami ustawowymi aktów podstawowych

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym toczyło się według reguł opisanych w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym oraz w uchwale Sejmu PRL z dnia 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 39, poz. 184). W sprawach nieuregulowanych przez wyżej wymienione akty Trybunał Konstytucyjny mógł się posilkować przepisami Kodeksu postępowania cywilnego, ale z zastrzeżeniem, że chodzi tu tylko o przepisy dotyczące dowodów. Warto w tym miejscu podkreślić, że ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym w art. 31 upoważniła Trybunał Konstytucyjny – w sprawach, które nie były uregulowane w ustawie - do stosowania przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Było to w sensie formalnym znaczne rozszerzenie możliwości zastosowania w praktyce Trybunału Konstytucyjnego przepisów Kodeksu postępowania cywilnego.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author W. Brzęk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 209 - 253



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

Nie były to jednak wszystkie akty prawne, które regulowały sposób prowadzenia postępowania przed tym organem. Piotr Tuleja zwrócił uwagę na jeszcze jeden akt, którym jest regulamin Trybunału Konstytucyjnego (Tuleja, 2009, s. 37). Uwagi Autora w tej materii dotyczyły co prawda do stanu prawnego po 1997 roku, ale z powodzeniem odnoszą się także do okresu 1986 – 1997. W tym czasie bowiem Trybunał Konstytucyjny także opracowywał swoje przepisy regulaminowe. Nie były one jednak w tamtych czasach publikowane. W sprawie niepublikowania regulaminów czynności Trybunału Konstytucyjnego wypowiadali się już w 1994 roku Stefan Śnieżko i Zbigniew Szcząska, którzy stwierdzili m. in. co następuje; „... budzi też wątpliwość nieopublikowania wspomnianego regulaminu czynności Trybunału Konstytucyjnego [z 1993 r. – przyp. W.B.], podobnie jak jego poprzednika z 1985 r. (z licznymi zmianami) (Śnieżko, Szcząska, 1994, s. 33).

Samo postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym różniło się od pozostałych postępowań zarówno sądowych, sądowno-administracyjnych i administracyjnych, do tego stopnia, że nawet przyjęło się je określać jako postępowanie konstytucyjne, zespół procedur konstytucyjnych lub konstytucyjne prawo procesowe (Dąbrowski, 2011, s. 65).

Cechami charakterystycznymi postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w latach 1986 – 1997 były przede wszystkim:

1. Działanie na wniosek złożony przez wskazane w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym podmioty (art. 10a, art. 22 ust. 1, art. 23 ust. 1 oraz 25 ust. 1). Wyjątkiem od działania na wniosek była możliwość działania Trybunału Konstytucyjnego z własnej inicjatywy w przypadku dojścia do przekonania, iż zachodzi potrzeba stwierdzenia zgodności aktu ustawodawczego albo innego aktu normatywnego z Konstytucją lub aktem ustawodawczym (art. 22 ust. 2).
2. Stosowanie przez Trybunał Konstytucyjny przepisów Kodeksu postępowania cywilnego odnośnie dowodów (art. 36 uchwały Sejmu w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym) oraz przepisów Kodeksu postępowania karnego, ale tylko i wyłącznie w przypadku wpłynięcia wniosku o stwierdzenie zgodności z Konstytucją działalności partii politycznych (art. 10d ust. 1 ustawy).

3. Jednoinstancyjność postępowania.
4. Nieograniczony przez ustawę czas procedowania Trybunału Konstytucyjnego.
5. Ponowne rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie spraw związanych z orzeczeniem niezgodności z Konstytucją lub aktem ustawodawczym aktu normatywnego naczelnego, bądź centralnego organu administracji państwowej, o ile w ciągu miesiąca od doręczenia orzeczenia wystąpi o to Rada Ministrów albo Prezes Rady Ministrów (art. 30 ust. 1 ustawy).
6. Ostateczność orzeczeń (art. 30 ust. 1 ustawy). Jednak gdy orzeczenie dotyczyło niezgodności z Konstytucją aktu ustawodawczego Sejm mógł podjąć uchwałę, która musiała jednak zapaść większością co najmniej 2/3 głosów o oddaleniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (art. 9 ust. 4 ustawy). Właśnie z zasady ostateczności orzeczeń Piotr Tuleja wywodzi zasadę jednoinstancyjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, od której wyjątki muszą być przewidziane w ustawie (Tuleja, 2009, s. 37).

W literaturze przytacza się także i takie cechy postępowania, jak: jawność rozprawy (art. 27 ustawy), czy choćby ogłaszanie przez prezesa Trybunału konstytucyjnego o utracie mocy obowiązującej aktu w organie publikacyjnym, w którym akt ten był ogłoszony, bądź w Monitorze Polskim, gdy akt ten nie był publikowany (art. 10 ust. 3) lub ustalanie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw na posiedzeniu pełnego składu sędziowskiego w postaci uchwały (art. 13 ust. 3 ustawy).

Na podstawie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, a także uchwały w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym można zrekonstruować przebieg postępowania w sprawach o zgodności z Konstytucją lub aktami ustawodawczymi innych aktów normatywnych (podstawowych).

Ustawodawca już w art. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym określił niezbędne czynności poprzedzające wydanie orzeczenia przez ten organ. Trybunał Konstytucyjny orzekając o zgodności (...) aktu normatywnego Konstytucją lub aktem ustawodawczym musiał:

- a) zbadać treść aktu,



b) kompetencje organu, który wydał taki akt oraz dochowanie ustawowego trybu wymaganego do wydania takiego aktu.

Trybunał Konstytucyjny orzekał wyłącznie w stosunku do aktów podstawowych, które obowiązywały w dniu wydania orzeczenia (art. 4 ust. 1 ustawy). Jeśli natomiast utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego nastąpiła przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, wówczas do tego ostatniego należało umorzenie postępowania (art. 4 ust. 2). Przykładem takiego działania może być choćby postanowienie z dnia 3 grudnia 1986 r. o umorzeniu postępowania w sprawie z wniosku Centralnego Związku Rzemiosła w Warszawie z dnia 23 maja 1986r. sygn. akt U 4/86, na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym ze względu na fakt, iż kwestionowane przepisy uchwały Rady Ministrów utraciły swoją moc obowiązującą.

Jednak kompetencja Trybunału Konstytucyjnego w zakresie rozpatrywania wniosków co do zgodności z Konstytucją lub aktami ustawodawczymi innych aktów normatywnych była ograniczona czasowo. Bowiem na mocy art. 37 ust. 2 ustawy Trybunał Konstytucyjny mógł rozpatrzyć stosowny wniosek tylko wówczas, gdy zakwestionowany akt został ogłoszony, zatwierdzony (dekrety), bądź uzyskał moc obowiązującą po wejściu w życie ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz. U, Nr 11, poz. 83), czyli od dnia 6 kwietnia 1982 roku. Ustawodawcy w tym przypadku chodziło o to, aby Trybunał Konstytucyjny nie miał możliwości badania zgodności z Konstytucją prawodawstwa okresu stanu wojennego.

W trakcie każdego postępowania, czy to sądowego, czy sądowno-administracyjnego, bądź administracyjnego, dążąc do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy, należy zbadać jej wszelkie istotne okoliczności. Nie inaczej było w przypadku postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym. W art. 2 uchwały Sejmu PRL w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wyraźnie zaznaczono, że: Trybunał Konstytucyjny (...) w toku toczącego się przed nim postępowania powinien zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy.

Analiza ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 roku pozwala *prima facie* na przyjęcie, że mamy w niej zawarte unormowania dotyczące nie jednego, a *de facto* kilku trybów procedowania. Są w niej bowiem zawarte przepisy dotyczące zasad i trybów:

- a) orzekania o zgodności z Konstytucją aktów ustawodawczych (art. 7);
- b) orzekania o zgodności z Konstytucją lub aktami ustawodawczymi innych aktów normatywnych (art. 8 – 10);
- c) badania zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych (art. 10a – 10f);
- d) orzekania w sprawach dotyczących udzielenia odpowiedzi na pytania prawne (art. 11 – 12);
- e) podejmowania uchwał w przypadku wniosku o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw (art. 13).

Jednak dokładniejsza analiza pozwala na stwierdzenie, że orzekanie o zgodności z Konstytucją aktów ustawodawczych, orzekanie o zgodności z Konstytucją lub aktami ustawodawczymi innych aktów normatywnych, orzekanie w sprawach dotyczących udzielenia odpowiedzi na pytania prawne, a także badanie zgodności z Konstytucją celów partii politycznych odbywa się na identycznych zasadach i trybie przewidzianym co do zasady dla rozpoznania wniosków o stwierdzenie aktów ustawodawczych z Konstytucją oraz innych aktów normatywnych z Konstytucją lub aktem ustawodawczym.

Jedynie w przypadku wniosków o stwierdzenie zgodności z Konstytucją działalności partii politycznych Trybunał Konstytucyjny miał je rozpoznawać stosując odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego.

Natomiast uchwały w sprawie ustalenia wykładni podejmowane były na podstawie jednego tylko przepisu – art. 13 ustawy, który z jednej strony wskazywał podmioty uprawnione do złożenia takiego wniosku (ust. 1), z drugiej zaś stanowił, że Trybunał Konstytucyjny podejmuje uchwały w takich przypadkach w pełnym składzie (ust. 2), a uchwały takie ogłaszane są w Dzienniku Ustaw (ust. 3).



W przypadku wpływu wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją lub aktami ustawodawczymi innych aktów normatywnych postępowanie wyglądało następująco:

1. Trybunał Konstytucyjny rozpoznawał wnioski w składach określonych przez ustawę oraz uchwałę w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. W ustawie (art. 28 ust. 1) oraz uchwale przyjęto, że w składzie orzekającym w przypadkach orzekania o zgodności z Konstytucją lub aktami ustawodawczymi innych aktów normatywnych zasiadać będzie trzech sędziów (art. 6 ust. 1 pkt. 2 uchwały). Wyznaczał ich prezes Trybunału Konstytucyjnego wskazując spośród nich przewodniczącego składu oraz sędziego sprawozdawcę (art. 6 ust. 2 uchwały).
2. Od tej zasady były dwa wyjątki: jeden obligatoryjny, drugi zaś fakultatywny:
 - w pierwszym przypadku ustawa w art. 30 ust. 2, a uchwała w art. 45 ust. 1, wyraźnie stanowiły, że w przypadku, gdy Rada Ministrów, bądź Prezes Rady Ministrów złoży w terminie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy wówczas Trybunał Konstytucyjny obraduje w pełnym składzie,
 - w drugim przypadku zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy prezes Trybunału Konstytucyjnego mógł zarządzić rozpoznanie wniosku w pełnym składzie w sprawach o szczególnej zawłości. Mógł to uczynić z własnej inicjatywy, bądź na wniosek składu orzekającego (art. 7 ust. 1 uchwały).

Prawo do występowania z wnioskami o stwierdzenie zgodności aktu podstawowego z Konstytucją lub aktem ustawodawczym miały zasadniczo dwie grupy organów i podmiotów:

1. Do pierwszej grupy należeli: Prezydent, Prezydium Sejmu, komisje sejmowe albo pięćdziesięciu posłów, Prezydium Senatu, komisje senackie albo trzydziestu senatorów, Trybunał Stanu, Rada Ministrów lub prezes Rady Ministrów, Rzecznik Praw Obywatelskich, prezes Najwyższej Izby Kontroli, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Prokurator Generalny. Mogli oni występować z wnioskiem z własnej inicjatywy, bądź w wyniku analizy wniosków oraz skarg obywateli (art. 22 ust. 1 ustawy).

2. Do drugiej zaś grupy ustawa zaliczała: radę gminy, sejmik samorządowy, samorządowe kolegium odwoławcze, właściwe naczelne organy statutowe ogólnokrajowych organizacji związkowych, organizacji międzyzwiązkowych oraz zrzeszeń związków zawodowych, organizacji spółdzielczych, społeczno-zawodowych organizacji rolników indywidualnych oraz innych organizacji zawodowych, a także Radę Ubezpieczenia Społecznego Rolników – z tym jednak wyraźnym zastrzeżeniem, że kwestionowany akt dotyczył spraw objętych ich zakresem działania (art. 23 ust. 1 ustawy).

W literaturze oraz w praktyce grupie pierwszej przypisuje się miano podmiotów o procesowej legitymacji ogólnej, natomiast drugą określa się zwykle jako podmioty o procesowej legitymacji ograniczonej lub legitymacji szczególnej. Takie rozgraniczenie powoduje wyraźne skutki procesowe. W przypadku bowiem wniosków pochodzących od podmiotów o ograniczonej legitymacji ustawodawca zobowiązywał Trybunał Konstytucyjny do wstępnego ich rozpoznania, na posiedzeniu niejawnym, przez jednego sędziego wyznaczonego przez prezesa Trybunału (art. 23 ust. 2 ustawy). W wyniku wstępnego rozpoznania wniosku mógł on wydać postanowienie o nienadaniu wnioskowi dalszego biegu w przypadkach, gdy wniosek:

- a) nie odpowiadał wymaganiom wynikającym z przepisów ustawy;
- b) był oczywiście bezzasadny;
- c) został mylnie skierowany (art. 23 ust. 3 ustawy).

Na takie postanowienie, wydane jednoosobowo, przysługiwało wnioskodawcy zażalenie w terminie 7 dni od daty otrzymania postanowienia, które było rozpatrywane w składzie trzyosobowym, na posiedzeniu niejawnym (art. 23 ust. 3 *in fine* w zw. z art. 26 uchwały).

Natomiast w przypadku grupy pierwszej ustawodawca nie przewidział wstępnego rozpatrywania złożonych przezeń wniosków. Wynika to wprost z braku takiego unormowania w treści art. 22 ust. 1 ustawy.

Wspomniane dwie grupy nie wyczerpywały jednak kręgu wnioskodawców. Ustawodawca bowiem w art. 22 ust. 2 ustawy przyjął, że: „postępowania w sprawach, o których mowa w ust. 1 Trybunał Konstytucyjny może podjąć z inicjatywy własnej”.



Oczywistym będzie w tym przypadku stwierdzenie, że wnosząc wniosek posiadał on procesową legitymację ogólną. Jednocześnie w art. 24 ust. 2 uchwały w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przyjęto, że z wnioskami o wszczęcie postępowania z inicjatywy własnej Trybunału Konstytucyjnego może występować jego prezes w oparciu o analizę skarg i wniosków obywateli, uzyskania informacji przewidzianych w art. 22 ust. 2 ustawy, a także przedstawienia mu stosownego stanowiska przez składy orzekające w innych sprawach.

Z możliwości podjęcia postępowania z inicjatywy własnej Trybunał Konstytucyjny skorzystał tylko 10 razy i to tylko w latach 1987 – 1988. Bliższe dane w tym zakresie przedstawia tabela nr 3.

Tabela nr 3: Postępowania dotyczące zgodności z Konstytucją i aktami ustawodawczymi innych aktów normatywnych podjęte z inicjatywy własnej przez Trybunał Konstytucyjny

Rok	Liczba postępowań	Sygnatury akt
1987	4	Uw 3/87, Uw 4/87, Uw 5/87, Uw 6/87
1988	6	Uw 3/88, Uw 4/88, Uw 5/88, Uw 6/88, Uw 9/88, Uw 20/88
Razem:	10	

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*.

Najczęściej badanymi w ramach inicjatywy własnej przez Trybunał Konstytucyjny aktami podstawowymi były rozporządzenia Rady Ministrów. W większości przypadków postępowania takie kończyły się wydaniem postanowienia o umorzeniu (5 postępowań), bądź częściowym umorzeniu postępowania (2 postępowania). Bliższe dane na ten temat przedstawia tabela nr 4.

Należy jednak podkreślić, że w przypadku badania zgodności przepisów ustaw oraz aktów równorzędnych Trybunał Konstytucyjny był jeszcze bardziej wstrzemięźliwy. W latach 1986 – 1997 z własnej inicjatywy zgłosił do rozpatrzenia jedynie trzy wnioski.

Tabela 4: Akty podstawowe badane z inicjatywy własnej przez Trybunał Konstytucyjny oraz sposoby zakończenia postępowania

Sygnatura akt	Rodzaj aktu	Sposób zakończenia postępowania
Uw 3/87	rozporządzenie Ministra Pracy, Plac i Spraw Socjalnych z dnia 22 lutego 1984 r. w sprawie zasad wypłacania świadczeń emerytalno-rentowych w zbiegu ze świadczeniami o charakterze rentowym z instytucji zagranicznych (Dz. U. Nr 13, poz. 57)	umorzenie postępowania
Uw 4/87	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1984 r. w sprawie ustalenia stawek wynagrodzenia zasadniczego dla kierowników zakładów pracy oraz zwiększenia rozpiętości stawek wynagrodzenia zasadniczego dla pracowników na stanowiskach nierobotniczych (Dz. U. Nr 39, poz. 204 z późn. zm.)	umorzenie postępowania
Uw 5/87	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów i sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów i rozliczeń z tym związanych oraz zarządzania sprzedanymi nieruchomościami (Dz. U. Nr 47, poz. 239 z późn. zm.)	umorzenie postępowania
Uw 6/87	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 września 1983 r. w sprawie aplikacji radcowskiej (Dz. U. Nr 56, poz. 251)	umorzenie postępowania
Uw 3/88	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 1983 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (tekst jedn. Dz. U. z 1988 r. Nr 2, poz. 10)	orzeczenie o niezgodności z ustawą
Uw 4/88	1. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 listopada 1985 r. w sprawie stawek podatku od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń oraz zasad ustalania kwot wynagrodzeń wolnych od podatku (tekst jednolity Dz. U. z 1988 r. Nr 15, poz. 110); 2. 2) rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 maja 1988 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podatku od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń oraz terminów jego płatności (Dz. U. Nr 15, poz. 111)	orzeczenie o niezgodności z ustawą
Uw 5/88	1. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent (Dz. U. Nr 18, poz. 77);	umorzenie postępowania




	2. 2) uchwała Nr 33 Rady Ministrów z dnia 25 marca 1983 r. w sprawie klasyfikacji wynagrodzeń w jednostkach gospodarki społecznej (M. P. Nr 15, poz. 85)	
Uw 6/88	rozporządzenie Ministrów Komunikacji oraz Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 31 lipca 1972 r. w sprawie krajowego transportu drogowego (Dz. U. Nr 34 poz. 234 z późn. zm.)	1. postanowienie o częściowym umorzeniu postępowania; 2. orzeczenie o niezgodności z ustawą
Uw 9/88	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 października 1987 r. w sprawie odszkodowań za szkody wyrządzone w uprawach i płonach przez niektóre gatunki zwierząt łownych (Dz. U. Nr 34, poz. 189)	postanowienie o częściowym umorzeniu postępowania
Uw 20/88	1. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 sierpnia 1985 r. w sprawie zasad rozliczeń pieniężnych jednostek gospodarki społecznej (Dz. U. Nr 43, poz. 204 z późn. zm.); 2. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 października 1988 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie zasad rozliczeń pieniężnych jednostek gospodarki społecznej (Dz. U. Nr 35, poz. 273); 3. zarządzenie Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 16 września 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad rozliczeń pieniężnych jednostek gospodarki społecznej (M. P. Nr 30, poz. 207; zm. Z 1986 r. Nr 3, poz. 23)	orzeczenie o niezgodności z Konstytucją i ustawami

Źródło: opracowanie własne

Zastanawiać może fakt, iż Trybunał Konstytucyjny wykazywał tak daleko idącą powściągliwość w działaniach z własnej inicjatywy. Powstaje też pytanie dlaczego w ten sposób działał w latach 1987 – 1988? Być może odpowiedzi należy szukać w skomplikowanej sytuacji społeczno – gospodarczej w początkach jego działalności, czy też w nowelizacjach Konstytucji PRL, które m. in. w 1989 roku zwiększyły zakres jego obowiązków orzeczniczych. Nadto zwiększyła się liczba podmiotów, które mogły wnosić stosowne wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, a także sama liczba wniosków. Nie można chyba też pomijać znanego sędziom tego trybunału poglądu, który jasno przedstawił w późniejszym czasie jeden z jego członków, pisząc, że: „działanie z inicjatywy własnej jest obce istocie organów

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author W. Brzęk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 209 - 253

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

sądowych, kłóci się z zasadą dyspozytywności postępowania i może prowadzić do nadmiernej polityzacji sądu konstytucyjnego” (Garlicki, 2015, s. 89).

Warto w tym miejscu także wspomnieć, że kolejna ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, uchwalona w 1997 roku, nie zawierała już przepisów zezwalających na wszczęcie postępowania przez ten organ z własnej inicjatywy.

Trybunał Konstytucyjny w różny sposób określał motywy wszczęcia postępowania z własnej inicjatywy. Niektóre uzasadnienia takiego działania były dość szczegółowe, np.: w uzasadnieniu do postanowienia z dnia 20 stycznia 1988 r. sygn. Uw 6/87 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, co następuje: Postanowieniem z dnia 16 listopada 1987 r. Trybunał Konstytucyjny podjął z inicjatywy własnej postępowanie w sprawie o zbadanie, czy § 3 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 września 1983 r. w sprawie aplikacji radcowskiej (Dz. U. Nr 56, poz. 251) jest zgodny z art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. Nr 19, poz. 145). (...) W uzasadnieniu postanowienia stwierdzono, że wprowadzenie przez rozporządzenie dodatkowych wymagań odnoszących się do ustawowego warunku „rocznego okresu zatrudnienia” może oznaczać ograniczenie możliwości ubiegania się o wpis na listę aplikantów radcowskich przez niektóre osoby legitymujące się wymaganym przez ustawę okresem zatrudnienia, w szczególności przez osoby pracujące zarobkowo w okresie studiów. Trybunał Konstytucyjny w związku z tym uznał, że zachodzi potrzeba zbadania, czy ustanowienie unormowania zawartego w § 3 ust. 2 rozporządzenia nie nastąpiło z przekroczeniem granic ustawowego upoważnienia. Zgodnie bowiem z ustalonym stanowiskiem doktryny oraz dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (np. orzeczenie TK sygn. U 5/86 i P 2/86, Zbiór Orzeczeń TK z 1986 r. poz. 1 i 6) upoważnienie ustawowe podlega zawsze ścisłej, literackiej wykładni; domniemywanie objęcia upoważnieniem materii w nim nie wymienionych w drodze np. wykładni celowościowej nie może w zasadzie wchodzić w rachubę. Za istotną przesłankę podjęcia postanowienia przyjęto również to, że przedmiotem regulacji zawartej w § 3 ust. 2 rozporządzenia była materia obejmująca sferę praw i obowiązków obywatelskich, a więc dziedzinę, której unormowanie jest możliwe w drodze ustawy i tylko subsydiarnie, to jest na zasadzie wyraźnego upoważnienia ustawy i w celu jej



wykonania - w drodze rozporządzenia (*Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 1986 - 1995, tom 1, poz. 18*).

Badając wniosek Trybunał Konstytucyjny musiał zbadać m. in. datę ogłoszenia aktu, bądź zatwierdzenia (w przypadku dekretu), albo ustanowienia aktu, co do którego nie obowiązywały przepisy o obowiązku ogłoszenia. W przypadku kiedy wnioski o wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zostały wniesione po upływie pięciu lat od daty ogłoszenia, zatwierdzenia, bądź ustanowienia Trybunał Konstytucyjny mógł jedynie przekazać taki wniosek do organu, który wydał akt objęty wnioskiem. W przypadku dekretów przysyłał taki wniosek do Sejmu (art. 24 ustawy). Czynił to w trybie określonym w art. 6 ustawy dotyczącym prawa Trybunału Konstytucyjnego do zgłaszania uwag o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego RP.

Trybunał Konstytucyjny badał również czy dany podmiot był uprawniony do złożenia wniosku. Przykładem takiego działania może być postanowienie z dnia 24 kwietnia 1991 w sprawie sygn. U 1/91. Otóż Rzecznik Praw Obywatelskich w lutym 1991 roku złożył wniosek o stwierdzenie, że „§ 2 zarządzenia Ministra Obrony Narodowej Nr 5/MON z dnia 5 lutego 1991 r. w sprawie postępowania z poborowymi uznanymi za jedynych żywicieli rodzin (które nie było publikowane) jest sprzeczny z art. 16 § 1, art. 110, art. 161 kpa w związku z art. 1 ustawy z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, a także z art. 1 Konstytucji”. Trybunał Konstytucyjny postanowił nie nadać wnioskowi dalszego biegu argumentując swoje stanowisko w następujący sposób: „Skoro powołane zarządzenie Ministra Obrony Narodowej jest aktem normatywnym dotyczącym obronności Państwa i Sił Zbrojnych, to z wnioskami o stwierdzenie jego zgodności z Konstytucją lub aktem ustawodawczym, zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wystąpić mogą jedynie: Prezydium Sejmu, Prezydium Senatu, Rada Ministrów oraz Komitet Obrony Kraju. Upnień takich nie posiada Rzecznik Praw Obywatelskich, a Trybunał Konstytucyjny nie jest władny podjąć w tych sprawach postępowania z inicjatywy własnej. (*Postanowienie z dnia*

24 kwietnia 1991 r, sygn. U 1/91; *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 1991 - 1992, tom 3, poz. 15*)”.

Jednocześnie, zgodnie z art. 25 uchwały, Trybunał był zobowiązany do zawiadomienia Prokuratora Generalnego o wpływie wniosku, pytania prawnego lub o wydaniu postanowienia o wszczęciu postępowania z własnej inicjatywy. Takie działanie skutkowało tym, że nieobecność w taki sposób poinformowanego Prokuratora Generalnego lub jego przedstawiciela na rozprawie nie hamowała postępowania. Wyjątkiem od tej zasady był ustawowy obowiązek uczestnictwa w rozprawie. Zgodnie bowiem z art. 26 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym obowiązkowa obecność Prokuratora Generalnego lub jego zastępcy przewidziana była w przypadku rozpoznawania sprawy przez Trybunał w pełnym składzie. W przypadkach rozpoznawania spraw przez pozostałe składy Trybunału Konstytucyjnego zamiast Prokuratora Generalnego, bądź jego zastępcy możliwy był udział prokuratora Prokuratury Krajowej.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że zgodnie z art. 26 ust. 3 ustawy w toku postępowania Trybunał konstytucyjny mógł przesłuchiwać biegłych, żądać od organów i instytucji państwowych oraz organizacji społecznych okazywania akt i dokumentów, a także przeprowadzać inne dowody, które uznał za niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego kierował do rozpoznania na rozprawie wnioski bezpośrednio do właściwego składu orzekającego oraz wyznaczał termin rozprawy. W przypadku podmiotów wymienionych w art. 23 ust. 1 czynił to dopiero, gdy wnioskowi nadano dalszy bieg (art. 27 ust. 1 uchwały). Wówczas to przewodniczący składu orzekającego mógł wydawać zarządzenia, które miały na celu właściwe przygotowanie rozprawy. Mógł więc w szczególności:

- a) zarządzić doręczenie uczestnikom postępowania odpowiednich pism, wniesionych w toku postępowania,
- b) wezwać uczestników postępowania do przedstawienia, w formie pisemnej, w ustalonym terminie, stanowiska w sprawie,
- c) zarządzić przedstawienie przez uczestników postępowania dokumentów i innych materiałów, potrzebnych do wyjaśnienia sprawy,



- d) powołać biegłych, zobowiązując ich do złożenia opinii w formie pisemnej i przedstawienia jej na rozprawie, lub zażądać opinii odpowiedniej jednostki naukowej (art. 27 ust. 2 uchwały).

Trybunał Konstytucyjny rozpoznawał wniosek, bądź pytanie prawne, na rozprawie, o której powiadamiał wnioskodawcę oraz organ, który wydał akt objęty wnioskiem, a w przypadku dekrety – Sejm, jak również Prokuratora Generalnego. Obecność na rozprawie wnioskodawcy, bądź jego przedstawiciela, była obowiązkowa (art. 26 ust. 1 ustawy). Rozprawa nie mogła się odbyć nie wcześniej niż po upływie 14 dni od doręczenia zawiadomienia o jej terminie (art. 29 uchwały). Co do zasady rozprawa była jawna, lecz wyłączenie jawności mogło nastąpić ze względu na bezpieczeństwo Państwa, bądź tajemnicę państwową (art. 27 ustawy). O wyłączeniu jawności rozprawy Trybunał Konstytucyjny postanawiał z urzędu lub na wniosek uczestnika postępowania (art. 33 uchwały). Rozprawą kierował i wydawał zarządzenia niezbędne do utrzymania porządku na rozprawie przewodniczący składu orzekającego. On też zamykał rozprawę w przypadku uznania przez skład orzekający, że sprawa została dostatecznie wyjaśniona (art. 37 uchwały).

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach związanych zgodności aktów podustawowych z Konstytucją oraz aktami ustawowymi

Po zamknięciu rozprawy skład orzekający przystępował do narady, która obejmowała dyskusję oraz głosowanie nad orzeczeniem i jego motywami. Orzeczenie zapadało większością głosów. Przegłosowany członek składu orzekającego mógł przed ogłoszeniem orzeczenia zgłosić zdanie odrębne uzasadniając je pisemnie. Nie zwalniało go to jednak od podpisania orzeczenia, w którym – w takich przypadkach – zaznaczano zdanie odrębne. Orzeczenie sporządzone w formie pisemnej ogłaszał uczestnikom postępowania przewodniczący składu orzekającego podając ustnie główne powody takiego rozstrzygnięcia. (art. 39 – 41 uchwały). Co do zasady orzeczenie ogłaszane było w dniu zamknięcia rozprawy. Jednak w przypadku sprawy szczególnie zawilej, bądź z innych ważnych powodów skład orzekający mógł odroczyć wydanie orzeczenia, ale tylko na okres, który nie przekraczał 14 dni (art. 39 ust. 2 uchwały).

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego były ostateczne (art. 30 ustawy) i podlegały wykonaniu po doręczeniu ich organowi, który wydał dany akt. (art. 7 ust. 1 i art. 8 ustawy). Były one doręczane niezwłocznie po ich wydaniu i sporządzeniu uzasadnienia (art. 47 ust. 2 uchwały).

W szczególnie uzasadnionych przypadkach Trybunał Konstytucyjny orzekając niezgodność aktu podstawowego z Konstytucją, czy aktem ustawodawczym mógł jednocześnie, w oparciu o treść art. 10 ust.2 ustawy, zawiesić, w całości lub w części, stosowanie wadliwego aktu normatywnego. Zdaniem Marcina Dąbrowskiego przyjęcie takiego rozwiązania w ustawie powodowało, że do czasu zmiany, bądź uchylenia danego aktu podstawowego, który był sprzeczny z Konstytucją albo ustawą wadliwe przepisy nie mogły być stosowane. Uprawnienie to zabezpieczało prawa jednostki przed ich naruszeniem przez akty stosowania prawa (Dąbrowski, 2015, s. 76). W omawianym okresie Trybunał Konstytucyjny skorzystał z tego uprawnienia tylko dwa razy zawieszając stosowanie aktów normatywnych w sprawach o sygnaturach U 15/88 oraz U 6/92.

W przypadku postępowania sygn. U 15/88 Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie, czy niepublikowany Regulamin Miejscowej Służby Telefonicznej, stanowiący załącznik do pisma TLM 51010 z dnia 7 marca 1985 r. Dyrektora Departamentu Służby Telekomunikacyjnej byłego Ministra Łączności, funkcjonujący w obrocie prawnym jako przepis prawa określający m. in. zasady przyznawania abonamentów telefonicznych osobom fizycznym i prawnym na terenie PRL:

- a) jest zgodny z przepisami ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o łączności oraz z przepisami rozporządzenia Ministra Łączności z dnia 23 czerwca 1986 r. w sprawie ordynacji telekomunikacyjnej,
- b) narusza konstytucyjną zasadę równości obywateli PRL.

Ustalając niezgodność kwestionowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisów „Regulaminu” z Konstytucją, a także z ustawą o łączności i zawieszając z dniem ogłoszenia orzeczenia, stosowanie jego przepisów Trybunał Konstytucyjny stwierdził m. in., co następuje: Ze względu na społeczną doniosłość oraz rozległość i wagę stwierdzonych w toku postępowania niezgodności § § 13, 14, 15, i 17



"Regulaminu" z przepisami Konstytucji PRL oraz ustawy o łączności z 1984 r., Trybunał Konstytucyjny uznał za niezbędne zawieszenie stosowania ww. przepisów „Regulaminu” z dniem ogłoszenia orzeczenia, na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Przepisy te, jako niekonstytucyjne i nielegalne, nie mogą być - w jakiegokolwiek postaci - podstawą bieżącego rozpatrywania wniosków obywateli o dokonanie usługi telefonicznej jako usługi o charakterze powszechnym. Sygnalizowane w uzasadnieniu wniosku Rzecznika oraz w toku rozprawy działania jednostek organizacyjnych PPTiT potwierdzają zaś skłonność odpowiednich organów PPTiT, oparte na wieloletniej, niezgodnej z prawem obowiązującym praktyce do uznawania „Regulaminu” za jedyną i wystarczającą podstawę prawną przy rozpatrywaniu wniosków o przyznanie abonamentu telefonicznego lub przeniesienie stacji telefonicznej (*Orzeczenie z dnia 7 czerwca 1989 r. – U 15/88, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, tom 2, 1989, poz. 18*).

Z kolei w przypadku postępowania sygn. U 6/92 po rozpoznaniu w dniu 19 czerwca 1992 r. na rozprawie sprawy z wniosku grupy posłów na Sejm RP o stwierdzenie niezgodności uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 maja 1992 roku zobowiązującej Ministra Spraw Wewnętrznych do podania pełnej informacji na temat urzędników państwowych od szczebla wojewody wzwyż, posłów, senatorów, sędziów, prokuratorów, adwokatów, radnych gmin i członków zarządów gmin będących współpracownikami UB i SB w latach 1945-1990 z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności z art. 3 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność wspomnianej uchwały z Konstytucją i ustawą o Urzędzie Ochrony Państwa oraz ustawą o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej. Jednocześnie – działając na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – zawiesił w całości stosowanie zaskarżonej uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, argumentując to w następujący sposób: Trybunał Konstytucyjny zawiesił stosowanie zaskarżonej uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w całości z dniem 19 czerwca 1990 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że wykonanie obowiązku nałożonego przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej na Ministra Spraw Wewnętrznych podania pełnej informacji na temat urzędników państwowych od szczebla wojewody wzwyż, posłów, senatorów, sędziów,

prokuratorów, adwokatów, radnych gmin i członków zarządów gmin będących współpracownikami UB lub SB w latach 1945-1990 mogłoby bowiem doprowadzić do nieodwracalnych naruszeń dóbr osobistych, w szczególności czci i imienia wielu osób, co bez istnienia procedur ochronnych jest niedopuszczalne. Zdaniem Trybunału zachodzi więc szczególnie uzasadniony wypadek, o którym mówi art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (*Orzeczenie z dnia 19 czerwca 1992 r. – U 6/92, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, tom 3, 1992, poz. 54*).

Organ będący autorem aktu podstawowego, którego dotyczyło orzeczenie, miał – co do zasady – dwie drogi wykonania orzeczenia. Mógł on, zgodnie z art. 9 ustawy, albo niezwłocznie dokonać odpowiednich zmian, bądź uchylić go w części albo w całości. Musiał to uczynić w ciągu sześciu miesięcy od doręczenia mu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

W przypadku aktów podstawowych, gdy nie usunięto w nich niezgodności z Konstytucją, albo aktem ustawodawczym w ciągu sześciu miesięcy od doręczenia orzeczenia, traciły one – z mocy prawa – swoją moc. O utracie mocy danego aktu ogłaszał prezes Trybunału Konstytucyjnego w organie publikacyjnym, w którym był on ogłoszony, a w przypadku, gdy akt nie był ogłoszony – w Monitorze Polskim (art. 10 ustawy).

Jednak ustawodawca wprowadził w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym wyjątek od tej zasady, którego zastosowanie w praktyce mogło przedłużyć termin wykonania orzeczenia. Otóż zgodnie z art. 30 ust. 2 i 3 ustawy jeśli Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją lub aktem ustawodawczym aktu normatywnego wydanego przez naczelny, bądź centralny organ administracji państwowej, to wówczas Prezydent, Rada Ministrów albo prezes Rady Ministrów w ciągu miesiąca od daty doręczenia orzeczenia mogli wystąpić z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie. Wówczas to, na zasadzie art. 45 ust. 1 uchwały, prezes Trybunału Konstytucyjnego doręczał wniosek uczestnikom postępowania w sprawie i zwracał się z prośbą o zajęcie stanowiska w terminie, który im wyznaczył. W literaturze przyjmowano, że był to wyjątek od zasady ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (Zwierzchowski, 1997, s. 104 – 105).



Źródła takiego rozwiązania upatrywać zapewne należy m. in. w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, w którym ustawodawca - w art. 127 § 3 przyjął zasadę, iż od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez naczelny organ administracji państwowej nie służy odwołanie. Jednakże strona niezadowolona z wydanej decyzji mogła wystąpić do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Nie był to jednak zwykły ani nadzwyczajny środek odwoławczy. Podkreślił to dobitnie także Trybunał Konstytucyjny w swoich rozstrzygnięciach. W orzeczeniu sygn. U 5/86 z dnia 5 listopada 1986 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż "w ujęciu art. 27 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym ponowne rozpatrzenie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie polega na powtórnym zbadaniu przez Trybunał zgodności z prawem aktu normatywnego objętego orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego wydanym w składzie zwykłym. Jest to jedyny skutek prawny jaki ustawa o Trybunale Konstytucyjnym łączy ze złożeniem wspomnianego wniosku". Natomiast w postanowieniu sygn. U 7/88 z dnia 26 października 1988 r. stwierdził on, że „ponowne rozpatrzenie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie nie ma charakteru środka odwoławczego, zwykłego lub nadzwyczajnego”. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił istotę tej instytucji w orzeczeniu pełnego składu z dnia 5 listopada 1986 r. (sygn. U. 5/86) stwierdzając, że polega ona na powtórnym zbadaniu przez Trybunał zgodności z prawem aktu normatywnego objętego orzeczeniem wydanym w składzie zwykłym. W podobny sposób wypowiadała się i literatura (Czeszejko – Sochacki, 1986, s. 161; Oniszczyk, 1998, s. 47 – 48; Orzechowska, 2015, s. 55 – 56).

Wydawać by się mogło, że był to skuteczny sposób do ograniczenia uprawnień Trybunału Konstytucyjnego. W praktyce jednak instytucja ta nie sprawdziła się, gdyż Rada Ministrów skorzystała z niej tylko trzy razy. Dwa razy w latach 1986 – 1988, a raz w 1992 roku, już po zmianach ustrojowych.

Rozpatrując wnioski Rady Ministrów Trybunał Konstytucyjny w jednym tylko przypadku wydał orzeczenie. Natomiast w pozostałych wydał postanowienie o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania oraz postanowienie o umorzeniu postępowania.

Na szczególną uwagę zasługują orzeczenia U 1/86 z dnia 26 maja 1986 r. oraz U 5/86 z dnia 5 listopada 1986 roku. Orzeczenie U 1/86 to pierwsze orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w jego historii. Wydanie wspomnianego orzeczenia było skutkiem rozpatrzenia wniosku Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej we Wrocławiu o stwierdzenie niezgodności § 30 ust. 1 oraz § 31 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów i sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów i rozliczeń z tym związanych oraz zarządzania sprzedanymi nieruchomościami (Dz. U. Nr 47, poz. 239) z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99) i z Konstytucją Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Trybunał w składzie trzyposobowym podzielił zdanie wnioskodawcy i stwierdził niezgodność kwestionowanych przepisów odpowiednio z przywołaną we wniosku ustawą oraz Konstytucją PRL. Orzeczenie to zostało opublikowane w *Diariuszu Sejmowym* (*Diariusz Sejmowy nr 8/86, s. 37 – 41*). W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał Konstytucyjny podjął szerzej m. in. kwestię relacji między ustawą a rozporządzeniem stwierdzając, że brak stanowiska ustawodawcy „w jakiejś sprawie” musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczych. Nadto Trybunał Konstytucyjny wyszedł z założenia, które podzielane było przez naukę prawa konstytucyjnego i prawa administracyjnego, że rozporządzenie nie może wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami lub na ich podstawie. Nie może też treści w nich zawartych powtarzać, przekształcać, modyfikować czy syntetyzować.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny odniósł się do treści upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia. W tym konkretnym przypadku stwierdził on, co następuje: „Upoważnienie zawarte w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r., jakkolwiek mało konkretne, nie może być, jak to już stwierdzono, interpretowane w istocie *contra legem*, tj. zmierzać do przyznania w praktyce organowi administracyjnemu władzy zmieniania unormowania zawartego w ustawie upoważniającej lub - tym bardziej - w jakiejkolwiek innej ustawie. Odmienne od reguł ustawy uregulowanie w rozporządzeniu byłoby tylko wtedy dopuszczalne, gdyby



miało charakter ściśle wyjątkowy i zostało dozwolone *expressis verbis* w upoważnieniu, a nie oparte na domniemaniu. Tak też należy rozumieć spotykany wyjątkowo w nauce prawa konstytucyjnego pogląd, że rozporządzenie w wykonaniu ustawy upoważniającej może ustanawiać w danym szczególnym przedmiocie również normy niezgodne z ogólnym uregulowaniem ustawowym, wynikającym z innych ustaw”.

W uzasadnieniu wspomnianego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny podjął również problem naruszenia zasady *lex letro non agit*. W tej materii wyraził pogląd, iż: Zasada niedziałania prawa wstecz jako dyrektywa postępowania skierowana pod adresem organów stanowiących prawo polega na tym, że nie należy stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowoustanowione normy prawne do zdarzeń (rozumianych *sensu largo*), które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normami tymi przewidzianych. W przypadku, gdy ustawodawca nakazuje kwalifikować według norm nowych zdarzenia zaistniałe przed wejściem tych nowych norm w życie, wówczas mamy do czynienia z ustanowieniem norm z mocą wsteczną (z nadaniem nowym normom mocy wstecznej). Norma nie działa wstecz, jeżeli na jej podstawie należy dokonywać kwalifikacji zdarzeń, które wystąpiły po jej wejściu w życie. Przy ustalaniu następstw prawnych zdarzeń, które miały miejsce pod rządami dawnych norm, ale występują w okresie, gdy nowa norma weszła w życie należy - zgodnie z zasadą *lex retro non agit* - następstwa te określać na podstawie dawnych norm, ale jedynie do czasu wejścia w życie norm nowych. Trybunał Konstytucyjny podziela także utrwalony w doktrynie pogląd, że w razie wątpliwości co do czasu obowiązywania ustawy należy przyjąć, że każdy przepis normuje przyszłość, nie zaś przeszłość. Zasada nie działania prawa wstecz, chociaż nie została wyrażona w Konstytucji PRL, stanowi podstawową zasadę porządku prawnego. Znajduje ona swoje oparcie w takich wartościach, jak bezpieczeństwo prawne i pewność obrotu prawnego oraz poszanowanie praw nabytych. Z tych też względów od zasady nieretroakcji powinno się odstępować wyjątkowo, z bardzo ważnych powodów. Odstępstwo to winno wynikać zawsze z brzmienia ustawy, a nie aktu podstawowego.

Rada Ministrów skorzystała z uprawnienia, jakie przysługiwało jej na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i złożyła wniosek o ponowne rozpatrzenie wspomnianej wyżej sprawy przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie. W dniu 5 listopada 1986 roku Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie o sygnaturze, U 5/86, którego sentencja była identyczna z sentencją orzeczenia sygn. U 1/86. W uzasadnieniu orzeczenia wydanego w pełnym składzie Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, o czym wspomniano już wcześniej, że ponowne rozpatrzenie sprawy na podstawie art. 27 ust. 2 i 3 ustawy polega na powtórnym zbadaniu przez Trybunał zgodności z prawem aktu normatywnego objętego orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego wydanym w składzie zwykłym

Tym samym - jak pisał Leszek Garlicki – Trybunał podzielił stanowisko doktryny, iż ponowne rozpatrzenie sprawy nie ma charakteru kontroli instancyjnej (Garlicki, 2001, s. 46). Nadto przedstawił m. in. swój pogląd odnośnie warunków, które musi spełniać rozporządzenie, aby było ono zgodne z konstytucją oraz ustawą. Były nimi:

- a) warunek wydania rozporządzenia na podstawie wyraźnego, to jest nie opartego na domniemaniu, i szczegółowego upoważnienia ustawy w materiach określonych w upoważnieniu;
- b) warunek wydania rozporządzenia w granicach upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania;
- c) warunek niesprzeczności treści rozporządzenia z normami Konstytucji PRL, a także z wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia.

Orzeczenia sygn. U 1/86 oraz U5/86 były ważne jeszcze z innego punktu widzenia. Zapoczątkowały one bowiem stabilną linię orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego stosunku rozporządzeń do ustaw (Skwara, 2010, s. 150 - 151). W orzeczeniu sygn. U1/86 podjęto też problematykę zakazu wstecznego działania prawa. Rozważania na ten temat były kontynuowane również w późniejszym okresie (Garlicki, 2001, s. 44).

Od połowy 1992 roku żaden z uprawnionych podmiotów, w szczególności Rada Ministrów, nie wniósł już wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w pełnym



składzie Trybunału Konstytucyjnego. Tym samym w omawianym okresie Trybunał Konstytucyjny nie działał już w opisanym wyżej trybie. W rezultacie instytucja ponownego rozpatrzenia sprawy przez pełen skład Trybunału nie odegrała żadnej roli w kształtowaniu funkcji ochronnej, którą spełniał w swoich działaniach Trybunał Konstytucyjny (Dąbrowski, 2015, s. 77).

Analizując orzeczenia wydane przez Trybunał Konstytucyjny w stosunku do aktów podustawowych w omawianym czasie godzi się zauważyć, że w większości przypadków były to ustalenia o niezgodności z konstytucją, bądź ustawami. Tak było w 29 przypadkach. Natomiast w 18 przypadkach Trybunał Konstytucyjny nie dopatrzył się niezgodności treści aktu podustawowego z ustawą zasadniczą lub ustawami w całości, bądź części. Powyższe dane liczbowe nie odzwierciedlają złożoności problemu. Często bowiem w tym samym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny pewien fragment tego samego aktu podustawowego uznawał za niezgodny, a inny za zgodny z aktami wyższego rzędu. Przykładem takiego rozstrzygnięcia może być choćby orzeczenie U 10/88 z dnia 20 grudnia 1988 r., czy orzeczenie U 14/92 z dnia 17 listopada 1992 r.

W sentencjach swoich orzeczeń Trybunał Konstytucyjny posługiwał się zwrotami: „...jest zgodny z ...”, bądź „... jest niezgodny z ...”. W pierwszym przypadku oznaczało to ustalenie zgodności danej normy z wzorcem kontroli, w drugim zaś o jej niezgodności. Jednak z biegiem czasu zaczął posługiwać się także zwrotem: „...nie jest niezgodny z ...”. Powstał więc problem jego interpretacji. W pewnym sensie dyskusję na ten temat podsumował w 2013 roku Mirosław Granat, który powołując się w tej mierze na Jakuba Królikowskiego i Adelinę Vaninę Prokop (Królikowski, Prokop, 2009, s. 49) stwierdził, że: „W praktyce orzeczniczej Trybunału, jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP, na oznaczenie stosunku przedmiotu kontroli do wzorca kontroli wykształciła się konstrukcja „nie jest niezgodne”. Jej znaczenie logiczne nie jest do końca sprecyzowane w trybunalskim *acquis*, moim zdaniem, do dnia dzisiejszego. Z „nie jest niezgodne”, co oczywiste, nie wynika zgodność normy, ani też brak zgodności z Konstytucją. Podwójne przeczenie („nie jest niezgodne”) nie oznacza tu w szczególności zgodności. Podwójne przeczenie nie jest bowiem twierdzeniem, jeśli występują więcej niż dwie możliwości. Okazuje

się jednak, że w latach 90-tych XX w. formuła ta była pojmowana w orzecznictwie jako synonim uznania zgodności lub przynajmniej „potwierdzenia konstytucyjności badanej regulacji”. Takie postrzeganie znaczenia tej konstrukcji zostało następnie uznane w doktrynie trybunalskiej za nieprecyzyjne i wypadło z niej (*Granat M.: Zdanie odrębne do wyroku TK z dnia 13 listopada 2013 r., sygn. akt P 25/12*).

Postanowienia

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w omawianym okresie kończyły postępowanie w sposób merytoryczny. Jednakże wydawane były przez niego także rozstrzygnięcia o innym niż merytoryczny charakterze. Przybierały one postać postanowień. Przepisy ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w sposób wyraźny dopuszczały możliwość wydania postanowienia tylko w przypadku, gdy wnioskowi nie został przez Trybunał nadany dalszy bieg z trzech poniższych powodów:

- a) niespełnienie przez wniosek wymogów ustawy;
- b) wniosek był oczywiście bezzasadny;
- c) wniosek został mylnie skierowany (art. 23 ust. 3 ustawy).

Natomiast z treści art. 4 ust. 2 ustawy wynikała możliwość wydania postanowienia o umorzeniu postępowania w przypadku gdy nastąpiła utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny.

Z kolei uchwała Sejmu w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym dopuszczała możliwość wydania:

- a) postanowienia o wszczęciu postępowania z inicjatywy własnej Trybunału (art. 24 ust. 1);
- b) postanowienia w sprawie nienadania wnioskowi dalszego biegu (art. 26 ust. 2);
- c) postanowienia o pozostawieniu bez rozpoznania zażalenia na postanowienie w sprawie nienadania wnioskowi dalszego biegu, gdy minął termin wniesienia zażalenia (art. 26 ust. 4);
- d) postanowienia o pozostawieniu bez biegu wniosków o wszczęcie postępowania przed Trybunałem, o ile zostały przekroczone terminy złożenia wniosku o wszczęcie postępowania określone w przepisach ustawy (art. 28).



W latach 1986 – 1997 Trybunał Konstytucyjny przeprowadził postępowania w trakcie których rozpoznał 112 wniosków o stwierdzenie zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami (vide tabela nr 1). W tym samym czasie w 54 przypadkach Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienia o umorzeniu postępowań. Szczególne nasilenie umorzeń postępowań miało miejsce w roku 1988 (8 przypadków), 1989 (13 przypadków) oraz w 1997 (7 przypadków).

Poczesne miejsce wśród podstaw prawnych umorzenia postępowania zajmował art. 4 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Warto przypomnieć, że ówczesny ustawodawca we wspomnianym artykule ograniczył zakres jego działania stanowiąc, iż utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny powoduje umorzenie postępowania w sprawie takiego aktu. Stąd też w uzasadnieniach postanowień o umorzeniu postępowania w oparciu o wspomnianą podstawę prawną Trybunał Konstytucyjny starał się to odpowiednio wyjaśnić uczestnikom postępowania, w szczególności wnioskodawcom i pokierować ich przyszłymi działaniami. Najdobitniej chyba uczynił to w postanowieniu sygn. 13/88 z dnia 31 grudnia 1988 r. pisząc co następuje: „Stosownie do przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, organ ten orzeka o zgodności prawa, obowiązującego w chwili wydania orzeczenia. Proceduralną więc przesłanką, niezbędną do prowadzenia postępowania o zbadanie konstytucyjności lub legalności aktu normatywnego (normy prawnej) jest jego obowiązywanie w dacie wydania orzeczenia. Stanowi to formalnoprawną przesłankę dopuszczalności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jeżeli w toku postępowania kwestionowany akt normatywny (norma prawna) będący przedmiotem postępowania utraci moc obowiązującą na skutek jego zmiany lub uchylenia wówczas wyłączona jest możliwość dalszego prowadzenia postępowania niezależnie od tego, czy na skutek wydania nowego aktu normatywnego nastąpiła merytoryczna zmiana dotychczasowego stanu prawnego. Przepis art. 4 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ma charakter proceduralny, a nie materialno-prawny.

Jeżeli kwestionowany akt normatywny lub norma prawna utraci moc obowiązującą, powstaje wtedy konieczność zastosowania konsekwencji proceduralnych wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Trybunał Konstytucyjny nie ma już możliwości badania materialno-prawnych skutków zmiany lub uchylecia dawniej obowiązującego aktu, wynikających z nowego aktu normatywnego. W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny nie może uchylić się od obowiązku wydania postępowania o umorzeniu postępowania i wydać orzeczenia co do istoty sprawy. Jeżeli w ocenie wnioskodawcy nowy stan prawny zawiera normy niezgodne z hierarchicznie wyższej rangi aktem normatywnym, to powinien wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z nowym wnioskiem o zbadanie konstytucyjności lub legalności stanu prawnego.

Także Trybunał Konstytucyjny, jeżeli dostrzeże niezgodność nowej regulacji z aktem normatywnym wyższego rzędu, to może z inicjatywy własnej wszczęć postępowanie w odniesieniu do nowego aktu prawnego, który może stać się przedmiotem kontroli w odrębnej sprawie, a nie w sprawie dotyczącej aktu normatywnego, który utracił moc obowiązującą w toku postępowania w sprawie. Nie jest możliwe rozszerzenie postępowania w sprawie w odniesieniu do innego aktu normatywnego, który nie był przedmiotem wniosku” (*Postanowienie sygn. 13/88 z dnia 31 grudnia 1988 r., Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, tom 1, 1986 - 1988, poz. 36*).

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że wskazując stosowne rozwiązanie dla wnioskodawcy Trybunał nie zapomniał o sobie. Jednak dodać należy, że z możliwości wszczęcia postępowania z własnej inicjatywy Trybunał korzystał bardzo rzadko, o czym już była mowa wcześniej.

Praktyka związana z umarzaniem postępowań na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym budziła jednak w praktyce oraz doktrynie kontrowersje. Problem ten badał m. in. Jerzy Oniszczyk (Oniszczyk, 1994, s. 66 - 135). Zwrócił on uwagę na fakt, że wszczęcie postępowania przez Trybunał Konstytucyjny w wielu przypadkach był sygnałem do szybkiego uchylecia, bądź zmiany danego aktu normatywnego. Jednak uchylecie, bądź zmiana, konkretnego aktu blokowało postępowanie przed Trybunałem, który nie mógł już wydać orzeczenia, a tylko



i wyłącznie wydać postanowienie o umorzeniu postępowania (*Postanowienie sygn. U 10/94 z dnia 30 marca 1994 r., Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, tom 6, (1995), Warszawa 1995, poz. 13*). Było to więc poważne ograniczenie funkcji Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny relatywnie rzadko korzystał z możliwości pozostawienia wniosku bez biegu. Typowym przykładem takiego rozstrzygnięcia może być postanowienie sygn. U 16/94 z dnia 20 marca 1995 r., na mocy którego Trybunał pozostawił bez dalszego biegu wnioski Prezesa NIK o zbadanie zgodności określonych przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 lipca 1993 r. w sprawie określenia banków, którym przekazane zostaną obligacje skarbowe (...) z przepisami ustawy z dnia 3 lutego 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie niektórych ustaw. W tym przypadku Trybunał Konstytucyjny zgodził się z poglądem Prokuratora Generalnego, który zakwestionował kognicję Trybunału Konstytucyjnego twierdząc, że nie jest jasne, czy wspomniane rozporządzenie jest aktem normatywnym, czy też decyzją administracyjną ubraną w formę rozporządzenia. Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że wspomniane rozporządzenie jest aktem jednorazowym, który nie wymaga uchylecia i wygasa samoistnie po wykonaniu jego przepisów. Nie można więc było zaliczyć zaskarżonych przepisów do kategorii aktów normatywnych, mimo iż przybrały one formę rozporządzenia. Badanie tego typu aktów nie należy do zakresu działania Trybunału Konstytucyjnego. Dlatego też Trybunał wydał postanowienie o pozostawieniu wniosku bez biegu (*Postanowienie sygn. U 10/94 z dnia 30 marca 1994 r., Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, tom 6, (1995), Warszawa 1995, poz. 13*).

Pytania prawne

Do kognicji Trybunału Konstytucyjnego należało także w owych czasach udzielanie odpowiedzi na pytania prawne skierowane przez sądy. Odbywało się to pod pewnym jednak warunkiem. Od odpowiedzi na pytanie musiało zależeć rozstrzygnięcie konkretnego postępowania sądowego. Pytania prawne musiały zawierać podobne dane, jakie były wymagane przy złożeniu wniosku o zbadanie

zgodności konkretnego aktu z Konstytucją albo aktem ustawowym, a ponadto wskazywać, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione, a także wymienić organ, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, oraz oznaczenie sprawy (art. 22 uchwały). Prawo do zadawania pytań – jak wynika z treści art. 25 ust. 1 ustawy - mieli:

- a) pierwszy prezes Sądu Najwyższego;
- b) prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego;
- c) składy orzekające Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz sądów rewizyjnych,

a także naczelne i centralne organy administracji państwowej oraz samorządowe kolegia odwoławcze.

Treść pytania prawnego musiała dotyczyć zgodności aktu ustawodawczego z Konstytucją, bądź innego aktu normatywnego z Konstytucją albo aktem ustawodawczym (art. 11 ust. 1 ustawy).

W przypadku skierowania pytania prawnego sąd zobligowany był do zawieszenia postępowania do chwili rozstrzygnięcia sprawy zgodności określonego w pytaniu aktu z Konstytucją, bądź aktem ustawodawczym (art. 11 ust. 2 ustawy).

W latach 1986 – 1997 Trybunał Konstytucyjny, wedle oficjalnej statystyki, ustosunkował się w postaci orzeczeń, bądź postanowień do 28 pytań prawnych. W latach 1986 – 1992 przeprowadził on w tym zakresie 10, natomiast w latach 1993 – 1997 już 18 postępowań. O ile w pierwszym okresie pytania prawne dotyczyły wyłącznie rozporządzeń, to w drugim aż w 7 przypadkach pytania odnosiły się także do ustaw.

Postępowania w sprawie pytań prawnych nie różniły się, co do zasady, od postępowań w sprawach wniosków o stwierdzenia zgodności aktów ustawodawczych z Konstytucją oraz innych aktów normatywnych z ustawą zasadniczą lub aktem ustawodawczym (art. 12 ustawy). Stąd też i sentencje orzeczeń odnośnie pytań prawnych nie różniły się od sentencji orzeczeń w sprawach wniosków. Przykładem może być następująca sentencja orzeczenia:

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author W. Brzęk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 209 - 253



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

Trybunał Konstytucyjny w składzie: (...) po rozpoznaniu w dniu 8 stycznia 1991 r. na rozprawie, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego, sprawy dotyczącej odpowiedzi na następujące pytanie prawne Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego: „Czy § 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zasad i trybu ustalania opłat z tytułu użytkowania wieczystego, zarządu i użytkowania gruntów” (Dz. U. z 1989 r. Nr 14, poz. 78) znajduje podstawę w upoważnieniu zawartym w art. 46 ust. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1989 r. Nr 14, poz. 74),
orzeka:

przepis § 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zasad i trybu ustalania opłat z tytułu użytkowania wieczystego, zarządu i użytkowania gruntów (tekst jednolity: Dz. U. z 1989 r. Nr 14, poz. 78) jest niezgodny z art. 46 ust. 5 i art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jednolity: Dz. U. z 1989 r. Nr 14, poz. 74, ze zmianami: Dz. U. Nr 29, poz. 154, z 1990 r. Nr 14, poz. 90, Nr 34, poz. 198 i Nr 79, poz. 464) (*Orzeczenie z dnia 8 stycznia 1991 r. sygn. P1/90; Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, tom 3, (1991 – 92), Warszawa 1995, poz. 1*).

W przypadku gdy Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie o niezgodności aktu, o którym była mowa w pytaniu, z Konstytucją, bądź z aktem ustawodawczym, prezes Trybunału przesyłał jego odpis organowi, który zwrócił się z pytaniem prawnym, a orzeczenie organowi, który wydał akt objęty orzeczeniem (art. 25 ust. 3 ustawy). Natomiast gdy Trybunał nie znalazł podstaw do stwierdzenia niezgodności danego aktu wówczas orzeczenie kierowane było do organu, który zwrócił się z pytaniem, zaś jego odpis kierowany był do organu, który wydał wspomniany akt (art. 25 ust. 4 ustawy).

Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym regulowała także tryb działania w przypadku, gdy postępowanie sądowe zostało zawieszone. Wówczas, gdy Trybunał wydał orzeczenie o niezgodności aktu z Konstytucją, bądź aktem ustawowym postępowanie sądowe było podejmowane po rozstrzygnięciu przez Sejm zgodności

aktu ustawodawczego z Konstytucją, bądź w przypadku innych aktów normatywnych, po doprowadzeniu do zgodności tych aktów z Konstytucją lub aktem ustawodawczym. W przypadku, gdy nie usunięto niezgodności aktu z Konstytucją lub aktem ustawodawczym w terminie trzech miesięcy tracił on moc w tym terminie w zakresie określonym przez Trybunał Konstytucyjny. W takim przypadku zawieszone postępowanie podejmowane było po upływie tego terminu (art. 25 ust. 5 i art. 10 ust. 1 ustawy).

Możliwość zadawania Trybunałowi Konstytucyjnemu pytań prawnych spowodowało, przynajmniej w teorii, rozszerzenie możliwości ochrony praw jednostki. W postępowaniu sądowym strona mogła - wnosząc zarzut o niekonstytucyjności aktu normatywnego lub jego części, który miał zastosowanie w toczącym się sporze – w sposób pośredni uruchomić procedurę kontroli aktu przez Trybunał Konstytucyjny. Jednak na to musiał się zgodzić sąd poprzez zadania stosownego pytania prawnego (Dąbrowski, 2011, s. 83). Żałować należy, że w tych czasach, gdy nie funkcjonowała jeszcze instytucja skargi konstytucyjnej, sądy oraz inne uprawnione organy relatywnie bardzo rzadko występowały z pytaniami prawnymi do Trybunału Konstytucyjnego.

Sygnalizacje

Od początku swojego istnienia Trybunał Konstytucyjny wyposażony został także w prawo przedstawiania Sejmowi oraz innym organom stanowiącym prawo uwag o stwierdzonych uchybieniach oraz lukach w prawie, których usunięcie było niezbędne dla zapewnienia spójności polskiego systemu prawnego (art. 6 ustawy). Jednocześnie raz w roku przedkładał on Sejmowi, a od 1989 roku także i Senatowi, informacje o istotnych problemach wynikających z działalności oraz orzecznictwa Trybunału (art. 34).

W literaturze podkreśla się, że postanowienie sygnalizacyjne jest „słabszą” formą reakcji sądu konstytucyjnego na niedoskonałości regulacji prawnych, dostrzeżone w procesie kontroli konstytucyjności prawa (Radziejewicz, 2010). Podnoszono w niej również, że funkcja sygnalizacyjna opisana we wspomnianych artykułach ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, przynajmniej w teorii, miała



w omawianym okresie istotne znaczenie i uzupełniała jego funkcję ochronną. Wskazywano także na fakt, iż Trybunał Konstytucyjny dążył do szybkiej likwidacji wskazanych przez siebie uchybień, bądź luk w prawie. Stąd sygnalizacja następowała w tym samym czasie co orzeczenia merytoryczne, lub niedługo później (Kuczma, 2013, s. 96).

Jednak w praktyce Trybunałowi Konstytucyjnemu brakowało od samego początku jakiegokolwiek mechanizmu przymuszającego stosowne organy do usunięcia wskazanych przez niego uchybień lub luk w prawie. Stąd też niewielka skuteczność Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie (Dąbrowski, 2015, s. 87 - 88). Doprowadziło to Adama Sulikowskiego do konstatacji, że „postanowienia sygnalizacyjne są na tyle rzadkie wobec normalnej działalności orzeczniczej TK, iż nie bardzo nadają się do przeprowadzenia jakichś badań jakościowych związanych choćby z ustalaniem okresowych mód czy tendencji” (Sulikowski, 2013, s. 268).

Z danych statystycznych publikowanych przez Trybunał Konstytucyjny wynika, że w latach 1986 – 1997 zostało wydanych 46 sygnalizacji w postaci orzeczeń, bądź postanowień. Dotyczyły one zarówno ustaw jak i aktów podstawowych. W przypadku tych ostatnich bezpośrednich sygnalizacji w postaci osobnych postanowień było bardzo mało. Przykładem takiej sygnalizacji może być choćby przypadek postępowania sygnalizacyjnego S 1/89, gdzie Trybunał Konstytucyjny zasygnalizował Sejmowi o niewykonaniu przez Radę Ministrów obowiązku wydania aktów wykonawczych wynikającego z art. 31 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (*Postanowienie z dnia z dnia 18 stycznia 1989 r. sygn. S. 1/89, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, tom 2, (1989 – 90), Warszawa 1995, poz. 2*). W tym samym roku Trybunał już bezpośrednio zasygnalizował Radzie Ministrów uchybienie w prawie, którego usunięcie było niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego PRL. Polegało ono na niezamieszczeniu w tekście rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 października 1988 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie zasad i trybu ustalania opłat z tytułu użytkowania wieczystego, zarządu i użytkowania gruntów (...) - wzmianki, że dotychczasowe akty wykonawcze do ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (...) po jej nowelizacji ustawą

z dnia 13 lipca 1988 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (...), w szczególności przepisy § 4 i § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie zasad i trybu ustalania opłat z tytułu użytkowania wieczystego, zarządu i użytkowania gruntów (...), w warunkach nowego unormowania pozostają w mocy (*Sentencja postanowienia z dnia z dnia 14 marca 1989 r. sygn. S. 3/89, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, tom 2, (1989 – 90), Warszawa 1995, poz. 8*).

Z kolei w początkach 1997 roku Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne zasygnalizować Radzie Ministrów potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie unormowania statusu prawnego Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno – Gospodarczych w formie ustawy. W uzasadnieniu Trybunał Konstytucyjny podniósł, że: w orzeczeniu z 6 maja 1997 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że uchwała Rady Ministrów Nr 7/94 z 15 lutego 1994 r. w sprawie powołania Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno – Gospodarczych zmieniona uchwałą Nr 144/96 z 17 grudnia 1996 r., nie jest niezgodna z art. 1, art. 3 i art. 85 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy 2 na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (...). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego uchwała Nr 7/94 ma charakter aktu wewnętrznego, powołującego do życia organ społeczno – rządowy. W świetle jej postanowień Komisja Trójstronna opracowuje ogólne stanowisko co do oznaczonych spraw społeczno – gospodarczych i nie posiada – nadanych tą uchwałą – kompetencji decydujących (...). Trójstronna Komisja, powołana uchwałą Rady Ministrów, została już wzmiankowana w przepisach dwóch ustaw, a mianowicie ustawy z 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń w podmiotach gospodarczych oraz o zmianie niektórych ustaw oraz ustawy z 23 grudnia 1994 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (...). Zastosowana w uchwale powołującej do życia Trójstronną Komisję forma prawna może być w przyszłości przyczyną niejasności merytorycznych czy jurydycznych wynikających z tego, że z jednej strony akt prawny powołujący do życia Trójstronną Komisję



ma charakter podstawowy, z drugiej natomiast pewne dalsze jej kompetencje zostały ujęte w akcie o charakterze ustawowym, co powoduje niespójność systemową. Obecnie niespójność ta, jak stwierdził w orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny, nie ma takiego charakteru, aby stanowić podstawę do kwestionowania konstytucyjności aktu powołującego do życia Trójstronną Komisję. Należy jednak raz jeszcze wskazać na rolę jaką przypisuje się Trójstronnej Komisji. Jest to wszakże organ instytucjonalizujący i umożliwiający dialog społeczny. Dokonujący się proces transformacji polskiego prawa pracy zasadniczo zwiększa znaczenie dialogu społecznego prowadzonego m.in. w ramach Trójstronnej Komisji. Proces wychodzenia poza regulacje zawarte w uchwale Rady Ministrów powołującej do życia tę Komisję już się rozpoczął, przyjmując formę inkorporowania tego organu do postanowień dwóch ustaw. Uniknięcie takiego stanu rzeczy zapewnić może zmiana rodzaju aktu prawnego powołującego do życia Komisję i zastąpienie uchwały Rady Ministrów odpowiednią ustawą (*Postanowienie z dnia 28 maja 1997 r. sygn. S. 1/97, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, 1997, Nr 2, poz. 24*).

Podsumowanie

To, że Trybunał Konstytucyjny był tworem niechcianym i w zamyśle ówczesnego ustawodawcy jedynie instytucją fasadową nie budzi dzisiaj wątpliwości. W tekście ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 roku znalazły się bowiem przepisy, które – przynajmniej w teorii - miały ograniczyć możliwości jego merytorycznego działania. Świadczyć może o tym choćby wprowadzenie do tej ustawy przepisu, który stwarzał z jednej strony możliwość Sejmowi odrzucenia orzeczenia Trybunału stwierdzającego niezgodność z Konstytucją aktu ustawodawczego, z drugiej zaś wprowadzał zakaz ponownego rozpoznania sprawy, w której wydane było oddalone orzeczenie (art. 7 ust. 4 ustawy). Przepis ten funkcjonował do czasu uchwalenia nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r., a nawet dłużej, bo ustawodawca w art. 89 tej ostatniej idąc w ślad za ustrojodawcą przedłużył możliwość takiego odrzucenia przez Sejm w terminie dwóch lat od wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.



Stąd w literaturze spotkać się można ze stwierdzeniem, że: realizacja idei „zatwierdzenia” orzeczeń Trybunału przez organ władzy ustawodawczej przez lata skutecznie hamowała możliwość otwartego przeciwstawiania się efektom złej pracy legislacyjnej Sejmu. Przyczyniało się to do dokonywania przez Trybunał Konstytucyjny kompromisowych wykładni prawa, czemu dodatkowo sprzyjała panująca ideologia związanej decyzji sędziowskiej ograniczającej dyskrejonalną władzę sędziów (...), a na relacjach między Trybunałem a prawodawcą dodatkowo ważyło przekonanie o nadrzędnej pozycji Sejmu w strukturze organów władzy państwowej, mające swe źródło jeszcze w art. 20 Konstytucji PRL (Stawecki, Staśkiewicz, Winczorek, 2008, s. 63).

W przypadku aktów podustawowych przyznanie Radzie Ministrów oraz Prezesowi Rady Ministrów, a później i Prezydentowi RP, prawa do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, tym razem w pełnym składzie Trybunału (art. 30 ust. 2 ustawy), miało na celu spowolnienie jego działalności orzeczniczej. W takich, zresztą nielicznych, przypadkach dzięki zdecydowanej postawie Trybunału Konstytucyjnego stronie rządowej nie udało się doprowadzić do obstrukcji postępowań. Po tych doświadczeniach rząd zrezygnował z korzystania z owego prawa i nie występował już więcej o ponowne rozpatrzenie sprawy. Można więc zaryzykować stwierdzenie, że zmiany ustrojowe w Polsce nie miały wpływu na stosunek Trybunału Konstytucyjnego do wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy w jego pełnym składzie.

Wypada też zwrócić uwagę na kolejne rozwiązanie przyjęte w ustawie, które wyraźnie ograniczało działalność orzeczniczą Trybunału także w odniesieniu do aktów podustawowych. Otóż zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny powodowała umorzenie postępowania w sprawie takiego aktu. To w realistyce wielu przypadkach doprowadzało do sytuacji, że Trybunał zamiast rozstrzygać merytorycznie zmuszany był do wydania postanowienia o umorzeniu postępowania.

Do najważniejszych osiągnięć Trybunału Konstytucyjnego w omawianym okresie niewątpliwie zaliczyć należy konsekwentne orzecznictwo ustalające relacje między ustawą a aktem podustawowym. Taka postawa wywołała wreszcie,



po zmianach ustroju, reakcję ze strony rządu. W załączniku „Zasady techniki prawodawczej” do uchwały Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (M.P. Nr 44, poz. 310) w § 49 – 54 po raz pierwszy w miarę szczegółowo unormowano, co powinno zawierać ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego. Z tymi przepisami korespondowały przede wszystkim § 77 – 78, odnoszące się do projektu aktu wykonawczego. Przy opracowaniu wspomnianych zasad wzięto pod uwagę orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

Literatura:

1. BORSKI M., 2009. *Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej*, Humanitas, Sosnowiec.
2. CZESZEJKO – SOCHACKI Z., 1986. *Trybunał Konstytucyjny PRL*, Warszawa.
3. DĄBROWSKI M., 2011. *Zasada kontryktoryjności a postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym*. Przegląd Prawa Konstytucyjnego, Nr 2.
4. DĄBROWSKI M., 2015. *Funkcje Trybunału Konstytucyjnego związane z hierarchiczną kontrolą konstytucyjności prawa*. Olsztyn.
5. DERYNG A., 2014. *Trybunał Konstytucyjny jako organ władzy sądowniczej w Polsce*, Zeszyty Naukowe Akademii Jana Długosza w Częstochowie, Nr 2 (10).
6. DZIADZIO A., 2008. *Ochrona konstytucyjności prawa w Europie XIX wieku*, Studia z dziejów państwa i prawa polskiego, tom XI.
7. GARLICKI L., 2001. *Pierwsze orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (refleksje w 15 lat później)*, Trybunał Konstytucyjny – Księga XV-lecia, Warszawa.
8. JASIŃSKI A., 1999. *Pojęcie legitymacji szczególnej w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym*, Biuletyn Trybunału Konstytucyjnego, Nr 1.
9. JASTRZĘBSKI R., 2010. *Konstytucyjność aktów ustawodawczych w judykaturze II Rzeczypospolitej*, Przegląd Sejmowy, Nr 2(97).
10. KRÓLIKOWSKI J., PROKOP A.V., 2009. *Wyrok o braku niezgodności jako trzeci rodzaj rozstrzygnięcia w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Studia Prawnicze” z. 4.
11. KUCZMA P., 2013. *Orzecznictwo sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego w latach 1999 – 2003*, Przegląd Prawa i Administracji, XCV.
12. LIS – STARANOWICZ D., 2006. *Kilka uwag do art. 77 i 81 Konstytucji marcowej* [w:] Sarnecki P. (red.); *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej – Nauka i instytucje*. Kraków.
13. MIKULI P., 2007. *Zdekoncentrowana sądowa kontrola konstytucyjności prawa – Stany Zjednoczone i państwa europejskie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author W. Brzęk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 209 - 253



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

14. NIEWIŃSKI K., 2013. *Geneza i pozycja ustrojowa Trybunału Stanu w PRL*, Miscellanea Historico – Iuridica, tom XII.
15. ONISZCZUK J., 1998. *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986 – 1996 – wybrane zagadnienia*, Warszawa.
16. ONISZCZUK J., 1994. *Postanowienia Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986 – 1993 – wybrane zagadnienia* [w:] Jankiewicz A.; *Działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa.
17. ORZECZOWSKA K., 2015. *Ostateczność orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w regulacjach obowiązujących przed 1997 r. oraz koncepcje ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego i w projektach Konstytucji*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, Nr 1 (23).
18. RADZIEWICZ P., 2010. *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę*, Warszawa.
19. ROZMARYN S., 1948. *Kontrola konstytucyjności ustaw, cz. I i II*, Państwo i Prawo, zeszyt 11 i 12.
20. SKWARA B., 2010. *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa.
21. STARZEWSKI M., 1928. *Środki zabezpieczenia prawnego konstytucyjności ustaw*, Kraków.
22. STAWECKI T., STAŚKIEWICZ W., WINCZOREK J., 2008. *Między policentrycznością a fragmentaryzacją Wpływ Trybunału Konstytucyjnego na polski porządek prawny*, Warszawa.
23. SULIKOWSKI A., 2013. *Postanowienia sygnalizacyjne TK. Założenia instytucjonalne, praktyka, wykonywanie*, [w:] *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwa*, red. K. Działocha i S. Jarosz-Żukowska, Warszawa.
24. ŚNIEŻKO S., SZCZĄSKA Z., 1994. *Ocena dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] Jankiewicz A. (red.), *Działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa.
25. TKACZYK E., 2015. *Legitymacja organizacji zawodowych do wszczynania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Studia Prawnicze i Administracyjne, Nr 13 (3).
26. TULEJA P., 2009. *Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie hierarchicznej kontroli norm*, Przegląd Sejmowy, Nr 5 (94).
27. ZAHORSKI H., 1931. *Zasada badania konstytucyjności ustaw przez sądownictwo a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku*, Wilno.
28. ZWIERZCHOWSKI E., 1997. *Prawa i kontrola jego zgodności z Konstytucją*, Warszawa.

Źródła prawa:

1. Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. RP Nr 30, poz. 227).

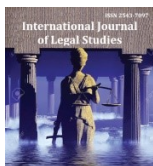
ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author W. Brzęk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 209 - 253



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

2. Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. *o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. Nr 18, poz. 71).
3. Konstytucja PRL z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz. U. Nr 33, poz. 232 z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (t. j. z 1980 r. Dz. U. Nr 9, poz. 26).
5. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – *Kodeks postępowania cywilnego* (Dz. U. z 2016 r., poz. 1822).
6. Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. *o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (Dz. U. Nr 5, poz. 29).
7. Ustawa z dnia 26 marca 1982 roku *o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (Dz. U. Nr 11, poz. 83).
8. Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. *o Trybunale Konstytucyjnym* (Dz. U. Nr 22, poz. 98).
9. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku *o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (Dz. U. Nr 19, poz. 101).
10. Ustawa z dnia 24 maja 1989 r. *o rozpoznawaniu przez sądy spraw gospodarczych* (Dz. U. Nr 33, poz. 175).
11. Ustawa z dnia 29 maja 1989 r. *o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym organom państwowym* (Dz. U. Nr 34, poz. 178).
12. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. *o partiach politycznych* (Dz. U. Nr 98 poz. 604).
13. Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. *o Trybunale Konstytucyjnym* (Dz. U. Nr 102, poz. 643).
14. Uchwała Sejmu PRL z dnia 31 lipca 1985 r. *w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym* (Dz. U. Nr 39, poz. 184.z późn. zm.).
15. Uchwała Sejmu PRL z dnia 17 lipca 1986 r. - *Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (M. P. Nr 21, poz. 264).
16. Uchwała Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. *w sprawie zasad techniki prawodawczej* (M.P. Nr 44, poz. 310).
17. Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 1997 r. *w sprawie regulaminu Trybunału Konstytucyjnego została ogłoszona w Monitorze Polskim* (M. P. Nr 81, poz. 788).



Received: 28 November 2017

Revised: 30 November 2017

Accepted: 15 December 2017

Published: 29 December 2017

CHANGE IN THE ITALIAN CONSTITUTIONAL COURT: BUDGET BALANCING MAY ALSO JUSTIFY AN ILLEGITIMATE RECALCULATION OF PENSIONS

**DIETROFRONT DELLA CORTE
COSTITUZIONALE ITALIANA: IL PAREGGIO
DI BILANCIO PUO' GIUSTIFICARE ANCHE UN
ILLEGITTIMO RICALCOLO DELLE PENSIONI**

Giovanni Bianco

PhD, (legal sciences),

Department of Law and Economics

«Aldo Moro» University of Bari, Italy.

* *Corresponding author:* e-mail: giovanni.bianco@uniba.it


Abstract

With the decision of October 25, 2017, in Italy the Constitutional Court has finally ruled that the needs of public finance can prevail over the rights of pensioners until an unlawful block of pension revaluation has been remedied. With the introduction of the principle of a balanced budget into the Constitution (art. 81), the foundations are laid to begin to tailor labor policies to the needs of economic and financial elite. The principle is rooted in European legislation that both the EU institutions and the European System of Central Banks (ESCB) are committed to pursue exclusively the objective of price stability (and therefore, as a matter of priority, of a given political system). Only once, without prejudice to this objective, can you pursue the general policies of the Union (such as employment and wage policies). With a balanced budget - constitutionalised in 2012 - the government wanted to experiment - among other things - to what extent it can block the revaluation of pensions and state seniority benefits. At first, the Constitutional Court, in ruling no. 70/2015, ruled against the government and sentenced it to return the sums to retirees inclusive of the revaluation in 2013. In that case, the consultation has considered the constitutional principles of proportionality and adequacy of the pension (art. 36 and 38 Cost.) as taking precedent over a balanced budget (art. 81). The Government reacted: a) returning to pensioners only 2 of the 17 billion Euro taken unlawfully (by means of the so-called Poletti decree); b) sensitizing the Court on finance issues with a bill to highlight the economic consequences of the decisions of the judges in the drafting of judgements and attributing to the government the same decision regarding the manner and

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author G. Bianco.

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

International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 255 - 267

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

timing of implementation of the judicial decisions that generate financial charges onto the government coffers. Perhaps, partly as a result of this moral suasion, the consultative panel has reformulated its approach and, after a few months, the sentence no. 178/2015 formally "condemned" the Government to return to the system of seniority benefits, not from 2013 (ex tunc), but only for the future (ex nunc). The new jurisprudence of the Court has meant that - as the government desired - the principle of the requirements of a balanced budget (art. 81) outweigh the policies that protect workers (Art. 39), resulting in (huge) savings for the government at a figure that is around 35 billion Euro. Finally, with the decision of 25 October 2017, the Court considered the payment of the Poletti bonus sufficient, allowing the government to save about 80% of the subtracted revaluations.

Keywords: budget balance – C. Cost, sent. n. 70/2015 – C. Cost, sent. n. 178/2015

Sintesi

Con una recente nota del 25 ottobre 2017, in Italia, la Corte costituzionale ha definitivamente sancito che le esigenze di finanza pubblica prevalgono sui diritti dei pensionati fino a sanare un illegittimo blocco della rivalutazione delle pensioni. Con l'introduzione del principio del pareggio di bilancio in costituzione (art. 81 Cost.) si sono poste le fondamenta per cominciare a subordinare le politiche del lavoro alle esigenze di natura economico-finanziaria dell'Élite. Il principio affonda le sue radici nella normativa europea per cui sia le istituzioni dell'UE sia il sistema europeo delle banche centrali (SEBC) si impegnano a perseguire in via prioritaria solo ed esclusivamente l'obiettivo della stabilità dei prezzi (e, quindi, di un dato sistema politico). Solo una volta fatto salvo questo obiettivo, si possono perseguire le politiche generali dell'Unione (come le politiche dell'occupazione e dei salari). Con il pareggio di bilancio – costituzionalizzato nel 2012 – il Governo ha voluto sperimentare – tra l'altro – fino a che punto si possono bloccare le rivalutazioni delle pensioni e gli scatti di anzianità degli statali. In un primo momento, la Corte costituzionale, con sentenza n. 70/2015, ha dato torto al Governo, condannandolo a restituire le somme ai pensionati comprensive della rivalutazione a partire dal 2013. In tal caso, la Consulta ha ritenuto i principi costituzionali relativi alla proporzionalità ed all'adeguatezza della pensione (art. 36 e 38 Cost.) prevalenti rispetto al pareggio di bilancio (art. 81). Il Governo ha reagito: a) restituendo ai pensionati solo 2 dei 17 miliardi di Euro sottratti illegittimamente (tramite il c.d. decreto Poletti); b) sensibilizzando la Corte sui temi finanziari con un progetto di legge volto a evidenziare le conseguenze economiche delle decisioni dei giudici nella stesura delle sentenze e attribuendo al Governo stesso la decisione circa le modalità ed i tempi di attuazione delle pronunce giurisdizionali qualora generino oneri finanziari per le casse governative. Forse, anche a seguito di questa moral suasion, la Consulta ha rimodulato il suo approccio e, dopo qualche mese, con la sentenza n. 178/2015 ha formalmente "condannato" il Governo a restituire agli statali gli scatti di anzianità, non già a partire dal 2013 (ex tunc), ma solo per il futuro (ex nunc). La nuova giurisprudenza della Corte ha fatto sì che – secondo i desiderata governativi – le esigenze del principio di pareggio di bilancio (art. 81) prevalessero sulle politiche di tutela dei lavoratori

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author G. Bianco.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 255 - 267



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

(art. 39), con conseguente (enorme) risparmio da parte del Governo di una cifra che si aggira intorno ai 35 miliardi di Euro. Con l'ultima decisione del 25 ottobre 2017 la Corte ha ritenuto sufficiente il pagamento del bonus Poletti, consentendo al governo di risparmiare circa l'80% delle rivalutazioni sottratte.

Parole chiave: pareggio di bilancio – C. Cost, sent. n. 70/2015 – C. Cost, sent. n. 178/2015

Introduzione

Con una recente nota del 25 ottobre 2017, la Corte costituzionale ha legittimato il decreto-legge n. 65 del 2015 (c.d. decreto Poletti) in tema di perequazione delle pensioni, che ha inteso «dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015», perché la nuova e temporanea disciplina prevista dal decreto Poletti realizza «un bilanciamento non irragionevole tra i diritti dei pensionati e le esigenze della finanza pubblica» (*Nel testo integrale della nota si legge che la Corte Costituzionale ha comunicato di aver «respinto le censure di incostituzionalità del decreto-legge n. 65 del 2015 in tema di perequazione delle pensioni, che ha inteso ‘dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015’. La Corte ha ritenuto che – diversamente dalle disposizioni del “Salva Italia” annullate nel 2015 con tale sentenza – la nuova e temporanea disciplina prevista dal decreto-legge n. 65 del 2015 realizzi un bilanciamento non irragionevole tra i diritti dei pensionati e le esigenze della finanza pubblica*). “Ragionevole” equilibrio che, come si può vedere a breve, si polarizza verso le esigenze della finanza pubblica.


Con la sentenza del 2015 la Corte stabiliva l'illegittimità del blocco del ricalcolo delle pensioni con conseguente condanna del Governo al pagamento degli arretrati, in nome della prevalenza dei diritti dei pensionati.

A distanza di due anni la Corte ritiene sufficiente il rimborso di meno del 10% di quanto dovuto (col c.d. bonus Poletti), in nome della prevalenza del principio del pareggio di bilancio (c.d. esigenze di finanza pubblica) «*la Consulta ha valutato la legittimità del decreto legge 65/2015 con cui il Governo ha riconosciuto in minima parte quanto non pagato ai pensionati per effetto del blocco della perequazione nel biennio 2012-2013. La decisione avrebbe potuto avere pesanti ricadute sui conti pubblici in quanto in ballo c'erano oltre di 21 miliardi di euro*». (11). Di conseguenza, il governo italiano con l'uso del nuovo principio costituzionale di pareggio di bilancio può intervenire legittimamente su tutte le politiche retributive degli statali e dei pensionati in vista di un ridimensionamento del loro potere di acquisto.

Con la nuova decisione, vengono vanificate le aspettative dei pensionati, mentre il governo si rallegra dell'importante risultato ottenuto a livello normativo

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author G. Bianco.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 255 - 267

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

– ed ora – anche giurisdizionale. In tal senso, il ministro Poletti ha dichiarato che: «quando l'abbiamo fatto [il bonus] eravamo convinti di fare una cosa rispettosa della sentenza che la Corte aveva emesso, dovendo peraltro tenere conto di un altro principio costituzionale che è la tenuta del pareggio di bilancio. Bisognava trovare un equilibrio e se oggi la Corte conferma che la scelta era corretta, non possiamo che esprimere soddisfazione» (12).

Il nuovo art. 81 della costituzione sul pareggio di bilancio

Il caso in esame affonda le proprie radici nella nuova disciplina costituzionale del pareggio di bilancio. Con l'approvazione della legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1 è avvenuto l'inserimento in Costituzione del principio del pareggio del bilancio, sicché tutte le amministrazioni pubbliche si impegnano ad assicurare sia l'equilibrio tra entrate e spese del bilancio, sia la sostenibilità del debito, nell'osservanza delle regole dell'UE in ambito economico-finanziario. La legge è figlia della sottoscrizione del Trattato sulla stabilità del marzo 2012 – c.d. Fiscal compact – con cui gli Stati membri dell'UE si sono obbligati ad introdurre nei propri ordinamenti il principio del pareggio di bilancio.

La legge, in Italia, ha ottenuto un largo consenso, perché approvata:

- a) con legge costituzionale;
- b) in seconda lettura, con la maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti alla Camera ed al Senato;
- c) in tempi veramente record: solo otto mesi di iter parlamentare.

Il nuovo art. 81 Cost. stabilisce che:

- «lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio»
- «il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali».

Si tratta della fine della possibilità, per l'Italia, di creare un disavanzo (in altri termini, più liquidità), neanche del 3%. Salvo «eventi eccezionali» normativamente specificati. Già con l'adozione della moneta unica non era più possibile svalutare – almeno per i Paesi che come l'Italia hanno adottato l'Euro; ora, la regola del pareggio di bilancio sembrerebbe indurre una svalutazione del lavoro, perché «colpisce salari e occupazione, accrescendo la disoccupazione strutturale» (Giacché V., 2015, p. 51). In nome del principio del pareggio di bilancio, nel 2011, il Governo si è affrettato a bloccare sia la rivalutazione delle pensioni (Decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201, convertito nella legge n. 214/2011) – in vista della definitiva approvazione della legge



costituzionale – sia, dopo il nuovo art. 81 Cost., gli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti (DPR n. 122/2013 e successive proroghe con le Leggi di stabilità per il 2014 e il 2015).

L'Italia e' ancora una repubblica fondata sul «lavoro»?

Il principio costituzionale del pareggio di bilancio può, in questa fase storica, diventare più importante di quello del lavoro?

In astratto sembrerebbe di no. La Costituzione italiana, infatti, dedica al lavoro diversi articoli:

- addirittura il primo, per cui «l'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro»;
- il terzo, per cui «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli [che impediscono] l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»;
- l'art. 4, primo comma, con cui si «riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e [si promuovono] le condizioni che rendano effettivo questo diritto»;
- l'art. 4, secondo comma, per cui «ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società».

Il principio di pareggio del bilancio, invece, sarebbe contenuto in un solo articolo (81 Cost.). Potrebbe esso – da solo – prevalere sui diversi articoli dedicati al lavoro, ed in particolar modo su quelli riguardanti la proporzionalità e l'adequatezza dei salari e delle pensioni (art. 36 e 38 Cost) oppure sulle libertà sindacali (art. 39 Cost.)?


Maastricht: la priorità europea della stabilità dei prezzi

Allarghiamo il focus, per capire cosa sta succedendo a livello sistemico. L'ordinamento europeo, infatti, sembrerebbe poggiare su fondamenta diverse rispetto al sistema Italia, concepito nel 1948 come fondato sul lavoro. Secondo Giacché, «se ora ci volgiamo a considerare i trattati europei è facile constatare come essi presuppongano un'idea di società ben diversa da quella che avevano i nostri padri costituenti» (Giacché V., p. 23).

Già nel 1992, col Trattato di Maastricht si erano posti come obiettivi: lo stato minimo, la lotta all'inflazione, l'indipendenza della banca centrale e la denazionalizzazione della moneta. Da notare che tutti questi obiettivi sono sconosciuti alla Costituzione Italiana che, secondo le regole di diritto positivo, è superiore ai Trattati (come quello di Maastricht).

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author G. Bianco.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 255 - 267

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

Il mantra politico di tutta la produzione giuridica dell'UE si può riassumere nella «lotta all'inflazione» che, a sua volta, legittima una strategia denominata «stabilità dei prezzi».

In tal senso, emblematico è l'art. 3 del Trattato sull'Unione europea in cui si dice che «l'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico». Nella sequenza degli obiettivi, prima vengono quelli di natura economica (crescita, stabilità, economia sociale e competitività) e solo dopo si comincia a parlare di piena occupazione: sarà un caso?

Art 119 TFUE: prima la stabilità poi il lavoro

Nell'art. 3 TUE la sequenza delle parole indica, a livello inconscio, anche la gerarchia delle stesse, accordando la prevalenza agli obiettivi economici. Ovviamente, per l'interprete più scettico, si tratta solo di un indizio. Andando alla ricerca di più indizi univoci e concordanti, la subordinazione del lavoro alla stabilità finanziaria è addirittura certificata dall'art. 119 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) per cui l'azione dell'UE: «comprende una moneta unica, l'euro, nonché la definizione e la conduzione di una politica monetaria e di una politica del cambio uniche, che abbiano l'obiettivo principale di mantenere la stabilità dei prezzi e, *fatto salvo questo obiettivo*, di sostenere le politiche economiche generali nell'Unione conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza».

In questo caso la gerarchia delle priorità viene esplicitamente blindata dall'inciso «fatto salvo questo obiettivo». Nessun dubbio, dunque: solo dopo aver *fatto salvi* i seguenti due obiettivi gerarchicamente sovraordinati (moneta unica e stabilità dei prezzi) si può procedere a sostenere le politiche generali dell'Unione (come per es. le politiche del lavoro). In questo articolo, la gerarchia è chiaramente scolpita.

Stessa gerarchia per la SEBC: la stabilità prima di tutto

Gli indizi e le prove diventano oltremodo univoci e concordanti allorché nel puzzle normativo si inserisce il tassello dell'art. 127 del TFUE, che riguarda il Sistema Europeo di Banche Centrali: «l'obiettivo principale del Sistema europeo di banche centrali, in appresso denominato "SEBC", è il mantenimento della stabilità dei prezzi.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author G. Bianco.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 255 - 267



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

Fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi, il SEBC sostiene le politiche economiche generali nell'Unione al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione definiti nell'articolo 3 del trattato sull'Unione europea».

In questo caso la gerarchia degli obiettivi viene consolidata dal rituale inciso «fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi». Se l'art. 3 TUE riguarda l'azione dell'UE, l'art. 127 TFUE riguarda il sistema bancario e quindi la sovranità monetaria. Siccome la moneta rappresenta il PIL e quindi, la quantità di energia biologica umana controllabile da un soggetto terzo, il sistema delle banche centrali “sovrane” antepone alle concrete politiche per la piena occupazione, l'obiettivo della stabilità dei prezzi. In realtà, si può intuire che l'obiettivo reale consiste sempre nella stabilità di un dato sistema di potere.

In un contesto politico che promuove fortemente la creazione degli stati uniti d'Europa, vi è un elemento di forte dissonanza rispetto al modello rappresentato dagli Stati Uniti d'America. Negli USA, infatti, la Federal Reserve ha il cosiddetto *dual mandate*, ossia un duplice obiettivo di intervento:

- a) la stabilità dei prezzi,
- b) quello dell'occupazione.

La Fed deve, secondo la normativa USA, promuovere effettivamente gli obiettivi del massimo impiego, dei prezzi stabili e dei tassi d'interesse moderati di lungo termine.

Niente di tutto questo è richiesto alla Banca Centrale Europea (BCE). La BCE «è l'unica banca centrale al mondo ad avere quell'*unico* obiettivo il mantenimento della stabilità dei prezzi, o meglio *la lotta all'inflazione*» (Giacché V., p. 33). Sta scritto, dunque: tutela dell'occupazione non è più un obiettivo prioritario.

La sentenza della corte costituzionale n. 70/2015 sul ricalcolo delle pensioni

Approvato il principio di Pareggio di Bilancio in Costituzione, vediamo come è stato messo in pratica dal Governo ed applicato dai Giudici.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 70/2015 (Garofalo D., pp. 680-694) ha dichiarato illegittimo, con effetto retroattivo, il blocco della rivalutazione delle pensioni (perequazione automatica) negli anni 2012-2015 operata dal governo Monti (Aa. Va. n. 70/2015; Esposito M. n. 70/2015; Morando E. n. 10, 2015).

Di conseguenza, grazie all'effetto retroattivo della decisione, i pensionati hanno avuto il diritto ad un ricalcolo delle pensioni stesse, comprensive della rivalutazione (rimborso) a partire dal 2012.

Se la sentenza non fosse stata retroattiva i pensionati non avrebbero avuto diritto ad alcun rimborso per gli anni precedenti (ma eventualmente solo per il futuro, a partire dal 2015).

Con la retroattività, è stata presa decisione con effetti finanziari potenzialmente destabilizzanti sul bilancio pubblico (si parla di una somma che ammonta a 17 miliardi di Euro). La decisione dei Giudici è stata giustificata in via interpretativa in con la prevalenza del diritto dei pensionati a ricevere:

- a) una pensione adeguata alle esigenze di vita *ex art.* 36 Cost. (principio di adeguatezza);
- b) una paga corrispondente a un livello retributivo che permetta un'esistenza libera e dignitosa *ex art.* 38 Cost. (principio di proporzionalità).

In definitiva, i Giudici hanno fatto prevalere gli articoli 36 e 38 della Costituzione sul nuovo art. 81: emblematico è che nella sentenza il principio di pareggio di bilancio viene citato una sola volta – e peraltro solo per inciso.

La prevalenza dei diritti fondamentali sul pareggio di bilancio

A seguito della sentenza, in ambito governativo, «si è scatenata una [serie] di reazioni scomposte tutte riconducibili a un concetto fondamentale: la Corte non ha tenuto nel debito conto il nuovo art. 81 della Costituzione. Più esattamente: non ne ha accettato la *prevalenza* sugli altri diritti costituzionali» (Giacché V., p. 65). I giudici hanno preservato lo status quo costituzionale, soprassedendo sul fatto che il principio di pareggio di bilancio è stato concepito per determinare un forte cambiamento nel DNA costituzionale italiano (15).

In tal senso, diversi autori, ancora poco allineati con i desiderata della nuova Elite europea, continuano a sostenere che i diritti dell'art. 36 e 38 Cost. sono prevalenti perché strettamente connessi con i valori “fondamentali” dei primi dodici articoli della Costituzione (*in primis* con il valore fondamentale del “Lavoro”). Da questo punto di vista, il principio di pareggio del bilancio avrebbe un rango inferiore rispetto agli articoli 1-12 della Costituzione.

A causa della sentenza, il Governo era costretto a concepire una strategia per fronteggiare i pericoli provenienti da (almeno) due fronti:

1. milioni di pensionati che – molto presumibilmente – avrebbe reclamato le rivalutazioni sottratte illegittimamente dal Governo;
2. l'insensibilità dei Giudici della Corte sui temi finanziari, perché ancora arroccati sulla difesa dei tradizionali diritti fondamentali. Il che rischiava di far condannare il Governo anche in futuro per altre simili infrazioni ai danni dei suoi cittadini.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author G. Bianco.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 255 - 267



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

Il governo si è trovato davanti ad una impasse molto impegnativa, che lo ha aiutato ad affinare le sue doti di abile problem solver. Vediamo quale strategia normativa ha posto in essere nei riguardi dei pensionati e dei giudici.

La reazione “contro” i pensionati

Veniamo ai pensionati. Per il Governo (presieduto dal premier Renzi), la piena attuazione alla sentenza comportava un esborso di oltre 17 miliardi di Euro per il solo 2015. Una somma enorme. Per rimediare – almeno parzialmente – il Governo ha approvato un Decreto Legge (n. 65 del 2015), con cui ha approvato un rimborso (molto) parziale pari a soli 2,2 miliardi sui 17,6 miliardi spettanti ai pensionati. Una sorta di mini-bonus.

Ad esempio:

- a) ai «pensionati con 1.500 euro lordi di pensione [spettano] arretrati per circa 660 euro, ma hanno diritto a più di 3 mila euro di arretrati» (13);
- b) ai «pensionati con 2.000 euro lordi di pensione [spettano solo] circa 440 euro, ma hanno diritto a più di 4.000 euro di arretrati» (13).

Ora il Governo, con un abile marketing normativo, ha costretto i pensionati ad adire nuovamente le vie legali per ottenere la parte rimanente dei rimborsi. Quanti di essi saranno ancora vivi nel momento in cui la giustizia italiana gli darà un responso definitivo? E quale solidarietà potranno trovare nei giudici di stato, visto che questi ultimi sono tra le poche categorie statali a cui è stato risparmiato il blocco degli automatismi stipendiali? Come si vede l'intero sistema è stato ben congegnato.

La reazione “contro” la Consulta; 10. Dietrofront della corte sulla retroattività dei rimborsi: la sent. n. 178/2015

Al di là della contingente questione dei pensionati, il vero problema del governo era di evitare condanne future per altre categorie di cittadini a cui fossero stati sottratti illegittimamente dei soldi.

Per sensibilizzare i giudici della Consulta sui temi dell'austerità della finanza pubblica, alcuni parlamentari della maggioranza, nel giugno del 2015 hanno presentato un disegno di legge «in materia di istruttoria e trasparenza dei giudizi di legittimità costituzionale». Si tratta – evidentemente – di un «tentativo di limitare le prerogative della Corte costituzionale, così da evitare il ripetersi di sentenza quali la 70/2015» (Giacché V., p. 73). Nel disegno di legge si scrive chiaramente che «tutto il sistema istituzionale deve essere vincolato al rispetto formale e sostanziale dei vincoli derivanti dall'art. 81 vigente e direttamente collegati alla nostra appartenenza all'Unione

europea. Per queste ragioni tali vincoli non possono essere ignorati, neppure dalla Corte costituzionale».

In claris non fit interpretatio: raramente una (potenziale) normativa di stato fu così chiara. È sorprendente, infatti, come il linguaggio dell'Elite non sia assolutamente occulto; anzi va direttamente al punto, sicché i principali rimedi avanzati dal disegno di legge sono i seguenti:

- 1) «l'obbligo della Corte costituzionale di metter per iscritto nelle sentenze le conseguenze finanziarie delle sue decisioni, in relazione al principio di pareggio di bilancio (art. 81 Cost.)»;
- 2) l'opinione dissenziente dei giudici costituzionali messi in minoranza nella votazione su una sentenza: secondo Giacché (p. 76), «un modo per depotenziare i giudizi della Corte e conferire ad essi un carattere di opinione soggettiva cui si contrappone un'altra opinione soggettiva»;
- 3) conferire al Governo il potere di decidere le modalità ed i tempi di attuazione delle sentenze «ove sulla base di una specifica relazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio risulti che da sentenze definitive degli organi giurisdizionali e della Corte costituzionale possano derivare oneri finanziari non contabilizzati nei bilanci, il Governo assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di procedere all'esecuzione delle sentenze con modalità e tempi che ne assicurino la coerenza con [l'art. 81] della Costituzione». Quindi, come nel caso dei pensionati, il Governo condannato a pagare può fare quello che vuole.

Con questo rituale istituzionale (disegno di legge della maggioranza che potrebbe trasformarsi in legge), il Governo lanciava un avvertimento politico ben preciso ai giudici della Corte.

Dietrofront della corte sulla retroattività dei rimborsi: la sent. n. 178/2015

Subito dopo l'avvertimento del governo, la Corte costituzionale è tornata a pronunciarsi su un caso simile ai pensionati: la legittimità del blocco dei contratti nella Pubblica amministrazione, la quale interesserebbe più di 3 milioni e 300 mila lavoratori (14). Con la sentenza n. 178 del 2015 (Per un commento cfr. MOCHEGANI M., in *forumcostituzionale.it*, 10, 2015). la Corte ha ritenuto illegittima la proroga del blocco degli anni 2013-2014 e poi 2015, ritenendola una violazione della libertà sindacale (art. 39 Cost). Diversamente dal caso dei pensionati, *la sentenza non è stata ritenuta retroattiva*, perché la decisione lascia «impregiudicati, per il periodo già trascorso, gli effetti economici derivanti dalla disciplina esaminata» *[In tal senso la Corte statuisce che «dichiara l'illegittimità costituzionale*

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author G. Bianco.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 255 - 267



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

sopravvenuta, a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica e nei termini indicati in motivazione]. Se la sentenza non è retroattiva, allora il Governo, pur formalmente colpevole, non è tenuto a risarcire alcunché a partire dal 2013.

La non retroattività della legge, in questa sentenza, discende dalla nuova decisione dei Giudici di far prevalere l'art. 81 sui diritti connessi a quelli della tutela dei diritti dei lavoratori (in particolare la violazione della libertà sindacale ex art. 39 Cost.). Il nuovo corso giurisprudenziale sarà «effetto, forse, delle stime circa le presunte drammatiche conseguenze che ciò avrebbe, comportato, rese pubbliche dall'avvocatura dello Stato (che aveva parlato [...] di 35 miliardi di euro di maggiori costi)»? O forse anche della c.d. *moral suasion* esercitata sulla Consulta col disegno di legge?

Art. 81 Cost. vs diritti fondamentali: storia di un OGM costituzionale

La nuova applicazione giurisprudenziale dell'art. 81, confermata dalla decisione del 25 ottobre 2017 (di cui aspettiamo le motivazioni), è probabilmente in contrasto con l'impostazione valoriale originaria della costituzione. La prevalenza del pareggio di bilancio accordata dalla Corte al governo in questa fase storica, infatti, permette di ridimensionare i diritti fondamentali anche in ambito lavorativo. D'altra parte, c'è da dire anche che questo modo di vedere è largamente accettato e perfino espressamente codificato a livello europeo, come si è visto.

A supporto delle tesi avanzate dalla nuova classe dirigente, va detto che nella fattispecie può trovare anche applicazione una particolare interpretazione del principio di gerarchia orizzontale (*lex posterior derogat priori*). L'art. 81 potrebbe prevalere perché si tratta di una legge costituzionale più recente che, a causa del fattore tempo, è sovraordinata rispetto alla prima costituzione. I c.d. diritti fondamentali, infatti, sono del 1948, mentre il principio di pareggio di bilancio è del 2012. A ciò si aggiunga che il principio è sostenuto da quella che Costantino Mortati definiva la costituzione materiale e da un quadro Europeo fortemente focalizzato sui temi finanziari. E questo, per chi ha un approccio di tipo interdisciplinare, è un elemento di contesto molto importante.

Semplificando con una metafora, il nuovo art. 81 Cost. rappresenta una modificazione genetica successiva apportata all'originario DNA della costituzione italiana che fa sì che il materiale genetico collocato successivamente nel 2012 (pareggio di bilancio) sia destinato a diventare dominante rispetto alle altre stringhe genetiche (diritto al lavoro, piena occupazione, equa retribuzione, ecc.) codificate nel

lontano 1948. Ad assicurare la dominanza genetica del nuovo DNA – peraltro legalmente modificato nel 2012 – la costituzione materiale sollecita i “genetisti” di stato (avvocatura, dottrina ed istituzioni) affinché sia preservata la necessaria stabilità del sistema nel contesto della nuova programmazione normativa di natura economico-finanziaria promossa dall’Unione Europea.

Biografia:

1. AA. VV., *La sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in Barbieri M. E D’onghia M. (cur), WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”. Collective Volumes - 4/2015;
2. CINELLI M., 2015. *Illegittimo il blocco della indicizzazione delle pensioni: le buone ragioni della Corte (Corte cost. 30 aprile 2015, n. 70)*, in RDSS, 2, p. 429 ss.
3. D’ONGHIA M., 2015. *Sostenibilità economica versus sostenibilità sociale nella legislazione previdenziale. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 70/2015, passa dalle parole (i moniti)... ai fatti (dichiarazione di illegittimità)*, in RDSS, 2, p. 319 ss.
4. ESPOSITO M., 2015. *Il decreto-legge in-attuativo della sent. n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in www.osservatorioaic.it, 27 maggio 2015.
5. GAROFALO D., 2015. *La perequazione delle pensioni: dalla Corte costituzionale n. 70 del 2015 al D.L. n. 65 del 2015*, in *Lavoro nella giurisprudenza*, 7, p. 660 ss.
6. GIACCHÉ V., 2015. *Costituzione contro Trattati Europei*. Reggio Emilia: Imprimatur.
7. LEONE G., 2015. *Progressività e ragionevolezza nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale: prime riflessioni sulla sentenza n.70/2015*, in RIDL, 3.
8. MOCCHEGIANI M., 2015. *La tecnica decisoria della sentenza 178 del 2015: dubbi e perplessità*, in forumcostituzionale.it, 10, 2015.
9. MORANDO E., 2015, *La sentenza n. 70 del 2015 sulle pensioni*, in federalismi.it, 2015.
10. REICH W., 1978. *Individuo e stato*. Varese: Sugarco.

Sitografia:

11. Redazione ilSole24ore (2017) <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2017-10-25/martina-rinvia-re-l-aumento-dell-eta-pensionabile-114911.shtml?uuid=AEN1OKvC>
12. Redazione RAI (2017) <http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Pensioni-la-Consulta-Giusta-la-rivalutazione-degli-assegni-85582c45-9390-47d4-960f-0da150dc7fe9.html>
13. Redazione Blitz (2015), *Pensioni rimborso, perché è parziale e perché non è per tutti*, in <http://www.blitzquotidiano.it/economia/pensioni-rimborso-perche-e-parziale-e-perche-non-e-per-tutti-2245714/#sthash.i2HliNrx.dpuf>.
14. Redazione IPSOA (2015), *Blocco stipendi statali, depositata la sentenza della Consulta* in <http://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/lavoro-dipendente/quotidiano/2015/07/24/blocco-stipendi-statali-depositata-la-sentenza-della-consulta>.



15. BARBERA A., La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte, in www.rivistaaic.it, n. 2, 2015; CECCANTI S., Una sentenza che lascia dei seri motivi di perplessità, in federalismi.it, n. 10, 2015; MORRONE A., Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale, in federalismi.it, n. 10, 2015. - in www.rivistaaic.it, 2.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author G. Bianco.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 255 - 267



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



Received: 4 December 2017
Revised: 11 December 2017
Accepted: 20 December 2017
Published: 29 December 2017

MIĘDZYNARODOWE PRAWO DOTYCZĄCE MULTIMODALNEGO PRZEWÓZU TOWARÓW: NAJNOWSZE TENDENCJE I PERSPEKTYWY

INTERNATIONAL LAW ON THE MULTIMODAL CARRIAGE OF GOODS: RECENT TRENDS AND PERSPECTIVES

Ella Derkach

PhD, Department of Constitutional, International and Criminal Law, Faculty of Law,
Vasyl' Stus Donetsk National University

* *Corresponding author:* e-mail: derkachella@gmail.com

Sergii Pavliuk

Postgraduate Student,

Vasyl' Stus Donetsk National University


* *Corresponding author:* e-mail: pavluk09@gmail.com

Streszczenie

Transport multimodalny to systematyczne połączenie różnych środków transportu, takich jak transport kolejowy, drogowy, wodny, lotniczy itp., w ramach którego wykorzystuje się zalety każdego z rodzajów transportu, tym samym osiągając wyższą wydajność. W niniejszym artykule przedstawiono przegląd zagadnień prawnych dotyczących multimodalnego przewozu towarów. Autorzy koncentrują się na ewolucji międzynarodowego prawa regulującego transport towarowy ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień związanych z transportem multimodalnym. Na potrzeby artykułu przygotowano krytyczny przegląd istniejących konwencji międzynarodowych i ich postanowień dotyczących transportu multimodalnego oraz reżimu "morski plus" z reguł rotterdamskich. Ponadto, autorzy przedstawili problemy wynikające z braku jednolitego multimodalnego prawa przewozowego, a także propozycje dotyczące multimodalnego transportu towarów. Problemy te są omawiane poprzez analizę aktualnych ram prawnych w odniesieniu do przewozu multimodalnego oraz ocenę, w jaki sposób w ramach tych ram można znaleźć prawo dotyczące umów multimodalnych.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: E. Derkach, S. Pavliuk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 269 - 285

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

Słowa kluczowe: multimodalny przewóz towarów, transport multimodalny, multimodalne umowy przewozu, przewoźnik multimodalny, odpowiedzialność, multimodalne dokumenty przewozowe, prawo międzynarodowe.

Abstract

Multimodal transport is a systematic combination of different modes of transport such as railway, road and water transport, aviation, and other traditional transport modes that can take advantages of each individual modes and achieve higher efficiency. This paper presents an overview of legal issues concerning the multimodal carriage of goods. The authors focus on the evolution of the international law regulations of the freight transportation with particular reference to the issues connected to multimodal transport. The critical review of existing international conventions and their provisions pertaining to multimodal transportation and the “maritime plus” regime of the Rotterdam Rules is provided. In addition, the problems generated by the lack of uniform multimodal carriage law are highlighted by the authors and the perspectives recommendations concerning multimodal transportation of goods are proposed. These problems will be addressed by means of an analysis of the current legal framework in relation to multimodal carriage and an assessment of how within this framework the law applicable to a multimodal contract may be uncovered.

Keywords: multimodal carriage of goods, multimodal transport, multimodal carriage contracts, multimodal transport operator, liability, multimodal transport documents, international law.

Introduction

Without the intricate contemporary infrastructure and transport systems, the world wide trade would be quite impossible. Apparently, the old adage ‘transportation is the lifeblood of commerce’ still rings true. Now maybe even more than ever before, as circumstances in the transport sector have vastly improved since the spice trading days of the efficiency of the international carriage of goods have increased rapidly. This is due, in part, to the augmented usage of the container (Glass, 2004, p. 1). In the 1950’s shippers began using containers as they provided significant operational and economic advantages (Nasseri, 1988). The introduction of the container enabled cargo handling processes to gain a high level of standardization and helped overcome many of the technical difficulties concerning the transshipment of goods. The container proved the means by which cargo could be transported by all modes with minimal adaptation of carrier technology. Thus the development of the container facilitated the emergence of operators that provide smooth ‘door-to-door’ transits. Historically, cargo carried from an inland location on one continent, such as a manufacturing plant,

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: E. Derkach, S. Pavliuk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 269 - 285



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

to an inland location on another continent, such as a retailer's warehouse, would travel under three separate contracts of carriage most likely concluded with three separate carriers. As a result, it would be unloaded and reloaded between the different modes of transport used. The cargo would first travel by land under a consignment note from the manufacturing plant to the port of loading. It would then travel by sea under a bill of lading to the port of discharge. After this, the cargo would then complete its journey by land under yet another transport document. Each of these three contracts of carriage would be legally distinct and thus subject to its own legal regime (Sturley, 2007). At present much of this 'door-to-door transport' is performed on the basis of a single carriage contract, and more often than not, this carriage contract allows for the utilization of more than one mode of transportation. The cargo is still transhipped but generally remains in the container throughout the entire carriage. Such door-to-door carriage has been designated multimodal carriage when the contract involves more than one mode of transport (Glass, 2004, p. 3; De Wit, p. 4). It should be noted here that although the container facilitated the emergence of multimodal carriage it is not a necessity. A contract involving carriage by more than one mode of transport is considered multimodal whether the cargo is stuffed in a container or not (De Wit 1995, p. 4; Hoeks M. 2009, p. 2). The connection between the container and multimodal transport is nonetheless obvious. It is also known as a combined carriage contract which is a slightly less precise term, since this could also indicate transport combinations in the same mode (De Wit 1995, p. 4). Another – less than adequate – synonym is mixed carriage, see (Schadee 1972, p. 1234). In the USA the term intermodal transport is in use, but this term does not entirely cover the same ground as the term multimodal transport (Glass 2004, p. 3). Multimodal transport is a legal concept while container transport is a technical concept (De Wit 1995, p. 4; Van Beelen 1996, p. 9. As Schadee states it, a container is nothing more than a 'loading box'; (Schadee 1972, p. 1234; Hoeks M. 2009, p. 2).

Hence, today major customers demand and private sectors initiative in multimodal transport development in advanced economies get a one window integrated, just in to one and efficient all inclusive door to door service at pre-determined price. One of the accomplishments of the involvement of the private sector



in the multimodal transport is the institutionalization of the concept of „hub and spoke system“ in multimodal transport operations in developed countries. The „hub and spoke systems“ is a process whereby the inland move by carrier haulage between the oceans port and the hub (also called the trunk leg) is required to be made either by rail or inland waterways. Meanwhile, the inland move between the hub and the premises of the client (or the local leg) is usually made by road and is often offered or arranged by the hub operator. This concept is a typical illustration of the multimodal transport system practice in Europe, introduced by a liner shipping conference called Trans-Atlantic Conference Agreement (TACA).

Multimodal transport combines the railway transport, water transport, road transport, aviation, and other traditional modes of transport and has the potential to leverage advantages of various transport modes and enhance efficiency of transport.

Multimodal transport (also known as combined transport) is the transportation of goods under a single contract, but performed with at least two different means of transport; the carrier is liable for the entire carriage, even though it is performed by several different modes of transport (by rail, sea and road, for example). Considering the variety of cultures, languages and commercial practices at both ends of a trade transaction and the resulting complexity of assembling such an international transport operation, it is likely to appear reasonable to a trader to let one qualified operator organize and be responsible and accountable for the entire transport chain. The carriers in turn have developed transport systems over the years in order to fulfil their customers' requirements, offering competitive services (Hoeks, 2009, p. 3-4). The carrier does not have to possess all the means of transport, and in practice usually does not; the carriage is often performed by sub-carriers (referred to as "actual carriers"). The carrier responsible for the entire carriage is referred to as a multimodal transport operator. In practice, freight forwarders have become important multimodal transport operators; they have moved away from their traditional role as agents for the sender, accepting a greater liability as carriers.

Multimodal transport research is being conducted across a wide range of government, commercial and academic centers. Researchers have been investigating multimodal transport from various aspects, but mainly on multimodal



transport planning, management, and sustainable development. Legal issues of multimodal transport system evolution have been investigated by Marian Hoeks, Michiel Spanjaart, Kurosh Nasseri, Nadezhda Butakova, Sergio Carbone, Olena Bokareva and others. To sum up, grasping the multimodal transport system recent developments and legal issues has important significance.

The purpose of scientific research

By reason of the envisioned dimension of the research, the topic of discussion will be limited to multimodal transport of an international nature. The **purpose of this paper** therefore, is to highlight the legal issues, trends and perspectives concerning the multimodal carriage of goods with a view to encouraging similar experience in Ukraine.

Problem description


It should be noticed, that multimodal transport is essential to the development of commerce on a global scale. However, despite being one of the main types of transportation, contracts pertaining to the multimodal carriage of goods are not regulated at the international level (Franco, 2016).

The international transportation of goods by various modes of transport (air, rail, road and sea) is governed by national laws and international conventions designed to regulate unimodal transportation, i.e. the carriage of goods by one particular mode of transport. Therefore, land carriage is regulated by the Convention on the Contract for the International Carriage of Goods by Road (CMR) air carriage is regulated by the Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air, signed at Warsaw on 12 October 1929 (Warsaw Convention) and the Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air, signed at Montreal on 28 May 1999 (Montreal Convention); sea carriage is regulated by the Hague Rules, the Hague-Visby Rules and the Hamburg Rules (the Rotterdam Rules are still pending) (*The COTIF-CIM was updated by the Vilnius Protocol of 1999, the Warsaw regime is to be replaced by the Montreal Convention of 1999 and the Hague, Hague-Visby and Hamburg regimes are meant to be replaced by the Rotterdam Rules, the UNCITRAL Convention on the Carriage*

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: E. Derkach, S. Pavliuk.

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

International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 269 - 285

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

of Goods Wholly or Partly by Sea of 2009.); rail carriage is regulated by the Convention concerning International Carriage by Rail (COTIF) and inland waterway carriage of goods is regulated by the Budapest Convention on the Contract for the Carriage of Goods by Inland Waterway (CMNI).

Almost all of these treaties originated in the early part of the last century and have for historical reasons each developed their own different rules of law and procedures. Although most of them have been updated recently. The result of the combination of this unimodal international framework, the regional, subregional and national laws and the various standard term contracts vary greatly from case to case and give rise to uncertainty as to the extent of a multimodal carrier's liability in a given situation (Hoeks, 2009, p. 9).

Because of the lack of an international convention on multimodal carrier liability it is difficult to determine at the outset of a multimodal transport what – international and/or national – law will apply to the contract as a whole or to its various parts. Which regime is deemed applicable depends on a myriad of factors; the nature and the extent of the multimodal contract, which modes of transport have been accounted for in the contract and in what way, what documents have been drawn up, the addressed court's views on the scope of possibly applicable unimodal conventions, et cetera. Over the past century, mandatory minimum standards of liability were gradually introduced in the form of international conventions governing unimodal transport. Such safeguards are missing in multimodal transport however, since no such agreed international minimum standards are currently in force (Hoeks, 2009, p. 9).

Problems also arise when two legal regimes apply concurrently. Due to the many provisions in the uniform carriage conventions which regulate special types of multimodal carriage such as Article 2 of the CMR, Article 2 of the CMNI, Article 1(3) and (4) of the COTIF-CIM and Article 18(4) of the Montreal Convention, the concurrence of more than one system of uniform law is by no means unlikely in multimodal carriage. As there are no rules tailored to multimodal carriage that establish which of the applicable uniform regimes should be granted precedence, these situations have the potential to become legally challenging (Hoeks, 2009, p. 15).



Results

From a legal standpoint, multimodal transport creates several problems. The existing transport conventions deal with one specific mode of transport, such as sea, road, rail, air and inland waterways, while an international mandatory convention related to multimodal transportation is lacking. The previous attempts to create an international legal instrument to govern this type of carriage have not been successful (Thematic Research Summary on Multimodal transport, 2014).

On May 24, 1980, the Convention on International Multimodal Transport of Goods was adopted. It has been ratified by too few states to bring it into force and has very little governmental support. The Convention on International Multimodal Transport of Goods remains significant because it contains a set of model rules which be incorporated voluntarily as part of the operator's standard trading conditions. (Hoeks, 2009, p.17).

There is also an international convention directed to the operators of transport terminals (United Nations Convention on the Liability of Operators of transport Terminals in International Trade (Vienna, 1991), but has not yet come into force.

Due to the vacuum in uniform law concerning the multimodal transport contract one more transport convention was adopted in 2008 - "United Nations Convention on Contracts for the International Carriage of Goods Wholly or Partly by Sea" (The Rotterdam Rules). This Convention has introduced the new concept of "maritime plus", and thus will govern the whole of a contract of carriage, which comprises an international sea leg, including those segments that are to be performed by other transport modes. The controversies surrounding the "maritime plus" regime of the Rotterdam Rules have provided the impetus for the EU to instigate discussions on whether it needs to adopt its own legislation concerning multimodal transport and not just wait for an international solution. (Bokareva, 2015).

The Rotterdam Rules provide a legal framework that takes into account the many technological and commercial developments that have occurred in maritime transport since the adoption of those earlier conventions, including the growth of containerization, the desire for door-to-door carriage under a single contract, and the development of electronic transport documents. The Convention provides shippers

and carriers with a binding and balanced universal regime to support the operation of maritime contracts of carriage that may involve other modes of transport.

All in all, it can be said that from a legal point of view the Rotterdam Rules are a far cry from being perfect. Their multimodal rules are complex, leave gaps and despite valiant attempts the Convention fails to prevent all envisioned conflicts with the existing uniform carriage law (Hoeks 2009, p. 385).

With no international convention applicable to contracts for the multimodal carriage of goods, such contracts are usually governed by the so-called 'soft law'; the United Nations Conference on Trade and Development and International Chamber of Commerce Rules 1992 are frequently referenced in multimodal carriage contracts. Some jurisdictions also have their own instruments which address the matter at a regional level, such as Decision 331/1993 of the Andean Community, which was later partially modified by Decision 393/1993 (collectively, the 'Andean Multimodal Regime') (Franco, 2016).

Three sets of model rules for the regulation of multimodal transport have been established by the international community since 1973. The International Chamber of Commerce (ICC) devised the first significant set of rules, The Uniform Rules for a Combined Transport Document which were issued in revised form in 1975 (ICC Rules 1975). ICC publications are not mandatory law but model contract terms. They cannot override existing law, such as the Unimodal Conventions in countries where they have been implemented. The ICC 1975 operates by voluntary incorporation by the multimodal operator into its standard trading terms. In Practice, the ICC Rules were accepted as the appropriate standard for the Model Combined Transport Bills Of Lading designed by such industry associations as the Baltic and International Maritime Council (BIMCO) and the International Federation of Freight Forwarders (FIATA). Other interested parties, notably cargo owners and governments of developing countries were not enthusiastic about the industry's terms and conditions of operation. Recently a fresh attempt was made to resolve the unsettled question about the allocation of risks and liabilities in multimodal transport. The new initiative was the combined effort of the secretariats of both UNCTAD and ICC, which developed a New Set of Rules for Multimodal Transport Documents (UNCTAD/ICC Rules

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: E. Derkach, S. Pavliuk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 269 - 285



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

1992). These rules are also voluntary and not mandatory. They have the advantages of being able to reflect a longer experience with multimodal operations (Legal Framework of Multimodal Transport Operators).


While some of these regimes are based on the Convention on International Multimodal Transport of Goods and the International Chamber of Commerce (ICC) Rules there are significant differences between the various regimes on points such as the basis of carrier liability, time bars and limitation of liability. The result is a rather inconsistent patchwork; the liability framework thus created is fragmented and complex and causes uncertainty as to what regime is applicable in a given situation (Hoeks, 2009, p.8).

Because of the lack of an international convention on multimodal transport it is difficult to determine at the outset of a multimodal transport what – international and/or national – law will apply to the contract as a whole or to its various parts. Which regime is deemed applicable depends on a myriad of factors; the nature and the extent of the multimodal contract, which modes of transport have been accounted for in the contract and in what way, what documents have been drawn up, the addressed court's views on the scope of possibly applicable unimodal conventions, etc (Hoeks, 2009, p.11).

A noteworthy example of the existing confusion surrounding multimodal contracts and the manner in which courts handle this legal jungle are the two instances of the English case known as *Quantum* (see *Quantum Corporation Inc. and others v Plane Trucking Ltd. and Another*, [2001]. In this case the claimants considered the CMR to be applicable. Under CMR rules, Air France's liability would – most likely – be unlimited on account of the wilful misconduct of the driver employed by their subcontractor Plane Trucking. In this localized loss scenario the prime question is one of scope; does or does the CMR not apply to a road stage as performed under the contract as concluded by the shipper and the carrier in question? Or looking at the bigger picture, does the application scope of the CMR as mentioned in Article 1 CMR cover stages of international road carriage performed under – or provided for in – a multimodal contract, a contract including other modes of transport besides the road carriage? This seems an obvious question to start with, since the CMR – like the

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: E. Derkach, S. Pavliuk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 269 - 285

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

majority of the international carriage conventions – has no need for intercession by national law to apply to a carriage contract. The CMR's rules are mandatory and it sets aside any inconsistent provisions in the contract or even any incompatible national regulations that may apply. The waybill ensured that such carriage fell within the terms of the contract by stating on its face: "All goods may be carried by any other means including road or another carrier unless specific contrary instructions are given hereon by the shipper, and shipper agrees that the shipment may be carried via intermediate stopping places which the carrier deems appropriate". Air France admitted liability for the loss, but also argued that the carriage by air subject to the Warsaw Convention ended at Charles de Gaulle airport and that, thereafter, its liability was to be determined by reference to its own terms and conditions. These contained a limit of liability of 17 SDR per kilogram which was more generous than the basic CMR limit of 8,33 SDR per kilogram, but no provision such as Article 29 of the CMR disentitling Air France from relying on that limit in the event of willful misconduct. The claimants on the other hand contended that, although there was only one contract of carriage, Air France had contracted not only for the carriage of goods by air to Charles de Gaulle (Hoeks, 2009, p. 25-26). It seems clear that differences in opinion such as these between the German, Dutch and English courts of law, and even between the courts of these countries among themselves, underline that the law which is applied to a multimodal contract is uncertain at the outset; it depends on which court is addressed and how the scope of application rules of the potentially applicable regimes are interpreted by said court (Hoeks, 2009, p.28).

The current legal landscape is rather fragmented when it comes to the multimodal carriage contract; the existing international carriage conventions focus on specific types of unimodal carriage and thus do not regulate typical multimodal carriage difficulties such as unlocalized loss. Because there is no international convention that regulates multimodal carriage specifically, it can be quite a task to determine which rules apply in case of a dispute stemming from this type of transport. Some of the carriage conventions have incorporated provisions dealing with multimodal carriage however. Therefore, it is possible that, under certain circumstances, one of the unimodal carriage conventions does apply to a claim



stemming from multimodal carriage. Of course, if none of the carriage conventions covers the situation at hand, it becomes necessary to determine which national regime applies. Due to the vacuum in uniform law concerning the multimodal transport contract, courts of law currently tend to determine the liability of the multimodal carrier based on the international or national unimodal liability rules relevant to the stage of the transport to which a particular loss can be attributed. This system is called the network liability system. This system 'knits' different liability regimes together, which creates a colourful patchwork. The network system is also known as the 'système réseau' or the 'chameleon' system. The term chameleon perfectly describes the changing of the applicable legal regime depending on the environment the transported goods are in. Variety of legal hues. The operative consensus seems to be that, unlike the uniform system, the pure form of this system can be applied without an international multimodal carriage convention being needed to provide it with legitimacy. The reason for this is that under the pure network system only those regimes are applied that according to their own scope of application apply to the loss (Hoeks, 2009, p. 43).

The two main alternatives are known as the *network approach* and the *uniform approach*. Due to the extremity of the consequences when these opposites are implemented in their pure form, most of the past efforts to create a treaty contained a compromise. This compromise is appropriately called the *modified approach*. The Convention on International Multimodal Transport of Goods that it has a 'modified' uniform basis since Article 19 of the Convention on International Multimodal Transport of Goods applies the network approach, but only in relation to the monetary liability limitations. However, due to the fragmented nature of the field of international carriage law, such a *uniform regime* – whatever its contents – would encounter a serious impediment in the form of the existing legal framework (Hoeks, 2009, p. 43).

A *network system* is not a structure which provides substantive or 'material' rules of its own; it merely links existing sets of substantive rules. Under a network based regime the multimodal transport agreement is divided into parts, one part per transport mode incorporated in the contract. The law applicable to each separate stage is determined as if it were a separate contract, concerning only that type of transport. Thus the multimodal contract becomes a chain of different regimes. In other words,



different regimes may apply to the separate parts of the journey as if the involved parties had drawn up separate contracts for each of them. Such a fictional contract as the basis for the rules that are to be applied in multimodal carriage can be found in the German legislation on multimodal transport (§ 452a of German Commercial Code) and in the new Rotterdam Rules (Article 26) (Hoeks, 2009, p. 53).

The *modified system* is a compromise between the uniform and the network system which tries to combine the best elements of both. A modified liability system essentially seeks to provide a middle-way between the uniform and the network approach. Various arrangements are possible, making a system more uniform or more network oriented. In practice, a great deal of use is being made of this kind of system in the form of contractual standard rules like the UNCTAD/ICC Rules.

In some systems the emphasis is on the uniform characteristics, like in the Convention on International Multimodal Transport of Goods Convention, and in some, such as the Dutch national multimodal regime, the network approach is more prominent, but in essence most systems are a combination of both. The denomination modified system covers the whole range of possibilities between a pure uniform and a pure network approach.

The *limited network system* as incorporated in Article 26 of the Rotterdam Rules is a tremendously complicated arrangement, which is unlikely to work without at least a few glitches. The foremost of these is probably the fact that it does not take views on the applicability of carriage conventions such as the CMR to international road stages of multimodal contracts which are adhered to by both the Dutch and the English judiciary into account. On the contrary, it is the German view which does not deem conventions such as the CMR applicable to parts of a multimodal contract, unless this is specifically established by the convention, that is followed by the new regime. Only with regard to carrier liability, limitation of liability and time for suit do the Rotterdam Rules grant precedence to the possibly applicable unimodal carriage regimes, if the damage or loss occurred during a non-sea stage. Unfortunately, the exact demarcation of these terms, especially the scope of the term ‘carrier’s liability’, seems somewhat open to debate (Hoeks, 2009, p. 384).



Countries worldwide have implemented a series of policies to encourage the development of multimodal transport. In 2011, the EU Commission claimed “Roadmap to a single European transport area - towards a competitive and resource-efficient transport system” to further promote the development of sustainable transport and improve the service of intermodal transport chain (White Paper, 2011).

The strategic document “Roadmap to a single European transport area - Towards a competitive and resource-efficient transport system” presents the Commission’s vision for the future of the EU transport system and defines a policy agenda by 2050. The European Union policy White Paper introduces the principles for the development of the European transport infrastructure. It defines a two-layer European transport network for the rail transport (separately for passenger and freight transport), road network, sea and inland waterways, air infrastructure and infrastructure for multimodal freight transport (bi-modal and tri-modal terminals). The key proposals concerning multimodal transport of goods (e-Freight) are as follows: to create the appropriate framework to allow for tracing goods in real time, ensure intermodal liability and promote clean freight transport: put in practice the concepts of ‘single window’ and ‘one-stop administrative shop’; by creating and deploying a single transport document in electronic form (electronic waybill), and creating the appropriate framework for the deployment of tracking and tracing technologies (RFID, etc.); ensure that liability regimes promote rail, waterborne and intermodal transport.

As for Ukraine, legal framework process concerning multimodal transport activities, multimodal transport operators and multimodal carriage contract, as well as the system of liability for multimodal transport operators is slow and facing many pitfalls both in the drafting of the law and its adoption. Lack of regulation of road and inland waterway transport is having serious impact on multimodality. Therefore, it is necessary to eliminate existing barriers to logistics and multi-modal solutions within the framework of national corridors and integration to TEN-T.

In 2014 the European Union and Ukraine signed an Association Agreement that constitutes a new state in the development of EU-Ukraine contractual relations, aiming at political association and economic integration. Chapter 7 of the Agreement includes provisions for transport cooperation in order to promote efficient, safe and

secure transport operations as well as intermodality and interoperability of transport systems. According to Article 369 this cooperation shall cover development of sector strategies in light of the national transport policy (including legal requirements for the upgrading of technical equipment and transport fleets to meet the highest international standards) for road, rail, inland waterway, aviation, maritime transport and intermodality, including timetables and milestones for implementation; development of the multimodal transport network connected to the Trans European Transport Network (TEN-T) and improvement of infrastructure policy; promotion of the use of intelligent transport systems and information technology in managing and operating all modes of transport as well as supporting intermodality etc.

The major impact of the Association Agreement on multimodal transport development can be categorized as approximation Ukrainian standards and policies with EU policies; improving the movement of passengers and goods; increasing fluidity of transport flows between Ukraine, the EU and third countries; removing administrative, technical, cross border and other obstacles; improving transport networks and upgrading the infrastructure; the liberalization of transport market; extension of the TransEuropean Transport Networks TEN-T.

From a European perspective, the only uniform law relevant to multimodal carriage at this point of time is the framework of international carriage conventions. All of these conventions deal with the carriage of goods by only one specific mode of transport. But still the problems do not end there. The transition areas, the places where the regimes are stitched together, cause difficulties as well. When exactly for instance does the sea stage end? Is storage in the port area accessory to the carriage, is it absorbed by the carriage contract, or is it perhaps a part of the contract that is not covered by transport law at all (Hoeks, 2009, p. 28).

Conclusions

Summing up, multimodal transport is very profitable in general, since it reduces transport costs and enhances efficiency, but the current legal framework does not complement the technical progress made in this area. Modern day transport law has no adequate means to create certainty as to the legal consequences of any loss, damage or delay resulting from multimodal carriage when contracting parties are

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: E. Derkach, S. Pavliuk.

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

International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 269 - 285



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

entering into a multimodal transport agreement. Unimodal transports are currently governed by different, often-mandatory international conventions that stipulate different bases for liability, different limitations of liability for the carrier etc. As of 2011, the solution to this problem has been the so-called network principle according to which the different conventions coexist unchanged; the carrier's liability is defined according to where the breach of contract has occurred. However, problems arise if the breach of contract is not localized.

As for Ukraine, unfortunately, despite being one of the main types of transportation, contracts pertaining to the multimodal carriage of goods are not regulated neither at the international level nor at national legislation level. Moreover, the draft transport law would be expected to establish the regulatory regime for multimodal transport by developing and adopting single law on multimodal transport, regulating the level of competition between operators within the same mode, for this is not the current practice in Ukraine today.


Thus, the core problem tackled by this study is the lack of certainty as to the law applicable to the multimodal contract of carriage. A thorough investigation of the existing framework of carriage law, the rules of private international law and the options provided by choice of law based on a contractual condition. In conclusion, the main recommendations tend to suggest a future development of the multimodal transport towards further integration.

References:

1. GLASS D.A., 2004. *Freight forwarding and multimodal transport*, London: LLP.
2. Nasser, K., 1988. *The Multimodal Convention*. Journal of Maritime Law and Commerce. 19 (2). [on-line] <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/jmlc19&div=22&id=&page>
3. STURLEY M.F., 2007-2008. *The UNCITRAL Carriage of Goods Convention: Changes to existing Law*, CMI yearbook, p. 254-263.
4. R. DE WIT., 1995. *Multimodal transport*, London: LLP.
5. HOEKS, M., 2009. *MULTIMODAL TRANSPORT LAW: The law applicable to the multimodal contract for the carriage of goods*. Breda, The Netherlands. 441 p.
6. SCHADEE, H., 1972. *Ontwerp voor een nieuw burgerlijk wetboek*, Den Haag: SDU.
7. A. VAN BEELEN., 1996. *Multimodaal vervoer, Het kameleonsysteem van Boek 8 BW* (diss. Leiden), Zwolle: Tjeenk Willink.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: E. Derkach, S. Pavliuk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 269 - 285

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

8. JOSHUA A. ODELEYE., 2015. *The need for multimodal transport development in Nigeria*. Academic Journals. Vol. 8(9), September, pp. 239-243. [on-line] <http://www.academicjournals.org/journal/JGRP/article-full-text-pdf/CDF077F55475>
9. FRANCO J., 2016. *Multimodal transport regulation and case law*. (2016). [on-line] <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=195f26fb-7aae-4577-a60d-af6d69f7cfb6>
10. CONVENTION *on the Contract for the International Carriage of Goods by Road* (CMR), Geneva, 19 May 1956. [on-line] https://treaties.un.org/doc/Treaties/1961/07/19610702%2001-56%20AM/Ch_XI_B_11.pdf
11. CONVENTION *for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air*, Warsaw, 12 October 1929 (Warsaw Convention of 12 October 1929 as amended in The Hague in 1955, in Guatemala City in 1971, by Protocol No. 4 in Montreal in 1975 and supplemented by the Guadalajara Convention supplementary of 1961) [on-line] https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/WC-HP_EN.pdf
12. CONVENTION *for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air* (Montreal Convention), Montreal, 28 May 1999. [on-line] https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Mtl99_EN.pdf
13. CONVENTION *for the Unification of Certain Rules of Law relating to Bills of Lading* of 25 August 1924, Brussels. [on-line] http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/wks_MA_24599.pdf
14. THE HAGUE-VISBY RULES; *the Hague Rules as Amended by the Brussels Protocol* of 23 February 1968. [on-line] <http://www.jus.uio.no/lm/sea.carriage.hague.visby.rules.1968/doc.html>
15. UNITED NATIONS CONVENTION *on the Carriage of Goods by Sea* (Hamburg, 1978) http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/transport_goods/Hamburg_rules.html
16. UNITED NATIONS CONVENTION *on Contracts for the International Carriage of Goods Wholly or Partly by Sea* (New York, 2008) (the “Rotterdam Rules”) [on-line] http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/transport_goods/2008rotterdam_rules.html
17. CONVENTION *concerning International Carriage by Rail* (COTIF) of 9 May 1980 as amended by the Protocol of Modification of 3 June 1999 (Vilnius). Appendix B (CIM). [on-line] www.unece.org.
18. THE BUDAPEST CONVENTION *on the Contract for the Carriage of Goods by Inland Waterway* of 22 June 2001. [on-line] www.unece.org
19. UNITED NATIONS CONVENTION *on International Multimodal Transport*, New York, 1980. [on-line] http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdmtconf17_en.pdf
20. UNCTAD/ICC RULES *for Multimodal Transport Documents*. [on-line] http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tradewp4inf.117_corr.1_en.pdf
21. THEMATIC RESEARCH SUMMARY *on Multimodal transport* (2014). [on-line] https://trimis.ec.europa.eu/sites/default/files/thematic-analysis/20150430_165442_15840_TRS13_fin.pdf

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: E. Derkach, S. Pavliuk.

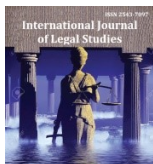
Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 269 - 285



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

22. UNITED NATIONS CONVENTION *on the Liability of Operators of transport Terminals in International Trade* (Vienna, 1991). [on-line] http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/transport_goods/1991Convention_status.html
23. BOKAREVA, O. (2015). *Multimodal Transportation under the Rotterdam Rules: Legal Implications for European Carriage of Goods and the Quest for Uniformity*. [on-line] <https://lup.lub.lu.se/search/publication/34fad33b-ae08-4df4-a09f-b157d345e7d8>
24. LEGAL FRAMEWORK *of Multimodal Transport Operators*. [on-line] http://www.asean.org/storage/images/2015/september/transport-facilitation/batch-1/Risk-Management/International%20Convention1_ASEAN%20disclaimer.pdf
25. QUANTUM CORPORATION Inc. and others v Plane Trucking Ltd. and Another, [2001] 2 Lloyd's Rep. 133. [on-line] <https://www.i-law.com/ilaw/doc/view.htm?id=150878>
26. EUROPEAN COMMISSION., 2011.: *White Paper, Roadmap to a Single European Transport Area, Towards a competitive and resource efficient transport system*, COM(2011) 144 final, Brussels. http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?reference=COM_COM.
27. ASSOCIATION AGREEMENT *between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part* of 29 May 2014. Official Journal of the European Union, L 161. [on-line] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2014:161:TOC>





Received: 3 November 2017
Revised: 30 November 2017
Accepted: 10 December 2017
Published: 29 December 2017

PUBLICZNA SIEĆ KOMUNIKACYJNA W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

PUBLIC-CIVILIAN COMMUNICATIVE NETWORK AS A PHENOMENON IN PUBLIC ADMINISTRATION

Yevhen Aleksandrovych Romanenko

Doctor of Science in Public Administration, Professor, Honored Lawyer of Ukraine,
Department: Head of the Department of Public Administration of the Interregional Academy
of Personnel Management

** Corresponding author:* e-mail: poboss1978@gmail.com

Volodymyr Nikolaevich Kozakov

Doctor of Sciences in Public Administration, Professor
Department: Professor of the Department of Social Development and Social-Power Relations
of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

** Corresponding author:* e-mail: v.kozakov@ukr.net

Iryna Vitaliivna Chaplay


Doctor of Sciences in Public Administration,
Department: PhD student of the Department of Public Administration of the Interregional Academy
of Personnel Management

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

Streszczenie

Już przez długi okres Ukraina nie jest w stanie całkowicie odwrócić niebezpiecznych tendencji rosnącej nieufności społeczeństwa do działań władz państwowych. W szczególności dotyczy to obietnic władz co do poprawy i rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych, wykorzystywanych zarówno w działaniach władz państwowych, w działalności specjalistycznej, jak i w codziennym życiu zwykłych ludzi, które nie są w pełni spełniane. Publiczna sieć komunikacyjna jest jednym z głównych kierunków stymulowania wzrostu gospodarczego, zatrudnienia, rozwoju konkurencyjności co w konsekwencji przyczynia się

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: Y. Romanenko, V. Kozakov, I. Chaplay.
Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 287 - 293

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

do przezwyciężenia "cyfrowej izolacji", zarówno społecznej, jak i geograficznej. Bez publicznej sieci komunikacyjnej praktycznie niemożliwe jest podejmowanie decyzji zarządczych, przekazywanie informacji zwrotnych i korygowanie celów i etapów działalności organów państwowych.

Słowa kluczowe: publiczna sieć komunikacyjna, wzrost gospodarczy, modernizacja polityki państwa, technokratyzacja administracji publicznej, wzmocnienie mechanizmów i kanałów państwowo-cywilnej sieci komunikacyjnej

Abstract

For many years, Ukraine is not entirely able to reverse the dangerous tendencies of growing distrust of the public to the activities of state authorities. In particular, the promises of public authorities regarding the improvement and development of information and communication technologies that are used both in the activities of state authorities, in narrow circles of specialists, and in everyday life of ordinary people are not fully fulfilled. The state-civil communicative network is one of the main directions of stimulating economic growth, employment, expansion of competition and, as a result, contributing to overcoming "digital isolation", both social and geographic. Without the state-civilian communicative network it is virtually impossible to execute management decisions, to make feedback and to correct the goals and stages of the activity of state authorities.

Keywords: public-civilian communicative network, economic growth, modernization of the policy, technocratization of public administration, strengthening of the mechanisms and channels of the state-civilian communicative network.

Relevance of research topic

Both managers and subordinates should be able to navigate in the basic principles, ways of using the state-civilian communicative network and productive use of them.

Taking into account a certain technocratization of public administration in Ukraine, the primary functions of the state-civilian communicative network lose their strategic and functional potential, as they mainly concentrate on the processes of the current informing of the public and the establishment of operational communications with the media. Within the framework of domestic practice, the main reason preceding this is the lack of legally regulated mechanisms for ensuring bilateral information exchanges, which to a certain extent would block the decline in the quality of government-management decisions and the implementation of state policy.



Formation of the problem.

In the framework of the modern communicative practice of the institutes of public authority it is necessary to proceed from the expediency of introducing modern means of the state-civilian communicative network (Romanenko, 2014, p. 55). Important attention in this context should be given to the openness of the process of discussing many of the public issues concerning the public, as well as the need to reconcile the global image of the civil service, state institutions, in general, with the institutional image of a particular agency, a combination of external, directed on society communication, and internal, directed on their own employees.

Presenting main material.

Today, there is no single state-citizen communication network in the state administration of Ukraine. There are several levels and registries that differ in such parameters as the subject and object, the purpose, the nature of communication. In this regard, it is worthwhile to highlight, first of all, government communications, in which the government as a legitimate democracy emanation, informs citizens about those political events, strategic directions of development that he considers important (Byrulo, 2016)

We believe that, with the accession of Ukraine to the World Trade Organization and the strengthening of integration processes in the world economy, our state has long and urgently needed the modernization and legislative consolidation of the developed system of state policy for the implementation of the state-civilian communicative network.

Communicative network in public administration creates conditions and determines not only the economic potential of the country and the quality of life of its citizens, but also the role and place of this country in a global society, the scale and prospects of its social and political integration with the rest of the world.

Moreover, by ensuring the openness, accessibility and transparency of the state-civilian communicative network in public administration, the activities of the authorities will be able to solve three extremely important tasks for themselves and society:

- restore citizens' faith to the official authorities;
- create unfavorable conditions for corrupt society;
- ensure the implementation of the constitutional rights of citizens in the information sphere (Articles 32 and 34 of the Constitution of Ukraine) (Constitution of Ukraine, 1997).

Formation of a state-civilian communicative network in public administration will promote political structuring of society, strengthening of political parties, increasing of their responsibility to society for the consequences of their activities. At the same time, the process of implementing a state-civilian communicative network in public administration should not become another direction of corruption activity. Therefore, it is necessary to develop and adopt such legislative acts that would ensure transparency of funding for the implementation of the state-civil communication network in public administration, openness of the use of funds during the introduction of information and communication technologies.

Today, informatization of society has penetrated all branches and floors of power without exception. As V.S. Grytsevich, said that "in this aspect, we can talk about changing the priorities and goals of human life. In post-industrial society, the socialization of the goals and goals of human life, material production is transformed from the main subject into a subordinate kind of human activity, and the notion of productive forces requires at least a very serious rethink ... " (Gritsevich, 2012).

On the one hand, a high level of informatization of the activity of officials, including civil servants of the highest ranks, offers great opportunities for increasing the efficiency of their work (Pozhuyev, 2011, p.12). However, on the other hand, this idea is, to some extent, contradictory, because the lack of true traditions of democracy and parliamentarism in our society, rootedness at the level of ordinary consciousness of authoritarian attitudes and stereotypes, inadequate training of specialists capable of working in a competitive information state administration are threatened the formation of truly humanistic dimensions of informatization.

For Ukraine, this is a very complicated issue, since in previous decades, under conditions of state-regulated planned state administration, state leaders have become accustomed to their monopoly position and now they are not too much contribute



to increasing of the efficiency of work with citizens' appeals and their orders to the resolving of public affairs.

These changes fully correspond to the social and market reorientation of mechanisms and channels of civil influence on public policy in Ukraine in accordance with the directions of development of Ukrainian society and the formation of democratic standards for the functioning of state authorities.

Among the program provisions most important for the formation of a self-regulating state-civil communication network in Ukraine are:

- introduction in the general educational institutions of disciplines aimed on the formaton of the civic consciousness of students aimed, self-development and the development of civic influence on public policy in Ukraine;
- development and implementation of educational and professional training of bachelors on mechanisms and channels of civil influence on public policy in Ukraine as a factor of their readiness for public service;
- representation and increase of the influence of citizens on the formation of a system of mechanisms and channels of civil influence on public policy in Ukraine;
- interaction and constant dialogue of civil servants with citizens and public institutions;
- providing and maintaining the necessary level of public control over mechanisms and channels of civil influence on public policy in Ukraine;
- reation of effective mechanisms and program documents on the civil impact on public policy in Ukraine;
- implementation of regulatory standards for mechanisms and channels of civilian influence on public policy in Ukraine; development and implementation of standardizing benchmarks to ensure that the mechanisms and channels of civilian influence on public policy in Ukraine are in line with the needs and demands of the citizens-consumers;
- creation, within the structure of the Ministry of Information Policy, of the Resource Center on the organization of mechanisms and channels of civil influence on public policy in Ukraine;

- reorientation of the legal and regulatory framework on mechanisms and channels of civil influence on public policy in Ukraine on the standards of the European Union;
- use of components of innovation and creativity regarding the mechanisms and channels of civil influence on public policy in Ukraine;
- solving the issue of raising the level of knowledge of citizens about the mechanisms and channels of civil influence on public policy in Ukraine;
- the possibility of attracting international financial resources on a parity basis for more effective implementation of mechanisms and channels of civil influence on public policy in Ukraine;
- providing an atmosphere of trust in mechanisms and channels of civilian influence on public policy in Ukraine, through the creation and support of a positive image of civil servants to the public;
- initiation of changes in the corporate governance culture of civil servants, etc.

The above list is not exhaustive, which is conditioned by the rapid spread of changes in society.

Among the main, strategic goals of the consolidation and institutional strengthening of the mechanisms and channels of the state-civilian communicative network in Ukraine, we propose to consider the following:

- Strategic Goal 1: Sustainable growth of mechanisms and channels of civilian influence on public policy in Ukraine based on their innovative development;
- Strategic Goal 2: High quality mechanisms and channels of civilian influence on public policy in Ukraine;
- Strategic objective 3: Preservation and development of mechanisms and channels of civil influence on public policy in Ukraine.

Conclusions

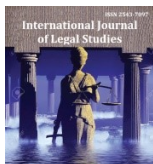
As a result of writing the article we came the conclusion that the principles of sustainable development must be included in all components of the processes of consolidation and institutional strengthening of the mechanisms and channels of the state-civilian communicative network. Constancy requires the integration and balancing



of economic, territorial, social and environmental goals of civic influence on public policy in Ukraine. The experience gained by European countries in the field of state-civilian communicative network in public administration allows to make some generalizations and conclusions. Modernization of the policy of formation of the state-civilian communicative network in Ukraine envisages "the creation of effective communicative units instead of the existing departments of interaction with the public, which in the West has not existed for a long time: citizens - taxpayers consider it unnecessary to spend joint funds on their own advertising" (Baxter, 2011, p. 18-19).

References:

1. РОМАНЕНКО Є. О., 2014. *Електронний уряд – українські реалії* / Є. О. Романенко / *Становлення та розвиток української державності: історія, сучасність, зарубіжний досвід* : матеріали Х Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 6 листоп. 2014 р.) / редкол. А. М. Подоляка (голова) [та ін.]. – К. : ДП “Видавн. дім “Персонал”, 2014. – Вип. 12. – С. 54–57.
2. Бурило Ю. П., 2010. *Організаційно-правові питання державного управління в інформаційній сфері* [Електронний ресурс] / Ю. П. Бурило. – Режим доступу: <http://adminpravo.com.ua/index.php/2010-04-13-14-05-13/145-2010-09-28-13-27-30/1942-22.html>.
3. КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ, 1996.: *закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96 // Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. ГРИЦЕВИЧ В. С., 2012. *Інформатизація суспільства, як соціально-географічний виклик ХХІ століття* / В. С. Грицевич // *Соціально-географічні виклики у Східно-центральному Європі у ХХІ столітті*: Збірник матеріалів міжнародної географічної конференції. – Берегово: Поліграфцентр “Ліра”, 2012. – С.276–280. – Режим доступу: <http://geography.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/11/ІНФОРМАТИЗАЦІЯ-СУСПІЛЬСТВА-ЯК-СОЦІАЛЬНО-ГЕОГРАФІЧНИЙ-ВИКЛИК-ХХІ-СТОЛІТТЯ.pdf>
5. ПОЖУЄВ В. І., 2008. *Інформатизація як глобальна світова тенденція сучасного інформаційного суспільства* / В. І. Пожуєв // *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. - 2008. - Вип. 32. - С. 4-19. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpvgvzdia_2008_32_3
6. BAXTER L. A., 2011. *Relationships as dialogues* / L. A. Baxter // *Personal Relationships*, 2011. – № 7. – Р. 1–22.



Received: 9 November 2017
Revised: 15 November 2017
Accepted: 10 December 2017
Published: 29 December 2017

PRZYWÓDZTWO I ZARZĄDZANIE SEKRETARZA STANU MINISTERSTWA NA UKRAINIE

LEADERSHIP AND MANAGEMENT OF THE STATE SECRETARY OF THE MINISTRY IN UKRAINE

Inna Suray

Doctor of Science in Public Administration,
Professor of the Department of public administration and public service,
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine
ORCID: 0000-0003-4377-2724

* *Corresponding author:* e-mail: suray.inna@gmail.com

Streszczenie

Artykuł podkreśla podstawowe cechy przywództwa i zarządzania sekretarza stanu ministerstwa na Ukrainie. Sekretarz stanu ministerstwa jako szef służby cywilnej w organie państwowym zajmuje wiodącą pozycję. Jednocześnie, zgodnie z obowiązującymi przepisami, jego głównymi funkcjami wynikającymi z pozycji są funkcje zarządzania. Wymagania dotyczące kompetencji zawodowych dotyczą dobrego menedżera. Potrzebujemy wyraźniejszego określenia kompetencji zawodowych sekretarza stanu w Ministerstwie, w tym umiejętności przywódczych. Rozwój przywództwa na poziomie najwyższego kierownictwa, jak w przypadku sekretarza stanu ministerstwa, nie wyklucza potrzeby rozwoju wiedzy i umiejętności zarządzania (ze względu na specyfikę tego stanowiska), wręcz wzmocnienia tych umiejętności oraz ich przekształcenia w umiejętności przywódcze w sposób ewolucyjny.


Słowa kluczowe: przywództwo, zarządzanie, sekretarz stanu ministerstwa na Ukrainie.

Abstract

The article highlights the essential features of leadership and management of the state secretary of the Ministry in Ukraine. The state secretary of the ministry as head of the civil service in a state institution holds a leading position. At the same time, under the current legislation, its main functions by position are management functions. The requirements for professional competence on this position are the same as the requirements for the top manager. There

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author I. Suray.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 295 - 304

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

is a need for a clearer delineation of professional competence of the state secretary of the Ministry, including leadership skills. The development of leadership in top management, just as the state secretary of the ministry, does not deny the need for knowledge and management skills (due to the specifics of that position), but reinforces them, transforms into leadership skills in an evolutionary way.

Keywords: leadership, management, state secretary of the ministry in Ukraine.

Relevance of research topic

Management, like any other kind of human activity, is subject to the laws of evolutionary development, eventually modifies and acquires new features. Management of the XX-beginning of the XXI century associated with management. Modern developed countries in the world manage with the use of Public management, New Public management, in the future moving to Good Governance.

Modern trends in management, particularly in public administration, point to the need for leadership and leadership development. Notably the management under the Good Governance needs leadership as the highest evolutionary level of management. At the same time, the notion, that the concept of "leadership" has many definitions and is used to describe a wide range of phenomena, associated with processes of power and influence in various social collectives, such as groups, organizations, communities or societies, cannot be denied.

In Ukraine, leadership, leadership skills as a requirement for applicants for high positions in public administration have recently been enshrined in the current normative and legal acts. These circumstances determine the relevance of further research on various aspects of leadership in public administration.

Formation of the problem

In the ministries of Ukraine, with the entry into force on May 1, 2016 of the new Law of Ukraine "On Civil Service", for the separation of the political and administrative component of the functioning of ministries, the posts of state secretaries of ministries were introduced (Art. 17) (hereinafter – state secretary). Therefore, there was a need to clarify the essential features of leadership as a state secretary of the ministry, as a senior civil service in a state body.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author I. Suray.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 295 - 304



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

The analysis of recent research and publications has shown, that issues of leadership, in particular, in public administration, are dealt with in the writings of O.Valevsky, N.Goncharuk, S.Kalashnikova, I.Koliushka, B.Kuhta, M.Logunova, N.Nizhnik, S.Seryogina, A.Pakhareva, M.Piren, V.Rebcala and other scientists.

Selection of unexplored parts of the general problem.

The unexplored parts of the general problem is the clarification of the features of leadership and management on the position of the state secretary of the ministry.

Task assignment.

The purpose of this article is to highlight the essential features of leadership and management of the state secretary of the ministry in Ukraine, taking into account the achievements of scientists and normative legal acts.

Presenting main material.

The difference between management and leadership is presented in the study of the Department of Civil Service Development of Great Britain in 1994 (!) (Koen Becking, Nikol Hopman 2005, p.13) (Table 1).


Table 1. The difference between management and leadership functions

Management	Leadership
Planning and Budget	Proclamation and common perception of the vision
Creating strategies and policies	Definition of directions
Problems solving	Development, evolution of strategy
Ensuring effective management	Ensuring compatibility of roles and resources
Distribution of work	Coaching and creating opportunities
Organization and control of personnel	Motivation and inspiration

It should be noted, that the characteristics of leadership shown in the table are further reflected in a number of documents on personnel development in the civil

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author I. Suray.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 295 - 304

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

service of Great Britain (Kalashnikova 2010, p. 31–32). The difference between management and leadership by R. Dahft is presented in Table 2 (Dahft 2008, p. 31).

Table 2. Comparison of management and leadership

Scope of organizations	Management	Leadership
Direction	Planning and budgeting Concentration of attention on the final results of the activity	Create an image of the future and develop a strategy Focus on future performance
Orientation	Organization of work and personnel selection Guidance and control Creating boundaries	Formation of corporate culture Stimulating of professional growth of staff Removing borders
Relationship	Focusing on the achievement of corporate goals, related to the production / sale of goods and services of using of official authority in the role of the chief	Concentration of attention on people: inspiration and motivation of the group members Use of personal power Executing the role of mentor, assistant, servant
Personal qualities	Emotional distance Mentality of an expert Ability to convey your thoughts Conformance Adequate assessment of the organization	Emotional connection (heartiness) Openness (wide worldview) Ability to listen to an interlocutor (communication) Nonconformism (courage) Adequate assessment of own qualities (character)
Results	Preserving stability, forming a culture in which the efficiency of work is most valued	The initiation of change, the formation of a culture in which honesty is most valued

Today in Ukraine, the secretary of the ministry as the head of the civil service in a state body is an official, who holds the highest civil service position in a state body, whose duties *include the exercise of powers in the civil service and the organization of the work of other employees in this body* (Law Of Ukraine "On Civil Service", Art. 2). Note, that in our opinion, the competence of the state secretary of the ministry should be limited to these functions.

The state secretary of the ministry (head of civil service) according to the Law of Ukraine "On Civil Service" (Art. 17):

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author I. Suray.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 295 - 304




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

1. *arranges the planning of work with the personnel* of the state body, including organizing competitions for vacancies in the civil service of the "B" and "V" category, ensures the transparency and objectivity of such contests in accordance with the requirements of this Law;
2. *provides career planning*, scheduled replacement of civil service positions by trained specialists in accordance with the requirements for professional competence and encourages career advancement;
3. *ensure prompt disclosure* and transfer to the central executive body, which ensures the formation and implementation of state policy in the field of civil service, *information on vacant vacancies* in the civil service in order to form a single list of vacant public service positions, that are made public;
4. *appoints* the citizens of Ukraine, who have passed the competitive selection for vacant positions of the civil service of categories "B" and "V", dismisses from such positions in accordance with this Law;
5. *assigns the rank of civil servants* to the state body, that hold positions of the civil service of categories "B" and "V";
6. *provides the improvement of qualifications* of civil servants of the state body;
7. *carries out planning* of training of the personnel of the state body in order to improve the level of civil servants' possession in the state language, regional or language of national minorities, determined in accordance with the law, as well as in a foreign language, which is one of the official languages of the Council of Europe, in cases where possession of such language is mandatory in accordance with this Law;
8. *supervises* the observance of executive and service discipline in the state body;
9. *considers complaints* about actions or inactivity of civil servants holding positions of civil service of categories "B" and "V";
10. takes, within the limits of the powers granted, *the decision to encourage and bring to disciplinary responsibility* of civil servants, who hold positions of civil service of categories "B" and "V";
11. *performs the functions of the employer* in relation to employees of the state body, who are not civil servants;

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author I. Suray.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 295 - 304

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

12. *creates proper conditions for work* and their maintenance;
13. exercises other powers in accordance with this and other laws of Ukraine.

The comparison of the above-mentioned provisions of the Law of Ukraine "On Civil Service" (Art. 17) and the information in tables 1 and 2 indicates, that the functions of the state secretary of the ministry in accordance with the Law of Ukraine "On Civil Service" are management functions.

The Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approving the Typical requirements for persons applying to the civil service posts at the categories "A" and the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On announcement of the contest for employment of vacancies of state secretaries of ministries" approved special requirements for the state secretary of the ministry, including the availability of leadership skills: *setting goals*, priorities and benchmarks; strategic planning; ability to work with a large amount of information and the ability to perform several tasks simultaneously; *conducting business negotiations*; *achievement of end results*. In our opinion, these requirements, above all, point to management, not to the leadership of the state secretary of the ministry.

Table 3. *Evolutionary Transformations of Management (Kalashnikova 2010, p. 27)*

Parameter	Level of management		
	Administration	Management	Leadership
Determinative factor	Material resources	Material, informational and human resources	People
Key task for employees	Personnel management	Management of human resources	Development of human potential
Employees	Subordinates	Subordinates	Followers
Group	Labor collective	Collective	Command
Decision making	Individual	Individual and collegial	Collegial
Instruments of influence	Administrative pressure	Material incentives	Inner incentives Typical example
Key verbs	Control, distribute	Delegate, assess	Help, develop
Responsibility	Administrative	Financial	Social

In our opinion, important for the disclosure of the essence of modern leadership in public administration is the comparison of management levels according to the following parameters: determining factor, key task for employees, employees, group, decision making, tools of influence, key verbs, responsibility (Table. 3).


As shown from the table 3, the one of the critical aspects of the evolution of management from administration through management to leadership is the change in attitude to the human capital of the organization. In the first case, the efforts of managers (administrators) are aimed at managing personnel through administrative influence. In the second - the efforts of the manager are aimed at the management of human resources. That is, administration and management is a power-based boarding (formal recognition), leadership is *management, based on influence* (actual recognition) (Kalashnikova 2010, p. 28). This contrast between administration and management, on the one hand, and leadership on the other, is a consequence of the fact, that power and influence have fundamentally different origins: "... power is based on the system of relations, installations, needs, existing stereotypes. The influence is manifested through their *change*" (Shainov 2008, p. 214].

It should be noted, that among the modern competencies (as components of competence) of those persons, who hold senior management positions in the EU member states and the European Commission was named leadership, the scope of which, according to a study by the Dutch Institute of Public Administration (Koen Becking, Nikol Hopman 2005), contain seven key competencies:

1. openness of thinking and behavior (flexibility, ability to learn, versatility);
2. innovation (initiative - proactivity, innovation - pioneer work, creativity - creative approach, courage - spirit);
3. integrity (honesty, transparency, accountability, devotion to the cause);
4. social skills (communication skills, ability to create coalitions and partnerships, negotiation);
5. target on the result (processing information, judgment, determination, problem solving);
6. organization (organizational skills, planning and evaluation, personnel development, delegation, ability to create teams);

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author I. Suray.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 295 - 304

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

7. knowledge according to the level of leadership (EU level: institutions, procedures, EU policies, EU legislation, relations and partner networks; national level: sectoral policies and priorities, national system and procedures, social partnership network in Europe, EU relations - EU member state (Suray 2014, p. 371-372).

In our opinion, in this way, *leadership* is presented as *impact-based management*. This means, that the leader does not oppose the group, does not act in relation to them as an external force, but as a leader transforms the team into a single team, leads the staff. In this case, the latter act as his followers, and not his subordinates. The managerial position formally creates for leader the necessary prerequisites to be a leader (Suray 2014, p. 367-368). The effectiveness of management depends not only on how much effort is spent, but also on whether the goal, direction, priorities are correctly defined.

In addition, it is worth mentioning, that in contemporary theories of leadership (the beginning of the 21st century) special importance is given to the study of leadership in conditions and for change. The focus of modern research is the theory of leadership and the specifics of the implementation of its foundations in the practice of management activities (Kalashnikova 2010, p. 21).

Conclusions

Thus, in Ukraine, the state secretary of the ministry as a head of the civil service in the state body holds a leading position.

At the same time, under the current legislation, its main functions by position are management functions; requirements for professional competence - these are the requirements for the top manager. At the same time, although a requirement for the presence of leadership skills was written, their components also indicate the skills of the top manager.

Global trends and EU experience point to the need for a clearer definition of the professional competences of the state secretary of the ministry in Ukraine as a leader in the civil service in a state body. At the same time, one should pay attention to such a feature of leadership as an impact-based management, that requires relevant leadership skills for leadership as a top management.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author I. Suray.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 295 - 304



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

The development of leadership as a top-level management in the position of the state secretary of the Ministry does not deny the need for knowledge and management skills (due to the specifics of this position), but reinforces them, transforming into leadership in evolutionary way. This will contribute to better change in the management of the ministry staff, in particular civil service personnel, and takes into account current human resources management trends, based on theories of human capital and Public Management under the Good Governance.


Further scientific investigations should relate to the development of leadership as a top management in the process of modernizing civil service in Ukraine.

References:

1. LAW ON CIVIL SERVICE [Electronic resource]. – Access mode: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
2. KOEN BECKING, NIKOL HOPMAN, 2005. *Excellent Public Leadership: 7 Competencies for Europe* / ROI-REEKS, Sdu Uitgevers.
3. KALASHNIKOVA, S.A., 2010. *Educational paradigm of management professionalism on the basis of leadership* : A Monograph / S.A. Kalashnikova. – Kyiv : Kyiv Boris Grinchenko University. – 380 p.
4. DAFT, P.L., 2008. *Leadership Lessons*. / P.L. Daft. – M. : Eksmo – 480 p.
5. ON APPROVAL OF THE STANDARD REQUIREMENTS FOR PERSONS APPLYING for Civil Service Positions Belonging to Category “A”: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of July 22, 2016, 448 [Electronic resource]. – Access mode: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/448-2016-%D0%BF>
6. ABOUT THE ANNOUNCEMENT OF THE COMPETITION for vacancies for state secretaries of ministries : Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of October 11, 2016, № 732-r [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249404460>
7. SHEJNOV, V.P., 2008. *Psychology of leadership, influence, power*. / V.P. Shejnov. – M. : Kharvest – 656 p.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author I. Suray.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 295 - 304

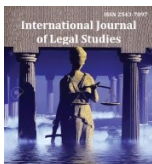
 This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

8. SURAY, I.G., 2014. *The formation and development of elites in public administration of Ukraine : dissertation for obtaining the doctor of science in public administration, specialty 25.00.03 – Public Service* / I.G. Suray. – National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, 2014. – 553 p.

References in native languages:

1. ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ : Закон України від 10 груд. 2015 р. №889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
2. KOEN BECKING, NIKOL NORMAN, 2005. *Excellent Public Leadership: 7 Competencies for Europe* / ROI-REEKS, Sdu Uitgevers.
3. КАЛАШНІКОВА С. А. *Освітня парадигма професіоналізації управління на засадах лідерства : монографія* / С. А. Калашнікова. – К. : Київськ. ун-т імені Бориса Грінченка, 2010. – 380 с.
4. ДАФТ Р. Л. *Уроки лідерства* / Р. Л. Дафт; при участии П. Лейн – М. : Эксмо, 2008. – 480 с.
5. ПРО ЗАТВЕРДЖЕННЯ ТИПОВИХ ВИМОГ до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії “А” : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 № 448 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/448-2016-%D0%BF>
6. ПРО ОГОЛОШЕННЯ КОНКУРСУ на зайняття вакантних посад державних секретарів міністерств : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 жовт. 2016 р. № 732-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249404460>
7. ШЕЙНОВ В. П. *Психология лидерства, влияния, власти* / В. П. Шейнов. – М. : Харвест, 2008. – 656 с.
8. СУРАЙ І. Г. *Формування й розвиток еліти в державному управлінні України : дис. ... докт. наук з держ. упр. : 25.00.03* / Сурай Інна Геннадіївна. – Київ, 2014. – 553 с.





Received: 5 December 2017
Revised: 12 December 2017
Accepted: 20 December 2017
Published: 29 December 2017

ZAGRANICZNE DOŚWIADCZENIA W ŚWIADCZENIU USŁUG ADMINISTRACYJNYCH: WNIOSKI DLA UKRAINY

FOREIGN EXPERIENCES IN PROVIDING ADMINISTRATIVE SERVICES: CONCLUSIONS FOR UKRAINE

Liubov Polishkevych

post-graduate student of the Department of Parliamentary and Political Management
National Academy of Public Administration under The President of Ukraine

* *Corresponding author:* e-mail: lyubov.polishkevych@gmail.com

Streszczenie

W artykule przeanalizowano doświadczenia zagraniczne w zakresie organizacji i świadczenia usług administracyjnych władz publicznych, określono elementy interakcji między tymi instytucjami i zaproponowano najbardziej skuteczne dla ewentualnego wprowadzenia na Ukrainie.

Słowa kluczowe: usługi administracyjne, usługi publiczne, doświadczenia zagraniczne, interakcje, samorządy lokalne, społeczeństwo

Abstract

The article analyzes the foreign experiences in organizing and providing authorities' public administrative services, identifies the elements of interaction between these institutions and proposes the most effective ones for possible introduction in Ukraine.


Keywords: administrative services, public services, foreign experiences, interaction, local governments, the public.

Rationale for the research topic

In today's conditions of development of local self-government in Ukraine, the implementation of local policies and the adoption of management decisions are impossible without taking into account the interests of the territorial community.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author L. Polishkevych.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 305 - 316

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

Despite the existence of various forms of influence on local governments and direct solving of individual local problems by citizens, part of the population continues to maintain a certain margin of discretion from the processes of developing, adopting and implementing management decisions, monitoring their implementation. To a large extent, this situation is complicated by the fact that local self-governments themselves do not sufficiently use the existing potential for involving the public in solving local problems, do not carry out, at the appropriate level, information and explanatory work with the residents, do not consider a separate member of the territorial community of the village, settlement or the city as an equal partner in solving local issues.

Democratic transformation in Ukraine involves expanding public participation in governance processes. The state of solving not only local problems but also transformations in the social, economic, cultural and environmental spheres in the state as a whole depends largely on the activity and initiative of members of territorial communities, their responsibility and the ability to mobilize in order to achieve a common goal.

The issue of providing high-quality administrative services for today remains highly relevant. The principle of "service to a territorial community" imprints the definition of priority tasks that should be solved by local governments. These include the creation of convenient and affordable conditions for obtaining quality administrative services by the territorial community.

The issue of interaction between the public and local governments in the area of administrative services for today is extremely important for Ukraine. In this regard, it is important, in our opinion, to study the foreign experience of providing authorities' administrative services, to identify elements of interaction between these institutions in order to adapt the best practices to Ukrainian realities.

Analysis of recent research papers and publications

Among the modern scientific developments in the field of development of local self-government and improvement of cooperation with the public, O. Batanov, V. Kampo, J. Zavalova, V. Kniazev, V. Kravchenko, V. Kuibida, A. Liska, L. Murkovich and others should be noted. The study of foreign experience in the field

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author L. Polishkevych.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 305 - 316



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

of providing public services deals with the works of I. Brygilevych, V. Tymoshchuk, O. Vlasenko, I. Dragan, G. Pisarenko and others.

Paper objective

The purpose of the article is to analyze foreign experience in the organization and provision of authorities' administrative services for public, to identify elements of interaction between these institutions and to develop proposals for the possible implementation of the most effective ones in Ukraine.

Presentation of the material

In the modern world public services (state administrative, administrative, municipal) are one of the system-forming elements of interaction between authorities and public. In particular, in the UK, Germany, Canada, the legal institution for public services has been well established and has been operating for many decades.

Public participation in improving the quality of administrative services delivery is of paramount importance in OECD member countries. Thus, the governments of Austria, Great Britain, Belgium, Greece, Denmark, Ireland, Iceland, Spain, and Italy take the initiatives to improve the quality of services (Pysarenko G.M., 2006, p. 10). At the same time, a dual result is achieved: for the community, high-quality administrative services, for the authorities - changing public perceptions of public service, how to organize such a service, and how to organize its interaction with the public. Thus, the emphasis in reforming public administration in these countries is on the needs of the public and the achievement of the end result.

World practice shows that the opinion of the immediate consumer of administrative services is the basis for assessing their quality. Such a landmark was recognized as the most important in the late 80's of the twentieth century. In the United Kingdom, Canada, Sweden, the United States and Finland, during the 1990s, was implemented a system for evaluating the work of government agencies ("executive agencies", "agencies of the next step"), including provision of administrative services based on expectations and preferences of consumers (Bukhanevych O. M., 2014, p. 224).

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author L. Polishkevych.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 305 - 316



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

Among the initiatives taken to improve the quality of administrative services, it is worth noting the opportunity to familiarize with the UK Government's website on the provision of public services, as well as the procedure for the selection of administrative services and to obtain some of them directly through the website of the relevant public authority (OpenPublicServices, 2014, pp. 1-14).

The provision of public services in the UK is provided by self-government bodies that exercise their powers within the framework determined by the central government. The specifics of service provision are characterized by the complexity of the system of local governments. So, in London, they are presented at two levels: citywide and at the level of territorial units in London (32 municipalities, some of which have a city status, as well as a City with a special status).

The direct provision of administrative services is provided through "service providers", which operate in accordance with the following principles: integrity and professionalism, ease of use (fairness and equality in the provision of services to consumers, availability of services, support by internal communication staff with the necessary departments on behalf of consumers to meet their appeals, knowledge of the staff of a wide range of languages), as well as responsibility (Brigylevych I. I., 2010, p. 253). At the same time, on the official website of the local government, the public is given the opportunity to get acquainted with detailed information about the receipt of the corresponding administrative services, including the establishment of feedback.

Among the positive aspects of the organization of public services in the UK, it is worth highlighting in 2000 the introduction of BestValue ("best quality"), which implies "the duty to provide services in accordance with clear standards that include both cost and quality through the most effective, economical and productive means" (Brigylevych I. I., 2010, p. 253). This system has determined precise indicators of the effectiveness of the use and goals of specific local services.

In Germany in the 70s of the last century, in the managerial sphere, reorientation the nature of the relationship between public authorities and the public with a purely power, binding, characteristic features of which was interference and imposing obligations, to the one providing services, took place. The transition from



the traditional understanding of public administration as a negative influence of the authorities to positive public administration has led to the emergence of new legal forms of state administration, in particular, the image of a social state – the producer and provider of public services was formed (Vasil'eva A. F., 2007, p. 181).

One of the main directions of modern government in Germany is to increase the role of social self-regulation, reducing the provision of public services directly by the state while maintaining the state influence. That is, the direct provision of certain public services is transferred to the private law level, but the responsibility for providing such services remains with the state. Instead of the direct provider of public services, the German state becomes their regulator, resulting in increased participation of private law subjects in the field of public services.

The organization of the provision of public services by local governments in German lands takes place in different ways. This is primarily due to the fact that the Federal Republic of Germany, by virtue of the federal system, has certain peculiarities in the functioning of local governments. The basic law does not regulate the organization of local power. The legal status, the procedure for the establishment and functioning of local government in Germany is determined by the constitutions and legislation of individual lands. As a result, the structure of these bodies and their competence is significantly different in different lands.

Given that the constitution provides for the right of the communities to resolve all local issues under their own responsibility, in communities over 80% of the issues for which citizens should turn to authorities is the competence of local authorities.

In order to improve and simplify the procedure for obtaining public services by citizens from local authorities in Germany, they began to implement the initiatives of many European countries to create the united offices for citizens (“one-stop-shop”). The above innovations were more actively implemented in small cities than in the big ones. Since German legislation did not contain any special governmental (federal or land) programs for the implementation of such initiatives, their implementation was attributed to the discretion of the municipalities.

This practice has a number of peculiarities. In particular, service providers (or “Citizens Office” or “Citizen Bureaus”) are the business card card of the



administration (reflecting its public image), since up to 80% of the administration's contacts with individuals take place (Dragan I. O., 2014). Each such supermarket determines the list of services to be provided. Typically, such services include the most requested community services, including integrated services from other public services and departments (for example, issuing application forms from other departments, certifying documents, providing information materials from other institutions, general information and consultations, etc.). Social services, building permits and civil registration services are not provided in the supermarket services, as the solution of these issues lies in the plane of the federal level.

In Poland, the territorial organization of power also has its own peculiarities, which imprints the organization of providing administrative services to the community. Territorial self-government is divided into regional (level of voivodeship) and local (level of communes and district), hierarchically independent from each other, and from bodies of state executive power.

The organization of the provision of public services for communities is carried out taking into account the principle of subsidiarity (giving maximum authority to the body closest to citizens). Thus, the local governments in Poland are responsible for organizing the provision of communal services (water supply and sewage, energy, transport, maintenance of roads and green spaces, etc.), social (health, education, culture, security, social assistance, labor market issues, etc.) and administrative services. Direct provision of such services is provided by economic entities or non-governmental organizations on the basis of concluded contracts (Vlasenko O. V., 2009, p. 101).

In Warsaw, in order to provide the city community with good quality administrative services and accelerate administrative procedures for the provision of services, it is through the centralized system of service departments of residents. The creation of these departments contributed not only to simplifying the procedure for obtaining administrative services, but also to provide more qualified, reliable and quick access to services by consumers compared with their provision before the implementation of the reform.



The peculiarity of the functioning of the departments was the introduction of the principle of separation, which consisted of separating the official who received the application from those officials who considered the case and made a decision. The implementation of this principle when providing administrative services to the community should guarantee the disinterest of officials and exclude corruption. In addition, the improvement of the quality of administrative services in Poland is also facilitated by the introduction of an electronic system for the servicing of residents, which will reduce, and in future, and completely exclude, the need for using paper documents.

In Canada, the provision of administrative (“public”) services includes its own administrative (regulatory) services (related to decision making, issuance of documents, registration actions), as well as other services (information, consulting, cultural and educational, in the field of leisure etc). In the area of providing administrative services, the policy of the Canadian government is aimed at addressing the issues of services in which the person and his needs are centered.


There has been a tendency to simplify public relations with the government, encourage citizens to self-service, promote maximum cooperation between different authorities and levels of government, and use of new technologies (including media and Internet resources). Thus, the priority is given to the creation of “integrated offices”, that is, single offices in which citizens can get a wide range of public services at all levels of government (federal, provincial and municipal).

The common areas of Canadian policy in the area of administrative services are: the integration of databases (with access to personal data of clients is protected by law and regulated in detail); integration of service access channels (one website, one reference / contact number, a joint service office); simplification of procedures (reduction of diversity in application forms, etc.); the proactive role of the administration (that is, if the person receiving one service has the right to other services, the authority informs them about these rights or he himself carries out active actions for the provision of the following services (Timoschuk V.).

Before introducing innovations in the field of administrative services in Canada, an analysis of their feasibility is conducted on the following criteria:

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author L. Polishkevych.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 305 - 316

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

- positive economic effect (services are defined which can be abandoned or merged with others);
- convenience for consumers (personal visits (“physical offices”), autonomous centers of interactive service (kiosks), mobile (outbound) offices, Internet, mobile communications);
- “life situations” (when creating or arranging service lists, a life cycle model is used: provision of services from birth, school, work, maternity, pensions, etc.);
- cost (taking into account the way of providing services, comparing the cost of similar services, including the cost of similar services in other countries);
- the service segment (by age, socio-economic status, etc., depending on the segment, the policy of providing services is developed, in particular the desired way of obtaining services or information).

Established at the federal level, “Service Canada” is able to meet 95% of Canadian needs in quality administrative services, with more than 630 service points across the country. Offices of this service do not have the same rules of work; they are characterized by a great degree of flexibility and taking into account local characteristics. Also, it is worth noting a particular feature of the operation of the specified service – the consumer satisfaction rating office is open 24 hours a day, which operatively responds to the appeal or complaints of citizens. Another feature of the functioning of Canadian services is the absence of a need to come back to the office again as a result of the service (the response or relevant documents are sent to the consumer by mail).

Of particular interest to the study of foreign experience in providing administrative services is the Canadian experience of creating “integrated offices” (like the Ukrainian administrative service centers). The integrated office provides services to all three levels of government (city, province, and federation). The creation of such offices in Canada was preceded by the successful implementation of “pilot projects” that Canadians considered most effective. The formation of the list of services provided in these offices was based on the agreement between the authorities.

Most of the local services, such as Ontario Service, Ottawa Service, etc., are provided with all the necessary facilities for the organization of the office (equipped with jobs and places for self-service, an electronic turnkey system), as well



as an opportunity to apply for an online service or by e-mail. Different instruments for identifying a person (clarifying personal issues, such as identification in the banking system, the use of electronic digital signature) are used.

In our opinion, the experience of Canadian services in providing administrative services is suitable for Ukraine. The implementation of these services was carried out with the active partnership support of the ministries, which eventually transferred certain functions to the competence of local services and stopped providing a large amount of routine services.

It should be noted that, following the introduction of innovations in Canada in improving the quality of administrative services, it can be concluded that better provision of administrative services is carried out where the service provider is closer to the consumer. Thus, the Canadian experts noted that although the provision of services by the federal authorities (primarily the “Service Canada”) was organized at a very high level, however, provincial authorities (in particular, Ontario) are much more likely to innovate and offer higher quality services (Timoschuk V., 2012, p. 76).

It should also be noted that one of the first countries where the centers for the provision of administrative services were set up – the Netherlands. The creation of the Public Services Service, based on the pooling of resources of the Citizen's Service, the information portal and the contact center, allowed improving the service of citizens and business and reaching a level of better organization of work with visitors (Tymoschuk V., 2012, p. 80).

The provision of administrative services in the city of The Hague has a two-tier system: the central “service center” at the city level and 7 offices in different parts of the city. The feature of the organization of providing services is their maximum list, but some services can only be obtained in the central supermarket services. The indicated offices have a convenient working mode for citizens, including evening reception hours. The experience of the Netherlands in introducing the concept of supermarket services is considered one of the most successful.

Conclusions

The foreign experience in providing administrative services has been analyzed allowed us to draw such conclusions for Ukraine.

First of all, the implementation of measures aimed at improving procedures and ensuring the quality of administrative services has a number of positive benefits for the establishment of interaction and involvement of the public in the field of administrative services. In particular, the introduction of a public assessment system of local governments on the quality of their administrative services, the implementation of administrative services through integrated centers, the introduction of modern technologies that simplify the procedure for obtaining services, etc.

In our opinion, the most relevant for implementation in Ukraine is the initiatives of developed countries to establish a system for assessing the quality of administrative services provided by local authorities, which should be based on the level of public satisfaction with the quality of services rendered; expansion of the network of integrated offices with the authority to provide them with a wide range of services that are most requested by the public, including those integrated from other state bodies not only at the local level, but also regional and state; the organization of the provision of administrative services on the principles of integrity and professionalism, convenience and accessibility, justice and equality, professionalism and responsibility; the introduction of information technologies, in particular, the electronic system for servicing residents in order to reduce the number of paper carriers, the integration of databases (the possibility of interchange between the databases of different state bodies) and access channels for services (the only web portal for access to all administrative services), receiving service results in electronic form.

Thus, taking into account foreign experience in organizing the interaction of local governments and the public in the field of administrative services will eliminate the practice of situational and formal involvement of individual residents in solving some issues of local importance, will allow systematically to approach the problem of passivity of the population and develop a complex of measures, clear and consistent actions, implementation of which will ensure the establishment of effective

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author L. Polishkevych.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 305 - 316



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

interaction between local governments and the public in solving issues local importance and providing quality administrative services. The development of criteria for public assessment of the quality of administrative services provided by local governments is considered a promising direction for further research.

References:

1. BRIGILEVICH I. I., 2010. *Centers for the provision of administrative services: creation and organization of activities: a practical guide* / I. I. Brigilevich, S. I. Vanko, V. A. Zagainny, I. B. Koliushko, A. V. Kurin, V. O. Stoyan, V. P. Tymoshchuk / for the constituents. Ed. V. P. Tymoshchuk. – Kyiv, SPD Moskalenko O. M., 2010. – 440 p.
2. BUKHANEVICH O. M., 2014. *Foreign experience in providing administrative services* / O. M. Bukhanevych. // Customs business; scientist-analyst. Journ – 2014. – Ch. 2. – No. 6 (96). – P.222 –229.
3. VASIL'eva A. F., 2007. *The doctrine of public services in the administrative law of Germany: the theory of Ernst Forsthoff* / A.F. Vasil'ev // publiclegations: legal regulation (Russian foreign-experience): a collection of articles / submissions. Ed. E. V. Grytsenko, N. A. Shevelevoy. – M.: WaltersCluver, 2007. – 256 p.
4. VLASENKO O. V., 2009. *Foreign experience of organization and work of local authorities* / O. V. Vlasenko, P.V. Vorona, M. O. Pukhtinsky and others. – Poltava: Polt. NTU, 2009. – 288 p.
5. DRAGAN I.O., 2014. *Organization of providing public services to the population by authorities: foreign practices* [Electronic resource] / I. O. Dragan // State administration: improvement and development: e-mail. sciences profession. kind. – 2014. – No. 4. – Mode of access: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=703>.
6. PYSARENKO G. M., 2006. *Administrative services in Ukraine: organizational and legal aspects: author's abstract. dis for obtaining sciences. Degree Candidate lawyer Sciences: special 12.00.07 "Administrative law and process; finance law; Informational law"* / G. M. Pisarenko. – Odessa, 2006. – 20 p.
7. TIMOSHCHUK B., 2012. *Administrative services: manual* / V. Tymoshchuk // Swiss. -Ukr. the project "Support to Decentralization in Ukraine – DESPRO". – Kyiv: Sofia-A, 2012. – 104 p.
8. TIMOSCHUK V., 2012. *Experience of Canada in the organization of providing administrative services* [Electronic resource] / V. Tymoschuk // Local Democracy Foundation. – Mode of access: <http://fmd.kh.ua/administrativni-poslugy/viktor-timoshchuk-dosvid-kanadi-v-organizatsiyi-nadannya-administrativnih-poslug.html>.
9. *OpenPublicServices: 2014 progressreport: datedfor 14 March 2014* / Cabinet Office [Electronic resource]. Access mode:

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author L. Polishkevych.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 305 - 316



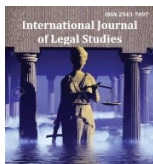
This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/291854/Open_Public_Services_Progress_Report_2014.pdf.

Bibliography in native languages:

1. БРИГІЛЕВИЧ І. І., 2010. *Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності : практичний посібник* / І. І. Бригілевич, С. І. Ванько, В. А. Загайний, І. Б. Коліушко, О. В. Курінний, В. О. Стоян, В. П. Тимошук / за заг. ред. В. П. Тимошука. – Київ, СПД Москаленко О.М., 2010. – 440 с.
2. БУХАНЕВИЧ О. М., 2014. *Закордонний досвід надання адміністративних послуг* / О. М. Буханевич. // Митна справа ; наук.-аналіт. журн. – 2014. – Ч. 2. – Кн. 1. – № 6 (96). – С.222–229.
3. ВАСИЛЬЕВА А. Ф., 2007. *Учение о публичных услугах в административном праве Германии: теория Эрнста Форстхоффа* / А. Ф. Васильева // публичные услуги: правовое регулирование (российский зарубежный опыт) : сборник статей / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. – М. : ВолтерсКлувер, 2007. – 256 с.
4. ВЛАСЕНКО О. В., 2009. *Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади* / О. В. Власенко, П. В. Ворона, М. О. Пухтинський та ін. – Полтава : Полт. НТУ, 2009. – 288 с.
5. ДРАГАН І. О., 2014. *Організація надання публічних послуг населенню органами влади: зарубіжні практики* [Електронний ресурс] / І. О. Драган // Державне управління: удосконалення та розвиток : елек. наук. фах. вид. – 2014. – № 4. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=703>.
6. ПИСАРЕНКО Г. М., 2006. *Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти* : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Г. М. Писаренко. – Одеса, 2006. – 20 с.
7. ТИМОЩУК В., 2012. *Адміністративні послуги: посібник* / В. Тимошук // Швейцар.-укр. проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO”. – Київ: Софія-А, 2012. – 104 с.
8. ТИМОЩУК В. *Досвід Канади в організації надання адміністративних послуг* [Електронний ресурс] / В. Тимошук // Фонд Місцевої Демократії. – Режим доступу : <http://fmd.kh.ua/administrativni-poslugy/viktor-timoshhuk-dosvid-kanadi-v-organizatsiyi-nadannya-administrativnih-poslug.html>.
9. *OpenPublicServices: 2014 progressreport* : datedfor 14 March 2014 / Cabinet Office [E-resource]. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/291854/Open_Public_Services_Progress_Report_2014.pdf.





Received: 12 December 2017

Revised: 15 December 2017

Accepted: 20 December 2017

Published: 29 December 2017

**PROPAGOWANIE RÓWNOŚCI PŁCI
(PRZYPADEK PRZEDSIĘBIORCZOŚCI
NA UKRAINIE):
ASPEKTY TAKTYCZNE I REZULTATY**

**PROPAGANDA OF GENDER EQUALITY
(THE CASE OF FEMALE ENTREPRENEURSHIP
IN UKRAINE):
TACTICAL ASPECTS AND RESULTS**

Mariia Zubarieva

PhD, The National University of Ostroh Academy (Ostroh, Ukraine)

* *Corresponding author:* e-mail: Maxazub1970@gmail.com

Viktoriia Mykolaichuk

MA, The National University of Ostroh Academy (Ostroh, Ukraine)

* *Corresponding author:* e-mail: viktoriia.mykolaichuk@oa.edu.ua

Streszczenie

Koncepcja równości płci podnosi ważną kwestię równości praw, poszanowania wolności i odpowiedzialności między ludźmi. Kwestia równouprawnienia płci przejawia się w różnych sferach: politycznej, gospodarczej i kulturalnej, co dodatkowo podkreśla znaczenie uwzględnienia warunków wstępnych, czynników i czynników wpływających na jego kształtowanie. Ważną rolę odgrywają narzędzia badawcze propagandy, które są wykorzystywane do ustanowienia równości płci w społeczeństwie.

Słowa kluczowe: płeć, propagowanie, równość płci, akty prawne dotyczące równości płci na Ukrainie

Abstract

The concept of gender equality raises an important topic of equality of rights, respect for freedoms and responsibilities among people. The issue of gender equality appears in various spheres – political, economic, and cultural, which further emphasizes the importance of considering the prerequisites and factors of influence on its formation. An important role is played by the research tools of propaganda used to establish gender equality in the society.

Keywords: gender, propaganda, gender equality, legal aspects of gender equality in Ukraine

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: M. Zubarieva, V. Mykolaichuk.

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

International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 317 - 328



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

Topicality, objective, research tasks

Gender is clearly traced in the business sector – a system that is linked to the economic, social and cultural factors in shaping the position of a woman and a man in labor relations, and is most clearly manifest in the matters of hiring, job responsibilities, production duties, wages calculating, suffrage and right to participate in elections.

The legislation of Ukraine on ensuring equal rights and the opportunities of women and men consists of the Constitution of Ukraine, the Law on ensuring equal rights and opportunities for women and men and other normative legal acts. In particular, in July 14, 2015, the Law of Ukraine "On Local Elections" in Article 4 "Equal Opportunity Law" states: "All candidates ... have equal rights and opportunities to participate in the election process of the respective local elections. The representation of persons of one sex in the electoral rolls of candidates for deputy of local councils in multi-mandate constituencies must be not less than 30 percent of the total number of candidates in the electoral list".

The issue in Ukraine is getting more resonance due to the perspective of a pan-European system of values and observance of equal rights in the developed countries of the world, which Ukraine aspires to, and is still not fully successful due to the Soviet past and stereotyping. The objective of the research is to observe on the example of a woman in the modern business environment in Ukraine the propaganda tools, which affect the worldview and the interpretation of gender equality in general.

The research tasks are the following:

- to consider the concept of gender equality in business;
- explore the role of propaganda in the formation of gender equality in the business environment;
- to identify the tactical aspects and specific propaganda tools used for building a woman's image in business.



The concept of gender equality in business

Gender equality is the equality of men and women in the rights and opportunities, in family, professional relations and in society in general. At the present stage the process of achieving equality is at different phases depending on the country, the level of social protection and cultural development – in postindustrial and informational states, gender equality is the part of state policy and is actively implementing in key areas of the activity.

Gender equality should be the goal the society strives to, as it foresees the struggle against stereotypes and the various barriers that preclude the self-realization and the effective using of social opportunities and personality development. Historically, women's position in society has been more or less humiliated, since the times of patriarchy (which is now clearly expressed in many cultures) women's rights were limited, and duties were clearly defined (O. Dmitrieva, 2017).

If today in connection with the processes of globalization and integration, the social order has become more humanistic, in the specific or narrowly specialized areas gender equality, or more precisely «inequality» is still acutely manifested. For example, in the field of business and entrepreneurship.

Gender inequality is observed when hiring, assigning responsibilities, and wages calculating. The share of men occupying leadership positions is significantly higher than that of women. It is more difficult for women to prove their competence and professionalism due to the high level of stereotyping in society, a biased attitude that is clearly observed in Ukraine in particular. Another reason for the current situation of a woman in the business environment is their own internal attitude to the situation: self-doubt, the belief that nothing will happen – all these issues are the barrier to the realization of the goal, and therefore is the subject of study of psychologists and sociologists and serves as a pretext for the outbreak of discussions in the society.

Justin Trudeau, the Prime Minister of Canada during a debate regarding gender equality at the Economic Forum in Davos in 2016, even gave life example: if to offer a woman a post in the government, her first question would be: «Why am I?», instead, a man most likely would ask «I will need to wear a suit and a tie every day?» (O. Dyakova, 2016). This fragment can be interpreted in different ways: from



the real vision of a situation in business, to a special formulation of thought that will be further imposed on society.

Despite the high level of professionalism, professional capacity, legally declared levels of rights for women and men in the professional world, gender policy is still not being implemented properly, and women continue to prefer typical female professions such as education, tourism, restaurant business and fitness, while the proportion of women in the areas of information technology, construction, real estate is in the range of 7-15% (L. Tsymbal, 2016).

Therefore, the issue is quite acute in society, and that's why it causes a lively interest of politicians, public and international organizations. The World Economic Forum has published an annual global research, the 2016 Gender gap index, with its rating of countries around the world on the equality indicator of men and women. Ukraine on the level of gender equality in comparison with the previous study has worsened its position by 2 points and ranked 69th position among 144 countries. In general, the experts noted the progress in the ratio of women and men among legislators, high officials and managers, according to which Ukraine has improved its rating positions, rising from the 27th to the 23rd position. At the same time, there is an increase in inequality in the payment of female and male labor. According to estimates of this indicator, Ukraine has lost 7 positions for the year, dropping from 61 to 68 rank position (The Global Gender Gap Index, 2016).

Thereby the state, civil society organizations and every citizen need to pay due attention to gender equality, as it has a direct impact on the general mood in society, welfare and even the attitude of the international community towards the country. According to Malinka Koparanova, Senior Social Affairs Officer and Gender Focal Point of the United Nations Economic Commission for Europe, the ways to promote women's economic opportunities are to transform gender social roles; to improve access for women, especially in the agricultural sector, to distance learning and distance employment programs; increasing the opportunities for avoiding gender deviations by creating an environment that reflects the differences in the social roles of men and women. (M. Koparanova, 2017).

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: M. Zubarieva, V. Mykolaichuk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 317 - 328



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

The role of propaganda in formation the concept of gender equality in business in Ukraine

In order to achieve the following goals: the formation of gender equality in the society and the business environment in particular, human rights movements, public organizations are actively working in Ukraine and legislative acts are adopted and specific information policy in the media is being actively implemented in Ukraine. If the state does not actively develop the issue of the place of gender in social matters, the representation of international organizations and the feminist character grouping, try to bring the idea of equality in the rights of women and men to the public. The great semantic load are statistical data as they can show the trends from year to year and follow the dynamics and it allows adjusting the direction, tools, and channels for promoting gender equality.

In December 2014 the presentation of the annual monitoring report «Millennium Development Goals. Ukraine-2014», which was prepared by the United Nations Development Program in Ukraine jointly with the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine and the Institute for Demography and Social Studies named after. MV Ptukhi of the National Academy of Sciences of Ukraine. According to the materials of the presentation, the achievement of gender parity in the authorities and public administration remains an urgent task, despite the achievements and changes at the legislative and institutional level. The number of women in the Verkhovna Rada of Ukraine in 2013 was 9.4% (in 2000 – 8%), among senior civil servants – 28.3% vs. 15% in 2000. Regarding the economic component, another manifestation gender inequality was the difference in the average wages between men and women, which in 2013 was 23%, and in 2000 was more than 29% (O. Melezhyk, 2015, p. 76-79).

In Ukraine, ensuring equal opportunities and rights of women and men, overcoming the gap in economic opportunities and discrimination at the labor market, limited access of women to finance, business and trade operations depends on the simultaneous concerted work of all spheres of state activity. According to the State Statistics Service of Ukraine for 2015, the economic activity of Ukrainian women



(56,2%) and the employment rate (51,7%) at the labor market are lower than that of men (69,2% and 62,2% respectively).

According to the International Labor Organization, the gender wage gap in Ukraine is almost 26%, with the highest rate in the high-paid sectors where men traditionally dominate: industry, information technology and telecommunications. On the other hand, in education and health care, where salary is low and dominate women, the gap being the lowest. Thus, women are at risk of falling below the poverty line and falling into categories of people in need of social benefits from the state.

It is important that the tendency for men-top managers and managers over women is typical not only for Ukraine but also for the world: according to the World Bank research, while the percentage of women-owned enterprises is 35,1%, the percentage of enterprises with women in the role of top managers is 18,5%. The percentage of enterprises with the majority of women among owners is only 13,3%. In addition, the women who run the business more in the clothing industry (61% female entrepreneurs and 55% female top-managers) and in retail trade (50% and 32% respectively). In the machine building, manufacturing of equipment and mining – so-called «male» sectors, the participation of women is reduced in the top-management of the large companies (9% of company managers where there are 100 and more employees). Women often run small firms (24% of female top-managers in firms where there are 5-19 employees), and therefore profits from such companies are also relatively lower (G. Meshchereakova, 2017).

The main message of promotion of equality of rights of women and men in business is the pursuit of pan-European values, which actively finds implementation in various reports, articles, conferences programs. Communication takes place both indirectly – through printed materials, television (discussion clubs, discussion of the problem on the talk show), and directly (meetings, trainings with representatives of human rights organizations, activists, analysts, representatives of the international organizations in Ukraine and experts in the field of gender equality).

In order to communicate the message are used the methods which don't express negativism of the position to the issue of gender equality – the emphasis is done more on the positive effects of achieving equality and promoting universal

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: M. Zubarieva, V. Mykolaichuk.

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

International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 317 - 328



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

values. For example, the tactic of appealing to authority is used – it is often told about well-known women in politics and business that were able to succeed; well-known businesswomen from Ukraine are invited to the various events; different webinars are conducted by female entrepreneurs abroad. Rationalization is also used for reasoning the problem for constructing a system of representations in the mind and stereotypes, or more precisely, their active disproof, which serves as an additional argument for the persuasion of the good intentions of propagandists of gender equality. The tactics of «hanging labels» is also working – positive and negative characters are created, which makes it easier for the addressees to accept the required message. During the organization of the various events, the tactic of the «third person» is used – someone conditionally «neutral» is on the side of those who need it (for example, a statement of foreign authority or support from a part of some authoritative media). In general, there is an expansion of the range of acceptable is going on in order to strengthen its position and is more likely to succeed in propaganda.


The United Nations Population Fund in Ukraine is actively involved in the solving of gender equality issues. According to its representatives, the problem should be looked at the household level, because Ukrainian society lives stereotypes, which significantly impedes the overall course of modernization as a whole. The Foundation holds media events for journalists and female population, trainings and roundtables for the public organizations and NGOs with the aim to explain the current state of affairs, the destruction of prejudice, and the formation of a new system of values of gender relations (P. Zamostyan, 2016).

In 2013 at the Institute of World Politics was held a videoconference with Marie Skare, NATO special representative of security, peace and gender. The event was part of the project «Global virtual women leaders forum» and aimed to discuss the key issues of gender equality in the country and ways to promote women's activation in political and social movements (M. Skaare, 2013).

The National Democratic Institute regularly conducts the researches of gender relations and publishes their results. One of them is «The attitude to Women's Political Participation in Ukraine». Well-known public figures have expressed their vision of how our society can achieve gender equality in social and political life at the Forum

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: M. Zubarieva, V. Mykolaichuk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 317 - 328

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

«Why gender equality is important for Ukraine?», which took place on April 27, 2016. Olga Ayvazovska from the civic network «OPORA» believes that only the legislative base is not enough and it is necessary to break stereotypes in society through discussions, thereby raising the problem to a new stage to the solution. Oleksandr Solontay, a representative of the Institute of Political Education, noticed that women are not afraid of power and can be effective managers of political and business communities, but when there is a need of the distribution of finance or business interests – the initiative is taken up by men and the senior positions in most

Natalia Karbovska, the chairman of the board of the Ukrainian women's foundation, is convinced that women in business are so few because they are not allowed to be there. She exemplifies the researches of the United Nations Population Fund on the participation of women in the labor force of Ukraine, which shows the difference in the payment for men and women, and raises the important issue of «feminization of poverty» – the threat of falling below the poverty line for a significant part of women under the age of 29 years (O. Khomey, 2016).

The researchers of gender equality in business and, in particular, the role of women entrepreneurs in 2015 in Ukraine were also conducted by American researchers Dr. John Johnson and Dr. Edward Garten. They highlighted the main premises why women start doing business (mainly because of financial issues and own ambitions) and determined that gender stereotypes do not appear clearly at the stages of career building, but women had always to assure everyone in their abilities and that they were able to make decisions and solve problems (H. Kurylo, 2015).

Also the interviews with the directors of the various companies and job search portals are being published in the media, as they directly work in the field of business and labor relations and understand the trends that are relevant at the moment and in their changes. For example, HR-manager of «Manpower», Eleonora Aliyeva believes that gender discrimination is most often manifested at the stage of hiring and salary increasing: often companies ask questions about the marital status of women, the presence of children, and this has nothing to do with professionalism (Y. Volvach, 2016).



In the business environment, it is now possible to hold thematic events devoted to women: TEDx Women Salon Intro or SHE congress. Few glossy magazines also enhanced their work – in 2016 special projects devoted to woman rights activists and men He for She were appeared on their pages. These projects are created on «L'Officiel Online». Earlier, in November 2015, a special issue «Women Power» dedicated to feminism in Ukraine was published in the magazine «Elle» (I. Slavinska, 2016).

As for advertising – actively are launching social videos on the topic of gender equality, in particular within the framework of the Molodiya Festival – a competition for social films. Outdoor advertising is mainly commercial in nature and serves as a tool for promoting goods and services.

With the course to the European integration in Ukraine are increasing the efforts to promote humanistic values, gender equality and equality in general. The dialogue is constantly conducted through media channels, social researches and experiments are being conducted, new initiatives and projects are emerging. Public organizations are actively working with experts, including those from abroad, and organize trainings throughout the country. More and more work is being done in the digital space – in social networks and on websites, flash mobs and viral videos are launched, which reveal important issues of gender relations. Propaganda works in a positive way. In the business environment stereotypes are confidently destroyed and women's position is steadily growing, and this is also the activists' merit as the keep the topic constantly in the trend.

Conclusions

The topic of gender equality occupies one of the most important places in the public discourse, as it manifests itself in various spheres of the society's life and raises the basic principles the relationship between men and women. The role of a man and a woman in one of such spheres – economic, especially in business needs to be studied and build an equal system of relations, because historical echo, stereotyping and general level of women's uncertainty in their abilities leads to the numerical superiority

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: M. Zubarieva, V. Mykolaichuk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 317 - 328



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

of men at top management positions, the difference in wages and discrimination in hiring and career change.

Ukraine has general legislation on gender in a more declarative direction. Many nuances are absent in the legislation or have a general or simplified form. For example, the political participation of women spelled out in one of the laws, but no law on women's entrepreneurship and business.

The gender gap in Ukraine is observed by the World Economic Forum, the United Nations Development Program in Ukraine, the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine – research and statistics make it possible to understand the vector of the movement of society in an effort of balancing the rights of men and women, and international initiatives, expert surveys, round tables and discussions serve as tools for report the main message – citizens' conviction that their rights must be defended, there should be no discrimination, and if we take into account the sphere of women's entrepreneurship, there crucial role of success or failure must play experience and professionalism, but not gender.

The UN Population Fund in Ukraine and the National Democratic Institute are active in promotion gender equality in Ukraine; numerous community and non-governmental organizations set up centers for victims of discrimination; women's training projects, leadership academies and women's business forums are being implemented. Internet portals regularly publish materials devoted to the topic of gender stereotypes and the struggle for gender equality. All this is the tactical use of propaganda methods, such as appealing to authority, rationalization, stereotypes and hanging labels.

Since the main task of propaganda is the spread of facts and the impact on the formation of public opinion, Ukraine has all the prerequisites and tools to achieve a positive result with it.

References:

1. DMITRIEVA O., 2017. Genderna rivnist v yurydychniy profesiji – chi e taka problema v Ukraini? Available at: <http://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/genderna-rivnist-v->

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: M. Zubarieva, V. Mykolaichuk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 317 - 328



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

- yuridichniy-profesiyyi--chi-e-taka-problema-v-ukrayini.html. (accessed 10 December 2017).
2. DYAKOVA O., 2016. Genderna rivnist pochynayetsya z vyboru, yakyy roblyat' sami zhinky. Available at: <https://www.epravda.com.ua/columns/2016/08/16/602395/> (accessed 10 December 2017).
 3. THE GLOBAL GENDER GAP INDEX, 2016. Index gendernogo rozryvu – 2016 Available at: <http://edclub.com.ua/analityka/indeks-gendernogo-rozryvu-2016>. (accessed 10 December 2017).
 4. KHOMEY O., 2014. Hromadski organizatsiji zaklykayut do gendernoji rivnosti zhinok v ukraynskij politytsi. Available at: <http://povaha.org.ua/hromadski-orhanizatsiji-zaklykayut-do-hendernoji-rivnosti-zhinok-v-ukrajinskij-politytsi/>. (accessed 10 December 2017).
 5. KOPARANOVA M., 2017. Zhenskoe predprinimatelstvo I informatsionnye I kommunikatsionnye tehnologii (IKT) kak factory ustoichivogo razvitiya (presentation and speech). MCTC, Haifa, Izrael.
 6. KURYLO H., 2015. Zhinky pryishly u biznes zdolaty vazhki chasy, zdobuly uspih I neokhoche tse vyznayut'. Available at: <http://povaha.org.ua/zhinky-pryshly-u-biznes-zdolaty-vazhki-chasy-zdobuly-uspih-i-neohoche-tse-vyznayut/>. (accessed 10 December 2017).
 7. MELEZHYK O., 2014. Tsili Rozvytku tysyacholittya. Ukraina (prezentatsia monitoryngovoi dopovidi). Wisnyk NAN Ukrainy, Kyiv.
 8. MESHCHERAKOVA G., 2017. Women in Trade Tag: genderna nerivnist. Available at: https://cutisproject.org/women_tags/ (accessed 10 December 2017).
 9. SKAARE M., 2013. Genderna rivnist ta rol' zhinok u sotciumi ye fundamentom kozhnogo suchasnogo demokratychnogo suspilstva. Available at: <http://iwp.org.ua/news/mari-skaare-genderna-rivnist-ta-rol-zhinok-u-sotsiumi-ye-fundamentom-kozhnogo-suchasnogo-demokratychnogo-suspilstva/>. – (accessed 10 December 2017).
 10. SLAVINSKA I., 2016. Genderni pidsumky 2016 roku. Available at: <http://povaha.org.ua/henderni-pidsumky-2016-roku/>. (accessed 10 December 2017).
 11. VOLVACH Y., 2016. Genderna riznomanitnist v biznesi spryyaye krashchim rezultatam. Available <https://hromadskeradio.org/programs/hromadska-hvylya/genderna-riznomanitnist-v-biznesi-spryyaye-krashchim-rezultatam-hr>. (accessed 10 December 2017).
 12. TSYMBAL L., 2016. V mire illyuziy: pochemu gendernoe ravenstvo v Ukraine – eto fantastika. Available at: <http://womo.ua/v-mire-illyuziy-pochemu-gendernoe-ravenstvo-v-ukraine-eto-fantaziya/> (accessed 10 December 2017).
 13. ZAMOSTYAN P., 2016. Rivni prava cholovikiv ta zhinok spriyayut' pozytyvnym suspilno-ekonomichnym zminam. Available at: <https://gurt.org.ua/interviews/30638/>. (accessed 10 December 2017).

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: M. Zubarieva, V. Mykolaichuk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 317 - 328



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

Legal Acts:

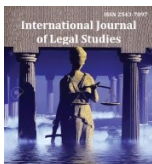
1. LAW OF UKRAINE , 2015. Zakon Ukrainy „Pro mistsevi vybory”. Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/595-195>. (accessed 10 December 2017).
2. LAW OF UKRAINE , 2001. Zakon Ukrainy “Pro politychni partii v Ukraini”. Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2365-14> (accessed 10 December 2017).
3. DECREE of Cabinet of ministers of Ukraine, 2017. Pro Uryadovoho upovnovazhenoho z pytan' hendernoyi polityky. Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/390-2017-%D0%BF> (accessed 10 December 2017).
4. LAW OF UKRAINE , 2005. Zakon Ukrayiny “Pro zabezpechennya rivnykh prav ta mozhlyvostey zhinok i cholovikiv”. Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2866-15>. (accessed 10 December 2017).
5. THE CONSTITUTION OF UKRAINE. 1996. Article 24. Available at: <http://portal.rada.gov.ua/uploads/documents/27396.pdf> (accessed 10 December 2017).

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: M. Zubarieva, V. Mykolaichuk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 317 - 328



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



Received: 5 December 2017
Revised: 19 December 2017
Accepted: 20 December 2017
Published: 29 December 2017

HISTORIA DOKUMENTACJI REJESTRACYJNEJ OBIEKTÓW DZIEDZICTWA KULTUROWEGO NA UKRAINIE

HISTORY OF THE DEVELOPMENT OF REGISTRATION DOCUMENTATION FOR OBJECTS OF CULTURAL HERITAGE IN UKRAINE

Roman Kharkovenko

MA, Chief Specialist in the Sector of Accounting Sites
and Maintenance of the State Register of Real Estate
Department for the Protection of Cultural Heritage,
Ministry of Culture of Ukraine.

* *Corresponding author:* e-mail: kredo3@ukr.net

Streszczenie

Artykuł zawiera historyczną analizę procesu tworzenia dokumentacji księgowej dla obiektów dziedzictwa kulturowego i rozwoju sfery ochrony dziedzictwa kulturowego Ukrainy od XIX wieku do chwili obecnej.

Słowa kluczowe: obiekt dziedzictwa kulturowego, zabytek dziedzictwa kulturowego, dokumentacja księgowa obiektów dziedzictwa kulturowego, państwowy rejestr zabytków nieruchomości Ukrainy.


Abstract

The article provides historical analysis of the process of formation of accounting documentation for objects of cultural heritage and development of the sphere of protection of cultural heritage of Ukraine from the 19th century to the present.

Keywords: object of cultural heritage, cultural heritage monument, accounting documentation for objects of cultural heritage, State register of immovable monuments of Ukraine.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author R. Kharkovenko.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 329 - 344

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

Relevance of research topic.

Ukraine's cultural heritage is an integral part of the world's cultural heritage. The necessity of its preservation is stipulated by the Constitution of Ukraine (1), the Law of Ukraine "On the Protection of the Cultural Heritage" (hereinafter - the Law) (2), other normative-legal acts. Cultural heritage is our glorious past. Objects of cultural heritage - are immutable witnesses of historical events, the time of life, the life of our ancestors and the tragic, victorious and victorious pages of our people.

Problem setting

Preservation and enhancement of cultural values are among the priority directions of state policy in the field of culture. In accordance with the international conventions ratified by the Verkhovna Rada of Ukraine, the protection of cultural heritage is an international legal obligation of our state to the world community. Protection of objects of cultural heritage is one of the priority tasks of state authorities and local self-government bodies, which is enshrined in the Law, which defines the main provisions of national policy in this area.

Analysis of recent researches and publications

The question of the registration of monuments in Ukraine has not been properly studied, despite the fact that until his coverage in his works addressed L. Pribegha, V. AkuleNCE, V. Vechersky, I. Ignatkin, M. Demin, O. Kravchuk, O. Plamenitskaya, V. Horbyk, O. DeniseNCE, V. Romanovsky, A. Prin, O. Khlivnyuk, I. Chernikov, O. Malysheva, E. YarosheNCE, V. Kholodko and others. Accounting of monuments is the basis of the monument protection sphere; because for the implementation of security measures it is necessary first of all to know what needs to be protected.

Selection of unexamined parts of the general problem

The problem of preserving the historical and cultural heritage in Ukraine has long traditions since the times of Kiev Rus. Many researchers in the field of cultural



heritage have studied the issue, but they have not been thoroughly investigated and analysed.

Statement of the task

Today it is extremely important to study and study accounting documentation on objects of cultural heritage of Ukraine with the aim of improving it, which will enable to protect the cultural heritage of our people more carefully and more carefully. This will enable you to simulate the development of a memorabilia case in the future for the sake of new generations.

Description of the main material

Scientific systematization of monuments begins in the first half of the nineteenth century, when museums are created, numerous and diverse societies, commissions, circles, members of which conducted scientific research, collected and studied historical and cultural monuments. Thus, historical and philological societies were created at the Kharkiv and Novorossiysk universities, the Nizhyn Institute of History and Philology. Detection, study and protection of monuments were carried out by associations in Kyiv, Odessa, Katerinoslav, Poltava, Chernihiv, Zhytomyr and Lviv. In particular, the Odessa Society of History and Antiquities, established in 1839, actively worked (3).

In 1842, when it opened the museum, which became the centre for studying the ancient history of the Northern Black Sea coast, the study of historical and cultural monuments. Founded in 1894, the Church-Archaeological Society and the Society of Volynian Researchers (1900) functioned in Volyn.

Memorial activity in the Dnieper Ukraine has become much more active with the opening of St. Volodymyr University in 1834 in Kyiv. The issues of the protection of monuments were in the sight of the Temporary Committee for the Study of Antiquities in Kyiv and the Temporary Commission for reviewing the ancient acts created by university teachers. In the second half of the nineteenth and early twentieth centuries these issues were dealt with by the Historical Society of the Chronicler of Nestor, the Kyiv Church and Archaeological Society at the Kyiv Theological

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author R. Kharkovenko.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 329 - 344



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

Academy, the Kyiv Division of the Imperial Russian Military Historical Society, the Kyiv Society for the Protection of Antiquities and Art.

Memorial activity in Ukraine at the beginning of the 20th century. characterized by the emergence of a significant number of public formations in different regions of the country. Most of them were engaged in the monuments of a particular region, and not the entire territory of Ukraine, which was part of different state formations. Among the priority tasks were the issue of establishing a memorabilic activity, formation of legal principles in the memorandum area, the registration of all monuments and the creation of a general register (3).

Significant changes in the sphere of memorial protection took place during the Ukrainian Revolution, when the state system of protection of monuments was launched; the foundations of the national state monopoly authorities were laid. In the structure of the General Secretariat of the National Education of the Ukrainian Central Rada on July 28, 1917, the Department of Antiquities and Museums was created - the first state body with clearly defined administrative powers, headed by well-known archaeologist and museum scientist M. Belyashivsky, author of the draft Law "On the Protection of Memory Antiquities and Art. "

After the cessation of the activities of the Central Committee for the Protection of Antiquities and Arts of Ukraine, this functioned in April-May

In 1917, the newly created department became the centre of memorial efforts of public associations, scientists and culture.

According to the Hetmanate, the department for the protection of monuments of antiquity and art continued to function in another state structure - the Main Department of Art and National Culture, created on June 21, 1918. While remaining in the Ministry of Education and Arts, the Office was completely autonomous in its activities. As an independent institution it had the opportunity not only to develop a program of cultural development, measures for the protection and preservation of monuments, but also to promptly influence the course of their implementation.

Assessing the development and tendencies of the memorial case during the time of the Ukrainian Central Rada, the Hetmanate and the Directorate, it must be recognized that it was an integral part of the overall state-building process of the



Ukrainian people; the question of protection and preservation of national heritage was solved in inseparably linked with the tasks of the state and cultural construction. In October 1918, the first registration of monuments began, and, despite changes in the regimes in Ukraine, the coming to power of various governments, 2350 objects were registered.

In the newly formed state on the territory of the Russian Empire, after the October Revolution of 1917, a number of normative legal acts were adopted, the purpose of which was not only to ensure the preservation of cultural values. But their service in favour of the new socialist society, namely, a series of Decrees: the demolition of monuments built in honour of the kings and their servants, and the drafting of monuments of the Russian Socialistic Revolution (dated 14.04.1918), the prohibition of the export abroad artistic values (dated 19.09.1918), on registration, registration and protection of monuments of art and antiquity (dated 05.10.1918), on the protection of scientific values (dated December 5, 1918) and others. With certain contradictions in legal acts, normative activity still allowed for a legal settlement of the status of monuments. At the same time, in 1917, the Central Committee for the Protection of Antiquities and Art under the chairmanship of O. Hrushevsky began its activity in Kyiv.

The leading role in the organization and development of local lore work was assumed by the All-Ukrainian Academy of Sciences. On May 28, 1918, the Nation Commissariat of Education (hereinafter - NCE) organized a department for museums and the preservation of monuments of art and established the Commission for the Protection of Monuments of Nature, Antiquities and Art at the Departments of Education of the Provincial Executive Committees. In November 1919, in accordance with the resolution of the NCE of December 7, 1918 (4), a subdivision of arts and the preservation of monuments of antiquity was created, and began to be carried out as a register of moving monuments, especially church property, and the development of measures to preserve immovable cultural objects heritage

In the middle of the 1920's, extensive work on identifying, registering and exploring monuments was launched in Ukraine, and security documentation for immovable sights was launched.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author R. Kharkovenko.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 329 - 344



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

The number of registered objects of historical and cultural heritage at the end of the 20's - early 30's increased from 1300 to 3000 units, including 552 were identified as monuments of republican significance, but the total republican account of monuments was not completed. .

During this period, the discovery and registration of monuments associated with revolutionary events, civil war began.

Of great importance in the development of the accounting of monuments in Ukraine belongs to the Regulations on the monuments of culture and nature in 1926, which referred to the need to register monuments of scientific, historical and artistic value and, depending on the significance, to be categorized All-Ukrainian or local subordination. The list of immovable monuments includes 374 objects of architecture, history and archaeology.

The Regulations on the monuments of culture and nature, approved by the decision of the VUTSVK and SNK of the UkrSSR dated 16.06.1926 (5), summarized all the previous normative acts in this area. In accordance with the above-mentioned provision, all monuments on the territory of Ukraine that were of scientific, historical and artistic significance were subject to registration; in addition, they were divided into categories for monuments of republican and local significance, and especially valuable ones could be declared reserves by the decision of the SNK of the UkrSSR.

In 1926, at the level of district executive committees, the "On the Protection of Monuments of Antiquity, Art and Nature" and the item on the protection of monuments are supplemented by "Temporary Rules for Construction". Functions of the guardian of cultural heritage pass to local lore museums. And already in 1932 the re-registration of architectural monuments was carried out and the state lists were drawn up, as well as the initial documentation for the monuments, with the indication of the exact addresses, a large organizational work was carried out to attract the owners and tenants to the ordering and correct operation of these buildings, security boards (6).

Taking into account the above, it can be argued that in the 20-30's of the twentieth century. The party and government decrees established the creation of a system of state historical and cultural reserves in Ukraine, including the National



Kyiv-Pechersk Reserve, Olbia Historical and Archaeological Reserve, Shevchenko National Reserve in Kaniv, Cherkassy region.

Antique and art monuments fall into the centre of the struggle of socio-political ideas, become an important element of political and social life. This period is characterized by massive destruction of Ukrainian culture, monuments, which was dictated by the ideological foundations of the Bolshevik Party in the mid-1930's (7).

In the 30's and 40's of the twentieth century there were serious obstacles to the development of legislation on the protection of cultural heritage: the strengthening of command and control methods and excessive centralization.

In the 40-60's of the twentieth century. NCE of the Ukrainian SSR advised the scientific and cultural-educational institutions "to strengthen the collection of local material on the history of the region." After the liberation of Ukraine, the SNK of the UkrSSR and the Central Committee of the CPU in the decree of 01.04.1944, with an exceptional significance to the perpetuity of the memory of soldiers and guerrillas who perished in the battles for the liberation of the Motherland, ordered the local authorities to take into account all the military cemeteries, bring them to the Book of Memory, bring in an orderly look, and install monuments on the tombs of tombs.

In the methodological plan, the aforementioned provision was substantially supplemented by the Instruction on the procedure for the registration, registration and maintenance of archaeological and historical monuments in the territory of the Ukrainian SSR under state security (hereinafter - the Instruction) (8), developed on the basis of the resolution of the Council of Ministers of the USSR of 14.10.1948 "On measures to improve the protection of cultural monuments" (9). This normative document describes in detail the order of detection, the initial registration of architectural monuments and the compilation of payment cards on wicks; recommendations are given for the fuming of the list of monuments. The Instruction emphasized the need to draw up support plans for cities with a significant number of monuments, and for certain monuments to identify security signs. The complex of work on accounting was also the preparation of a passport for each monument, its photo fixation and measurements.

By Decree of the Council of Ministers of the Ukrainian SSR dated December 30, 1948, No. 3076 (10), the Regulation on the Protection of Cultural Monuments on the territory of the Ukrainian SSR was approved, according to which the monuments were divided according to the types of monuments of architecture, art, archaeology and historical, and by categories - all-union and republican significance.

Similar regulations were developed at the time and in the protection of monuments of history, archaeology and art. In particular, it refers to the Instruction on the procedure for the registration, registration and maintenance of archaeological and historical monuments on the territory of the RSFSR, approved by the Resolution of the Council of Ministers of the Ukrainian SSR dated April 16, 1950 No. 982 (11).

The accounting documentation included a memorandum card and a list of memorabilia that were formed on the basis of payment cards (in particular, on art monuments). The relevant instruction also contained rules for ordering account cards and listing. In order to improve the history of archaeological and artistic monuments in 1955,

By the Decree of the Council of Ministers of the RSFSR "On Approval of the List of Architectural Monuments in the Ukrainian SSR" of March 28, 1956 (12), the State Committee of the Council of Ministers of the Ukrainian SSR for construction and architecture was entrusted to issue a list of architectural monuments for official use in 1956, approved by this resolution, and send it to executive committees of regional councils of workers' deputies and other institutions and organizations.

The list of monuments of architecture approved in 1956 was taken under the state protection of more than 2057 objects or 1517 security numbers. Over time, it was revised, and for ideological reasons, a large part of the monuments, including temple buildings, were seized. As a result, according to the official list of architectural monuments of 1963, the total number of monuments of individual objects, ensembles and complexes of Republican significance was 864 security numbers. To the list included partly also the sights of garden architecture, which were identified in a separate list, approved in 1960, which numbered 73 objects.

Important for the development of the protection of cultural heritage in this period was the adoption of the resolution of the Council of Ministers of the RSFSR

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author R. Kharkovenko.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 329 - 344



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

of August 24, 1963 No. 970 "On the regulation of the record keeping and protection of monuments of architecture in the territory of the Ukrainian SSR" (13). This resolution emphasized that the surveys conducted in 1962 showed that a number of antiquities of religious purposes were introduced to the list of architectural monuments of the Ukrainian SSR that are under state security and for the restoration of which there are significant funds, which are not significant scientific, historical and artistic value or lost it as a result of destruction and reorganization.

Subsequently, in 1965, the list of monuments of art, history and archaeology, which in total numbered 374 immovable heritages, was officially approved as well. In 1966, the Ukrainian Society for the Protection of Historical and Cultural Monuments (hereinafter referred to as UTOPIC) was created.


By the end of 1965 it was planned to complete the certification, as well as to create on this basis the Republican card index of architectural monuments in the department of monuments of architecture and monuments of the State Building of the Ukrainian SSR, and a card index of archaeological, historical and artistic monuments in the scientific and methodological department of the memory of memory " culture ministers of the Ministry of Culture of the Ukrainian SSR, respectively keeping records and records of records in these institutions. It should be noted that copies of accounting documentation for all types of monuments should also come to the Scientific Methodical Cabinet of the Board of the Ukrainian Society for the Protection of Historical and Cultural Monuments.

In the mid-1960s, measures were taken in Ukraine to organize UTOPIC. The creative intelligentsia became the initiators of the efforts of the public to identify, study and preserve the monuments. The members of culture called for the study of the historical places and architectural values of the region, to collect and explore the materials of prominent countrymen.

During 1967-1970 it was planned to install security signs and boards on archaeological, historical and architectural monuments, to define zones of their protection and protected areas, to complete the registration of security and leasing documentation with all enterprises, institutions and organizations that used valuable buildings, and also increase allocations, material and scientific provision of restoration

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author R. Kharkovenko.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 329 - 344

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

works, increase popularization of monuments in society. It was a comprehensive program of concrete activities of state bodies and organizations of the sphere of protection of cultural heritage. Given its full implementation in Ukraine, there could have been significant shifts in the protection, use and restoration of cultural monuments. However, the program was not implemented, due to the specifics of the contemporary society.

Thus, it can be stated that during this period the legislation on cultural heritage was partially arranged, but at this stage the integrated approach to the development of the memorial protection and memorial protection legislation in Ukraine has not yet been fully implemented.

The period of 1970-1990 was marked by the rapid development of legislation in the field of architecture and urban planning, museum affairs. At that time, regulatory and legal acts were adopted to streamline the accounting and protection of architectural monuments, the creation of state historical and architectural reserves.

In accordance with the decision of the Ministry of Culture of the Ukrainian SSR, the State Committee of the Council of Ministers of the Ukrainian SSR for construction, the Presidium of the Board of the Ukrainian Society for the Protection of Historical and Cultural Monuments in 1972, a unified system of accounting for fixed monuments was introduced, which provided for new forms of accounting documentation - accounting briefs and passports. Their filling was regulated by a special instruction. The decree also introduced the indexation of monuments by species characteristics and administrative-territorial affiliation.

A noticeable impetus to accelerate the certification of monuments and work on the Collection of Historical and Cultural Monuments was the adoption in 1978 of the Law of the RSFSR "On the Protection and Use of Historic Monuments and culture"(14), according to which historical and cultural monuments were divided into types of monuments of history, archaeology, city planning and architecture, art and documentary sights; the procedure for organizing the state registration of monuments was determined; the state administration of the memorial protection industry was entrusted with the Council of Ministers of the Ukrainian SSR, and the Ministry of Culture of the Ukrainian SSR, the State Committee of the Council of Ministers



of the Ukrainian SSR for construction and the Main Archival Department in the area of construction, as before, remained the specially authorized state bodies for the protection of historical and cultural monuments. Council of Ministers of the Ukrainian SSR.

The result of the work was the publication during 1983-1986 in the publishing house "Budivelnyk" of the 4-volume illustrated directory-catalog "Monuments of Urban Planning and Architecture of the Ukrainian SSR", and in 1987 the publishing house "Naukova Dumka" presented a catalog-directory "Monuments of History and culture of the Ukrainian SSR ", which contains brief information on more than 49 thousand monuments of archaeology, history, monumental art and architecture.

During this period, more active work on the collection of monuments began, the publication of which was seen back in the 60's of the twentieth century. This Collection as an illustrated publication of the State Register materials should be the most comprehensive encyclopaedic guide on sights in certain territories and would allow them to organize their comprehensive protection, but today out of 28 planned only 2 books of the Kyiv City Monuments have been published (6).

As of 1984, there were about 85 thousand monuments on state registration. And on January 1, 1990, according to V. Akulenko, 124,704 monuments of Ukrainian and local significance were taken on state registration in Ukraine, of which 53502 history, archaeology - 55800, monumental art - 8248, urban development and architecture - 7155 It should be noted that among the monuments of monuments recorded, only over 5 thousand were monuments to V. Lenin (14).

The Soviet stage is characterized by the fact that the legislation on the protection of the cultural heritage of that time was formed on the basis of the ideology declared in the normative documents of the ruling party; the value and means of preserving or using historical and cultural monuments significantly depended on their compliance with the ideals of the dominant policy, which led to the loss or destruction of many (6).

As a result of gaining state independence, the issue of reviewing the principles of state monopoly policy was urgent and expedient.

By the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of August 12, 1992, the Regulation on the State Register of National Cultural Property was approved. An important achievement of this period in the registration of monuments of national significance was the processing and approval by the order of the State Committee for Construction, Architecture and Housing Policy of Ukraine of June 2, 1999, the State Register of National Cultural Heritage on the monuments of Urban Development and Architecture of Ukraine, which numbered more than 3, 5 thousand objects. Subsequently, it was approved by the Ministry of Culture and Arts of Ukraine and a list of monuments of history, archaeology and monumental art, included in the State Register of National Cultural Property of Ukraine. The apogee of the first decade of the new Ukrainian state was the adoption by the Verkhovna Rada in 2000 of the Law.

With regard to local attractions, it should be noted that their type of urban development and architecture in the late 90's of the twentieth century. there were more than 12,5 thousand units. In these years, two books were published in the Collection of Historical and Cultural Monuments of Ukraine in Kyiv, where all types of immovable monuments are represented in a comprehensive manner.

The main place in the study of immovable cultural heritage belongs to the Center of National Monuments of the National Academy of Sciences of Ukraine and the Research Institute of Memorial Defense Studies. In fact, the first attempt to portray the most important theoretical and practical issues of monumental science, coverage of the entire range of issues of memorials and memorial research, including the preparation of the "Collection of monuments of history and culture of Ukraine," became the monograph "Fundamentals of Memory Studies" under the general editorship of L. Griffen and O. Titova (15).

Describing this period, it should be noted that the accounting documentation (passports and registration cards of the old model) is not concentrated in the same structure, but is in different organizations and departments. It is the worst in the funds of the Ukrainian State Institute of Cultural Heritage (over 46 thousand units).

The object of cultural heritage before the decision on registration of it as a monument is entered in the List of objects of cultural heritage and acquires the legal status of the newly discovered object of cultural heritage. Lists of objects



of cultural heritage are approved by decisions of the relevant bodies of cultural heritage protection. In compliance with the Law, the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated December 27, 2001 No. 1760 introduced the Procedure for determining categories of monuments for the inclusion of cultural heritage objects in the State Register of Immovable Monuments of Ukraine (hereinafter referred to as the Order) (16). In accordance with this document, for each object of cultural heritage, which is proposed for inclusion in the Register, a registration document, including a payment card, a passport, a brief historical certificate, an act of technical condition, a certificate on the property value of the object is drawn up. Entry of the cultural heritage object to the Register without registration documentation is not allowed.

In pursuance of the above-mentioned resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine, by common decree of the Ministry of Culture and Arts of Ukraine and the State Committee of Ukraine for Construction and Architecture dated May 13, 2004 No. 295/104 (17) new forms of the registration card and passport of the cultural heritage were approved, and by order of the State Service of protection of cultural heritage of the Ministry of Culture and Arts of Ukraine of 03.06.2004 № 693/9292 (18) approved methodological recommendations for filling the registration card and passport of the object of cultural heritage.

It should be noted that an important stage in the development of the sphere of cultural heritage protection in Ukraine are characterized by 2016-2017.

Thus, the Procedure was amended (in the wording of the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 09/14/166 No. 626) (19). Accordingly, the specified changes from the list of documents on the object of cultural heritage, which is proposed for inclusion in the Register, excluded the certificate of property value of the object.

The Law was amended in the version as of August 3, 2017 (20), which introduced a new definition of the concept "cultural heritage monument". Thus, Article 1 of the Law provides that a cultural heritage monument is an object of cultural heritage that is entered in the Register or an object of cultural heritage taken into state registration in accordance with the legislation in force prior to the entry into force

of this Law until the decision on the inclusion (not inclusion) of the cultural heritage object in the Register.

Conclusions

Taking into account the above, it can be argued that the process of formation and development of accounting documentation for objects of cultural heritage was great, uneasy, and in some cases controversial. The mentioned process continues today, specialists-memorial guardians are always devoted to their business and are in constant creative search, accelerating the filling of the Register, developing the sphere of protection of cultural heritage and protecting the cultural property of our state.

Further Scientific Intelligence. The next step in studying and researching the historical development of accounting documentation for objects of cultural heritage in Ukraine should be the development of a new sample of the specified accounting documentation.

References and Legal Acts:

1. THE CONSTITUTION OF UKRAINE, adopted on June 28, 1996 - www.rada.gov.ua.
2. THE LAW OF UKRAINE "On the Protection of the Cultural Heritage" as amended on 08.06.2000. - www.rada.gov.ua.
3. HORBYK V.O., DENYSENKO G.G., 2012. *"The collection of historical and cultural monuments of Ukraine"* in the study and protection of cultural heritage: experience, problems, perspectives Institute of History of Ukraine of the National Academy of Sciences of Ukraine.
4. ON THE FORMATION OF PROVINCIAL SUBDIVISIONS *for museums and the protection of monuments of art and antiquity*: the decree of the NKP of December 7, 1918 [Text] // Weekly of the NCC. - 1918. - No. 22. - December 7.
5. REGULATIONS ON THE MONUMENTS *of culture and nature*, Zatv. by the decision of the VUTSVK and the SNK of the UkrSSR dated 16.06.1926 [Text] / Legislation on monuments of history and culture. - K.: Polityvd. Ukraine, 1970. - Pp. 38-46.
6. MEMORY OF THE CITY: *the legal protection of cultural property* [Text]: [kop. doc.] / order: L.V. - K.: Institute of Cultural Acad. artistic Ukraine, 2009. - 416 pp.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author R. Kharkovenko.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 329 - 344



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

7. KRAVCHUK O.F., 2005. *Regional features of the architectural and urban heritage of Ukraine* [Text] Problems of preservation and use of cultures. heritage in Ukraine: materials Allukr. science-practice conf. P. 59-64.
8. INSTRUCTION ON THE PROCEDURE *for the registration, registration and maintenance of archaeological and historical monuments on the territory of the Ukrainian SSR* [Text] // Legislation on monuments of history and culture. - K. : Politovud Ukraine. 1970 - pp. 139-145.
9. ON MEASURES TO IMPROVE THE PROTECTION *of cultural monuments on the territory of the Ukrainian SSR: the resolution of the Council of Ministers of the Ukrainian SSR dated 14.10.1948* [Text] // ZP Ukrainian SSR. - 1948. - No. 23-24. - Art. 91
10. PROVISIONS ON THE PROTECTION *of cultural monuments in the territory of the Ukrainian SSR*, approved by the Decree of the Council of Ministers of the Ukrainian SSR dated December 30, 1948, No. 3076.
11. INSTRUCTION ON THE PROCEDURE *for the registration, registration and maintenance of archaeological and historical monuments on the territory of the RSFSR*, approved by the Resolution of the Council of Ministers of the Ukrainian SSR dated April 16, 1950, No. 982.
12. ABOUT THE APPROVAL *of the list of monuments of the Ukrainian SSR: the resolution of the Council of Ministers of the RSFSR of March 28, 1956* [Electronic resource] Mega-NAU. - Access mode: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1048.916.1&nobreak=1>.
13. ABOUT THE STREAMLINING *of the record keeping and protection of architectural monuments in the territory of the Ukrainian SSR: the resolution of the Council of Ministers of the UkrSSR dated August 24, 1963, No. 970* [Electronic resource] Mega-NAU. - Mode of access: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1048.1487.0>.
14. DENYSENKO G.G., 2014. *Collection of historical and cultural monuments": implementation of the project in the post-Soviet states* // Proceedings of the Research Institute of Memorial Defense Studies. - Whip 9. - K. SPD PavlenCE, 2014. - P. 372 - 382.
15. FUNDAMENTALS OF MEMORY STUDIES / Under the general editorship of the Doctor of Technical Sciences, Professor L. Griffen, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor O. Titova). - K., 2012.
16. RESOLUTION OF THE CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE *"On Approval of the Procedure for Determining the Categories of Sights for Entry of Cultural Heritage Objects to the State Register of Real Estate Sites of Ukraine"* dated December 27, 2001 No. 1760. - www.rada.gov.ua.
17. ORDER OF THE MINISTRY OF CULTURE *and Arts of Ukraine and the State Committee of Ukraine for Construction and Architecture* dated May 13, 2004 No. 295/104. - www.rada.gov.ua.
18. ORDER OF THE STATE SERVICE *for the Protection of Cultural Heritage of the Ministry of Culture and Arts of Ukraine* dated 03.06.2004 No. 693/9292. - www.rada.gov.ua.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author R. Kharkovenko.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 329 - 344



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

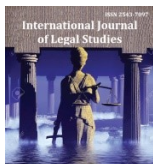
19. RESOLUTION OF THE CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE *"On Approval of the Procedure for Determining the Categories of Sights for Entry of Cultural Heritage Objects to the State Register of Real Estate Sites of Ukraine"* dated 09/14/196 No. 626. - www.rada.gov.ua.
20. THE LAW OF UKRAINE *"On the Protection of the Cultural Heritage"* as amended on 03.08.2017. - www.rada.gov.ua.
21. CURRENT ARCHIVE *of the Ministry of Culture of Ukraine*.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author R. Kharkovenko.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 329 - 344



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



Received: 12 December 2017

Revised: 21 December 2017

Accepted: 21 December 2017

Published: 29 December 2017

**ZMIANY W PROCESACH PROJEKTÓW
LOGISTYCZNYCH W ZWIĄZKU Z
INICJATYWĄ NOWEGO JEDWABNEGO
SZLAKU NA UKRAINIE W KONTEKŚCIE
PRAWNYCH ASPEKTÓW UNII EUROPEJSKIEJ**

**CHANGES PROCESSES IN LOGISTICS
PROJECTS ACCORDING TO THE NEW SILK
ROAD INITIATIVE IN UKRAINE IN THE
CONTEXT OF INTEGRATION TO THE LEGAL
ASPECTS OF EUROPEAN UNION**

Iryna Fyshchuk

PhD, assistant professor

National Academy for Public Administration under the President of Ukraine Kyiv.


* *Corresponding author:* e-mail: irafishchuk@yahoo.com

Streszczenie

Współczesne euro-azjatyckie korytarze transportowe nie posiadają konwencjonalnych podstaw działania i nie mają uporządkowanego statusu prawnego na arenie międzynarodowej. Przedmiotem niniejszego artykułu jest ukazanie obecnego udziału Ukrainy w Nowym Jedwabnym Szlaku oraz dalszych perspektyw w tej inicjatywie w zakresie aspektów prawnych oraz projektów logistycznych. Artykuł bada zmiany w procesach zarządzania w chińsko-ukraińskich przedsięwzięciach logistycznych realizowanych w korytarzu gospodarczym w ramach projektu odbudowy Nowego Jedwabnego Szlaku w XXI wieku. Szczególną uwagę zwrócono na interesy narodowe krajów uczestniczących oraz obszary współpracy Ukrainy i Chin. Zbadano czynniki handlowe, które mają wpływ na analizę zmian w procesach zarządzania w logistyce, w kontekście Nowego Jedwabnego Szlaku, pod kątem współpracy z sąsiadującymi krajami w komitetach i na spotkaniach dwustronnych na temat harmonizacji procedur. Zdaniem autora Ukraina może być kluczowym punktem logistycznym łączącym Europą i Azję poprzez stworzenie systemu logistycznego z zasadą jednego okienka. W artykule określono czynniki wpływające na uproszczenie procedur logistycznych oraz ich znaczenie. Autor przedstawił transport kontenerów przez Ukrainę z użyciem pociągów Viking i ZUBR jako przykład przyszłych projektów logistycznych, które mogą rozwinąć się w ramach Nowego Jedwabnego Szlaku.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author I. Fyshchuk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 345 - 363

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

Słowa kluczowe: zmiana procesów zarządzania, aspekty prawne, integracja, transport, Nowy Jedwabny Szlak, handel, relacje chińsko-ukraińskie.

Abstract

Modern routes of Eurasian Trans-tailor corridors do not have a conventional basis and these routes do not have an international legal status. This article opens perspectives of Ukraine's presence in the New Silk Road initiative according to legal aspects and logistics projects. The article investigates the change management processes in logistics projects of Chinese-Ukrainian economic corridor in the framework of reconstruction project of the New Silk Road in the XXI century. Particular attention paid to the national interests of the participating countries and areas of cooperation of Ukraine and China. Considering the trading measures that will help to analyze the change management processes in logistics according to the New Silk Road project as cooperation with neighboring countries in the committees, organization bilateral meetings on harmonization of procedures. The author reveals that Ukraine could be a core logistics connecting point between Europe and Asia through creation of a one window logistic system. Importance of the factors in the success of the simplification of logistics procedures were proposed in the paper. Transportation of containers through Ukraine of Viking and ZUBR trains were illustrated as future logistics developing projects under the New Silk Road process in the change management context.

Keywords: change management processes, legal aspects, integration, transport, the New Silk Road, trade, Chinese-Ukrainian relations.

Introduction

Change management processes in logistics have become extremely important in the current context of globalization of the world economy. Logistics connects people, countries, markets, continents and Ukraine could play significant role in the New Silk Road project to make closer Europe and Asia. As, Ukraine is geographically located at the crossroads of the most important areas of world trade and shortest transportation routes in Eurasia region and the length of transport routes is the largest European country has the highest rating and transit potential.

Most routes of modern Eurasian Trans-tailor corridors do not have a conventional basis, as well are based only on "soft law" standards. In accordance these routes do not have an international legal status. International transport corridors (ITCs), but there transport corridors of international importance (or ITC in the broad sense). In this regard, the guilty there is an essential need for "adopting a framework the ITC, the

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author I. Fyshchuk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 345 - 363



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

drafting of international agreements, which ITC and the creation of an international system of legal regulation of ITC.

The most competitive side in Ukraine it is logistic could be for the business competitiveness, therefore nowadays necessary infrastructural provision of a commercial activity. Various infrastructural-logistics groups (providers, objects, chains, channels and so on) play an important role in the system of entrepreneurship. At that the infrastructure itself is directly connected with institutional-object development and is an important component of the provisional logistics of an enterprise.


In this regard, the priority measures of national policy towards the development of the industry should be the development of infrastructure, formation of equal economic relations between the parties; provision of market information system, establishment of a national marketing information system. Ukraine's advantageous geographical position makes it inevitable destination for transit of goods and passengers between Europe, Asia and Middle East. Through the territory of Ukraine goes a number of international transport corridors reaching a total length of over 5 thousand km. Today country's transportation infrastructure is made of 163 thousand km of highways, 21.7 thousand km of railways, 45 civil airports, 14 seaports and other transport facilities.

China is the most world's largest exporter that supplies the world market not only with consumer goods, but also machinery, equipment, electrical and high-tech products. As regards the length of high-speed railways. Logistics in the New Silk Road concept provides for the implementation of the plan with the help of five interrelated elements a single infrastructure, political cooperation between the member states, monetary and financial flows to create free trade zones, trade relations and culture cooperation.

In 2014 one of the promising projects of the European Union on attracting additional volumes of transit cargo through the territory of Ukraine and the branch network of international transport corridors through new directions of movement was TRACECA (Silk Road). The New Silk Road of the XXI Century can again become a project of our century for our country, given the volume and cost of potential cargo flows between China and Europe. As a result of the International Silk Road Forum, which was held in Kiev in November 2016, it became clear that this project will play an important role in the return of Ukraine's status as a transit state. Jemal Inaishvili,

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author I. Fyshchuk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 345 - 363

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

honorary chairman of the International Silk Road Chamber of Commerce, Ukraine and Georgia are potential participants in the New Silk Road project. But in order to make the land road more competitive than transport by sea, in Ukraine it is necessary to solve internal logistics issues. In any case, Ukraine should make efforts to develop the Trans-Caspian International Transport Corridor as part of the Silk Road.

Today, the world economy more than ever depends on the efficiency of the movement of people and goods. Competitive struggle in the logistics market is in full swing, which reflects numerous opportunities and equally numerous problems. In recent years, Asia - the largest emerging market in the world - is experiencing an astounding recovery. The Asian logistics and supply chain, although lagging behind these rates, can change the situation as a whole. Experts suggest that one of the main, determining trends will be the area of integrated contract logistics and outsourcing.

The whole Silk Road has two routes by land and by sea. Ukraine jointed the project in 2015, and already in January 2016 the first train was launched along this route. It is worth nothing that the decision to launch a logistics corridor by passing Russia was not only political. It is a real chance to join in a global project and become a vital link in the transit corridors between Europe and Asia. Moreover, it is necessary to take into account that Ukraine increases its export potential with China.

Main material

A number of international transport corridors pass through Ukraine

Among them are the following:

1. Pan-European Transport Corridor III, with the route Berlin – Wrocław – Lviv – Kyiv and a length of 1640 km, from which 694 km are railways and 611 km are highways across Ukraine.



Pic. 1. Pan-European Transport Corridor III, with the route Berlin – Wrocław – Lviv – Kyiv



Source: Ukravtodor

2. Pan-European Transport Corridor V, which links Trieste and Lviv via Ljubljana, Budapest and Uzhhorod with a total length of 1595 km, from which 266 km of highways and 338.7 km of railways pass through Ukraine.

Pic.2. Pan-European Transport Corridor V, which links Trieste and Lviv via Ljubljana, Budapest and Uzhhorod



Source: Ukravtodor

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author I. Fyshchuk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017: 345 - 363

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

3. Pan European Transport Corridor IX, with a total length of 3400 km and a route passing through Helsinki – St. Petersburg – Vitebsk – Kyiv – Odesa – Plovdiv – Bucharest – Alexandroupolis. In Ukraine, Pan European Transport Corridor IX consists of 1496 km of railways and 996 km of highways.

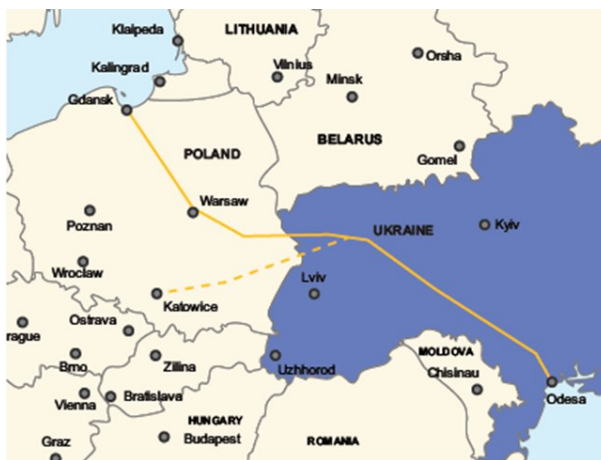
Pic. 3. Pan European Transport Corridor IX



Source: Ukravtodor

4. Gdansk – Odesa International Transport Corridor, with a length of 1816 km and passing through Poland and Ukraine. In Ukraine, this international transport corridor consists 918 km of railways and 1208 km of highways.

Pic.4. Gdansk – Odesa International Transport Corridor



Source: Ukravtodor


Logistics situation in Ukraine

Ukraine has significant potential for motorway development due to its location on the intersection of multiple transport corridors, namely Berlin-Wroclaw-Lviv-Kyiv; Trieste-Ljubljana-Budapest-Lviv; and Helsinki-St.Petersburg-Kyiv-Chisinau (Odesa)-Bucharest-Dimitrovgrad-Alexandropoulos. The existing road network in Ukraine requires substantial modernization. The total length of roads in Ukraine is 163 thousand km where 30% is classified as roads of state importance. Such roads have a higher standard rate of expenditure for road maintenance largely because of intensive freight transport. In Ukraine, road construction and repairs are managed by Ukravtodor, a State agency subordinate to the Cabinet of Ministers through the Ministry of Infrastructure.

In 2015 the total length of roads in Ukraine is 163,024.2 km compare to 2013 where it was 169,648.5 km. Excluding the temporarily occupied territories of the Autonomous Republic of Crimea, the city of Sevastopol and part of the anti-terrorist operation zone.

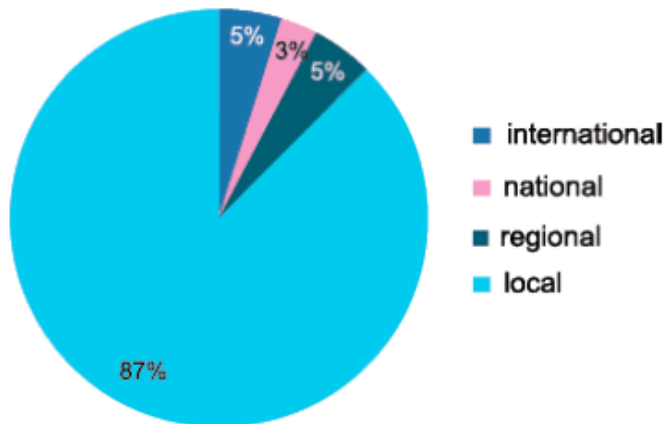
ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author I. Fyshchuk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 345 - 363

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

Share of hard-surface roads (highways) is 97.8%. Seven automotive corridors pass through Ukraine among them are international transport corridors III, V and IX, and national transport corridors linking the Baltic Sea and the Black Sea, Europe and Asia. The total length of the transport routes (across Ukraine) is 5,240 km.

Diagram 1. Structure of roads of Ukraine, %



Source: Ukravtodor.

Roads of public use include state roads (which carry over 80% of goods) and local roads. The state roads are comprised by highways, regional and territorial roads. The length of the state roads is about 50 thousand km. On roads of public use there are more than 16.2 thousand bridges and overpasses with the total length of over 383.9 km.

Table 1. Automotive traffic volumes in 2014-2016

	9m 2014	9m 2015	9m 2016
Freighttraffic, m tons	508.1	437.5	453.8
- % change y-o-y	-6.3	-14.3	3.6
Passengertraffic, m passengers	4388.8	3813.8	3609.7
- % change y-o-y	-5	-13.1	-6.3

Source: Based on State Statistics Committee

Maritime logistics could play an important role in the development of the New Silk Road projects. In Ukraine, there are 14 (not including the Crimea) operating ports, which include 5 deep-water ports, they are: Pivdennyi Port, ports in Chornomorsk, Odesa, and Mykolaiv. About 60% of handled freight comes through the three largest of them, i.e. Odesa, Illichivsk and Pivdennyi Ports. All Ukrainian ports are at the moment state-owned enterprises.

Ukraine's railway system plays a key role in transporting freight and passengers. The operating length of the railways in Ukraine is about 21.6 thousand kilometers, 45% of which are electrified. About 1.5 thousand stations, 128 major railway stations operate as part of Ukrainian railway system. The car fleet is made up of 139.5 thousand cars, including 7 thousand passenger cars. The staff is comprised of 403 thousand employees. By traffic volumes, Ukraine's railway ranks fourth in Europe. The amount of traffic and the quality of rendered services will increase during the next three years. Large-scale infrastructure projects, such as reconstruction of the Pivdennyi Port are planned to be implemented.

On the territory of Ukraine organized and runs 11 container trains, including 5 in international traffic. For 7 months of 2016 on the territory of Ukraine consisting of container trains transported 38,021 TEUs, up 7% from the volume of transported containers consisting of container trains in the same period in 2015 (for 7 months of 2015 - 35 584 TEU).

Fig. 5. Map of seaports in Ukraine



Source: Ministry of infrastructure of Ukraine


During the last year about 5 billion passengers State Statistics Committee 453.8 million tons of freight and 151 million tons of freight in transit have been transported. Most of the passengers (91.6%) were transported by motor vehicles, while most of the freight (56%) was transported by railway.

Developing Chinese-Ukrainian relations and the New Silk Road process

During 2016 JSC "Ukrzaliznytsia" conducted work to develop the necessary measures for the early participation of Ukraine in the transport system of the New Silk Road Economic Belt, namely of intermodal services on the route: Ukraine - Georgia - Azerbaydzhan - Kazakhstan - China (via the Black and the Caspian Sea) and back. To implement this project 05.17.2016 JSC "Ukrzaliznytsia" has joined the Steering Committee and became a full member of the Trans-Caspian international transport route (hereinafter - TMTM), which in turn enables Ukraine to become a reliable link in

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author I. Fyshchuk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 345 - 363

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

intermodal of transport-logistic schemes of cargo delivery towards China - Europe and back.

According to the data of China's Ambassador in Ukraine, Mr Zhang Siyun, the turnover between the countries amounted 7.07 billion dollars USA in 2015. The share of China in the foreign trade of Ukraine is now 8.2%, while the share of Ukraine in the foreign trade of China is just 0.18%. Also today China is the second largest trading partner of Ukraine, and China's investment portfolio amounted to 7 billion dollars USA. All these operations were done through the logistics of both sides according to the New Silk Road process.

Chinese investor has retained its trust to the Ukrainian market. None of the investors in the last 2-3 years has not left Ukraine. None of the contracted projects is dead.

The most unstable factors in Ukrainian economics – political situation, the lack of clear and understandable customs procedure, long-term clearance of goods at customs. Ukraine must change this procedures and situation with corruption. As, the New Silk Road can bring great future for the logistics of Ukraine and not only with China but also with a number of countries of the Black Sea-Caspian region, which are the largest consumers of Ukrainian products, primarily agricultural.

Ukraine could be core logistics connecting point between Europe and Asia. For this we need:

- creation of a “one window” logistic system;
- introducing a system of information exchange;
- cooperation of customs and other border control
- integration in education, cooperation with universities

According to the situation in transportation to China of agricultural products, it is a half of all exports from Ukraine. Therefore, to increase production of value added - is the primary task of Ukrainian side and improve connections with the New Silk Road project. For instance, Ukraine has become the biggest corn exporter to China, overtaking even the US, the traditional number one exporter – and beyond corn, since the 2014 Russian annexation of Crimea, Ukraine has increased its agricultural trade with China by 56 percent. Success of the country will provide not only the work of

diplomats, politicians, businessmen and journalists, but also the efforts of ordinary citizens.

As distance of the New Silk Road from Ukraine to China will be quite commercially viable by delivery times, one-way train traffic will take 10-12 days. And the current train took 20 containers (some part with metal billet, but some - empty). The train will unload metal billet in Georgia, then some part of empty rail containers will go to China for loading and returning. The track time will total 11.5 days, but there are real prospects for lowering it to 9 days. As an improvement and the reduction of delivery all participants of the New Silk Road process need to improve technical facilities and logistical links.

Popularization the logistics process of the New Silk Road

Logistics process of Ukraine in the New Silk Road Initiative One Belt, One Road – OBOR generally unknown among the business community, except by a very few players who are directly involved in certain cooperation bodies, such as the Joint Ukrainian-Chinese Business Council. So, this “anonymity” of OBOR Ukrainian side should make open and describe and explain the opportunities provided by the initiative to the business community. Moreover, Ukrainian side and other participants need to write more information about the OBOR project in the public sphere. Just some communication is concentrated in official channels such as the Chinese Embassy in Kyiv, the Ukrainian Embassy in Beijing, and intergovernmental bodies.

The European Union could also help Ukraine to benefit from its relationship with China. To increase efficiencies in Ukraine, China is prepared to combine its efforts with the European Union, in particular in rebuilding Ukrainian infrastructure and assisting with the process of reforms. Ukraine in the EU–China dialogue could lead to Ukraine being better integrated in the trade routes and projects between the European Union and China. In some cases, the European Union has indirectly helped Ukraine to get more out of cooperation with China. As, the Chinese market for Ukrainian milk products was opened as a result of Ukraine harmonizing its food legislation with the European Union’s requirements. Another reason why Kyiv is becoming more interesting to China is Ukraine’s Association Agreement with the European Union and the Deep and

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author I. Fyshchuk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 345 - 363



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

Comprehensive Free Trade Area (DCFTA). Unlike the EEU, the OBOR initiative does not require exclusive membership – on the contrary, overlapping economic projects that complement each other seem to be very welcome. At the crossroads of the EU and Silk Road, Ukraine has an opportunity to diversify its trade and consolidate relations with the European Union and China.

Trading conditions in the New Silk process and roadmap for future logistics

Trade facilitation will help to develop corridors as it could be: a study on the readiness to implement the World Trade Organization Agreement. The following measures will help to develop corridors:

- to cooperate with neighboring countries in the committees;
- to organize bilateral meetings on harmonization of procedures;
- to develop specific tools and projects: time Release Study and Business process analysis (including the corridors);
- Electronic Data Interchange (use the corridors);
- implementation of international standards and recommendations;
- create special working subcommittee on corridors.

Roadmap for future logistics improvements could include five stages of evolutionary development:

Level 1: Paperless Customs + electronic payment of customs duties + electronic container loading plate + taking into account the risks;

Level 2: The connection to the information systems of other regulatory agencies (paperless customs linkage with additional documents - electronic certificates permissions to the system);

Level 3: Electronic documentary turnover among stakeholders within the (air, sea) port communities;


Level 4: An integrated national logistics platform, in which traders and logistics providers exchange information;

Level 5: Regional system of information exchange.

Transporters and exporters/importers have different ideas about information - Two different approaches developed in European Union "in terms of shipment" (focus on the

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author I. Fyshechuk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 345 - 363

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

customs declaration) and "in terms of cargo" (with an emphasis on cargo security). Other than European Union countries (including Ukraine) have such conditions:

- Configure the data network in a national context: to create a national framework documents and XML-schemas;
- Integration of information needs of the bodies controlling the movement of goods throughout the supply chain;
- Data Harmonization m/s from different institutions of the European Union countries;
- Create a favorable environment for customs single window.

The main objective of trade facilitation is to streamline procedures, elimination of unnecessary bureaucratic and administrative barriers. Simplification of procedures can be an important development factory logistics interchanges countries.

It is also becoming clear and a further sequence of problem solving:

- Streamlining the information and makes information flows make changes in procedure (applied as a relatively transported vehicles and cargo, and for information about them);
- The need to consolidate at the normative level of the changes, in turn, entails a change in the current legislation.

We need to make the intensification of work on the implementation of the "Single Window" in Ukraine, the following should be noted that the "single window" is understood as one of the instruments contributing to simplification of customs clearance procedures, including the implementation of the project combined transport train "Viking".

“Viking” train – entering the European Union market

Today, the "Viking" is one of the most promising projects to demonstrate the benefits of new logistics solutions. First, the train itself, being launched for the first time (on the route Ilyichevsk-Klaipeda) was the prototype of intermodal transport - the mode of transport, which is in demand in world trade increases. Second, to date, this train as a bridge, to integrate with the waterway, firmly fit into the development plans of the powerful transport corridors.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author I. Fyshchuk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 345 - 363



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

Thus, the advantages of "Viking" in this context are obvious. It - competitive prices, direct, and virtually no delays, the international shipping of goods from the departure station to the destination station; a high level of cargo security; environmentally friendly transportation. Among the factors of attractiveness of the route should be made fast border crossing (to cross the border of Lithuania and Belarus takes only 30 min.) And the simplified procedure of customs control at this intersection. The general algorithm of realization of the idea lies in the already mentioned "triangle", "Info-procedure-law."

Transportation of containers consisting of container trains up to 27% of the total volume of containers transported through Ukraine. Priority was given to the organization of combined transport train "Viking" and container train «ZUBR». Train "Viking" and "ZUBR" sent from the Ukrainian station three times a week on a fixed timetable, irrespective of the number of cars in the train. For timely formation of groups of containers action to include them. the train "Viking" and "ZUBR" Train operators provide a supply of rolling stock for loading containers in advance, at the request forwarders or cargo. For 7 months of 2016 in the train "Viking transported 2588 TEUs, representing 73% of the volumes transported in the same period in 2015 (for 7 months of the year 2015 - 3554 TEUs); in the train «ZUBR» shipped 856 TEUs, which is 45% more than the volume of traffic in the same period of 2015 (7 months of 2015 - 589 TEUs).


TABLE 2. FACTORS IN THE SUCCESS OF THE SIMPLIFICATION OF PROCEDURES IN THE CHANGE PROCESSES

Factors	Simple mentation of procedures
Control	Secure data management data owner; Enables setting a subset of data that ensures management and collaboration
Interoperability	Maximum compliance with standard data and minimize data redundancy; Support the development of the individual, but it is compatible content business by providing the appropriate technical solutions
Collaboration	Providing collaborative environment for corporations, organizations, project teams and independent parties; Supply of technical equipment for joint work, such as the central repository and version control
Economization	Save time by reusing instead of retyping data standards; Minimize upgrades and data migration efforts

Source: own work.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author I. Fyshchuk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 345 - 363

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

So, logistics could include factors that will make more successful integration processes of the New Silk Road projects and Ukraine could play significant role to connect with European Union market, for this logistics procedures could have control, interoperability, collaboration, and economization.

Stability - a necessary condition successful development. In the development of logistics solutions in the New Silk Road will be mutually beneficial cooperation between China and Ukraine. The development of new directions for the transport of goods to Lithuania, Turkey, Georgia, Azerbaijan. Development of transport trailers and semi-trailers. Development of passenger traffic. Some points popularization of the New Silk Road is doing now in big cities in Ukraine, it is spreading information in some conferences and learning Chinese language.

Legal aspects

In recent years, China has initiated the inclusion of Ukraine in the process of creating a unified system of infrastructure and infrastructure trade routes in Eurasia. In this context, an effective platform for Implementation of intergovernmental relations at a qualitatively new level and the implementation of large-scale cooperation should take place treaty on friendship and cooperation between Ukraine and China, and the implementation of the Program for the Development of Strategic Partnership Relations between Ukraine China.

To expand cooperation with China and European Union, Ukraine needs to ensure stable business contacts and fruitful dialogue in the legal field in view of the current challenges. It should be noted that Ukraine has already made the first ways to integrate into the international transport system, having adopted the following legal acts:

- Cabinet of Ministers of Ukraine Decree No. 1324 of October 30 1996 "On the creation of transport corridors in Ukraine and their entry into the international transport network".
- Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 821 dated August 4 1997 "On Approval of the Concept of Creation and operation of the national network of international transport corridors in Ukraine ".

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author I. Fyshchuk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 345 - 363



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

- Cabinet of Ministers of Ukraine # 346 of March 20 1998 "On Approval of the Program of Creation and operation of the national network of international transport corridors in Ukraine ".
- Cabinet of Ministers Regulation No. 965 of July 11 2002 "On the Establishment of the Interdepartmental Commission on Issues transport corridors and transit policy ".
- Law of Ukraine No. 3022-111 dated February 7, 2002 "On the Integrated Program of the Approval of Ukraine as Transit State in 2002-2010 ", basis which was the Program of development of transport corridors in Ukraine.

Provide further strategic development The partnership between Ukraine, China and European Union depends on the following strategies:


- intensification of Ukraine's cooperation with international organizations and partner countries, aimed at harmonizing various standards;
- creation within the framework of the activities of the Joint Intergovernmental Commission of the Subcommission on Transit Corridors and Transit Policy;
- definition and analysis of international legal ways Ukraine's engagement with China in the area of Chinese politics construction of the "economic belts of the New Silk Road";
- adoption of laws that would encourage creation and functioning in Ukraine of new highways of international importance.
- initiation of regional cooperation within the framework expanding interaction with chinese partners for intensification of practical interaction.
- improvement legal aspects of integration of Ukraine to EU according to DFCTA agreements.

Summary

There is a need for the necessary legal regulation use and other transit potential of Ukraine. This is due to the need to improve cooperation in shaping the legal framework regulating transport between Ukraine and partner countries, as well as to simplify formal procedures for carriage cargoes Ukraine's participation in the

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author I. Fyshchuk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 345 - 363

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

development of the new transport corridor is very relevant in connection with the annexation Crimea, and also determined by the need for formation new economic conditions in the context of integration into the European Union.

Outlines the scientific problem of logistic future on the interaction of trading conditions and open window factors of both sides to ensure the effective implementation of the objectives of intergrate Ukraine in situation on the route New Silk Road and it can be continued the following areas as: development of structural and functional method of forming the system of interaction of authorities in the field of logistics developing even with other countries; creating new routes and getting results “win-win” like with train Viking and Zubr; development intermodal deliveries; enforcement forces of the principles and norms of information processing as interaction of the subject; development of methods of cooperation of authorities.

Implementation of integrated on activities on development of the transport sector is a strategically important task for Ukraine, which provides for the implementation of infrastructure and transportation projects, including: reconstruction of airports, bridges, roads, tunnels, separation of passenger and freight rail routes and the launch of high-speed trains in the daytime, upgrading ports, creating a chain of international logistics centers, further development of the network of international transport corridors that would ensure effective communication between Europe and Asia via Ukraine.

References:

1. CHI Lo (14 June 2017) The Belt and Road Strategic Plan. For professional investors. <https://docfinder.is.bnpparibas-ip.com/api/files/1E3806D2-6DA7-4FE4-B42A-FF071A566B6D>
2. Chinese company to carry out Kyiv-Lviv-Warsaw-Berlin high-speed rail feasibility study <http://www.think-railways.com/chinese-company-carry-kyiv-lviv-warsaw-berlin-high-speed-rail-feasibility-study>
3. HANSEN V. The Silk Road: A New History : Oxford University Press, 2012. — 320 p.
4. European Union, Trade in goods with China, available at: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113366.pdf
5. LEHMANNJ-P. With wounded Russia in retreat, a rising China is riding the waves of globalisation South China Morning Post, 18. Oct. 2016
6. Promgruz in Ukraine, article available at: http://promgruz.com/pages/ukrainian_railways
ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author I. Fyshchuk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 345 - 363




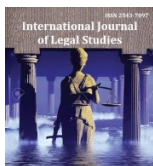
This is an open access article under the CC BY-NC license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

7. SEMENOV D.V. Legal regimes of Eurasian transport Corridors // DV Semenov // Eurasian Legal Journal. – 2013 - No. 1 (56). - P. 21 - 25.
8. SHEPARD, W. (2016) “The New Silk Road Is Not Chinese, It’s International.” Forbes (October 14). Available at www.forbes.com/sites/wadeshepard/2016/10/14/regardless-of-what-beijing-says-the-new-silk-road-is-not-chinese/#76405ef67289.
9. SHEVCHENKO O. The Great Silk Road dialogue of cultures and civilizations // Ukraine-China. - 2014. - № 1 (6). - p. 34 - 39.
10. Source of JSC “Ukrzaliznytsia” available at: <http://www.uz.gov.ua/en/>
11. Source of Ukravtodor, available at: <http://ukravtodor.gov.ua/>
12. Statistics of Ministry of Infrastructure of Ukraine, available at: www.mtu.gov.ua
13. State Statistics Service of Ukraine, available at: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Author I. Fyshchuk.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 345 - 363

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



Received: 19 October 2017
Revised: 30 November 2017
Accepted: 11 December 2017
Published: 29 December 2017

**SPRAWOZDANIE Z V KONGRESU
NOWOCZESNEJ GOSPODARKI
ZORGANIZOWANY PRZEZ KPH OIG
22 LISTOPADA 2017: POSTULOWANE ZMIANY
LEGISLACYJNE I PROJEKTY USTAW**

**REPORT ON THE 5TH CONGRESS
OF MODERN ECONOMY ORGANIZED BY KPH
OIG ON NOVEMBER 22, 2017: POSTULATED
LEGISLATIVE CHANGES AND DRAFT LAWS**

Dariusz Prokopowicz

Dr, Wydział Nauk Historycznych i Społecznych
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
PhD, Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw, Poland.

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

Jan Rakowski

Dr, Uniwersytet Warszawski
Kongregacja Przemysłowo-Handlowa, Ogólnopolska Izba Gospodarcza
PhD, University in Warsaw, Poland.


* *Corresponding author:* e-mail: r@kph.pl

Streszczenie

W ramach prowadzonej działalności Kongregacja Przemysłowo-Handlowa Ogólnopolska Izba Gospodarcza organizuje cyklicznie realizowane spotkania, konferencje i kongresy, podczas których podejmowane są debaty dotyczące potrzeby systemowej poprawy warunków gospodarczych, normatywnych, fiskalnych itp. wobec małych i średnich firm sektora handlu działających w Polsce. Do głównych wydarzeń integrujących środowiska przedsiębiorców, samorządowców, ekonomistów, ludzi sztuki oraz polityków cyklicznie organizowanych przez Kongregację Przemysłowo-Handlową Ogólnopolską Izbę Gospodarczą należą Kongresy Gospodarki Polskiej oraz Kongresy Nowoczesnej Gospodarki. Jednym z ostatnich tego typu wydarzeń był zorganizowany przez KPH OIG 22 listopada 2017 r. V Kongres Nowoczesnej Gospodarki. W trakcie podjętych dyskusji, prelekcji debat podczas tego Kongresu kontynuowano problematykę podejmowaną podczas debat odbywających się w trakcie poprzednich Kongresów KPH OIG. W trakcie tych debat i dyskusji prezentowane są projekty

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: D. Prokopowicz, J. Rakowski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 365 - 391

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

ustaw oraz zmian legislacyjnych w także innych regulacjach prawnych odnoszących się do funkcjonowania handlowych podmiotów gospodarczych sektora MSP w Polsce.

Słowa kluczowe: Regulacje prawne, zmiany legislacyjne, Kongregacja Przemysłowo-Handlowa Ogólnopolska Izba Gospodarcza, KPH OIG, Kongres Gospodarki Polskiej, Kongres Nowoczesnej Gospodarki, handel, przedsiębiorstwa, podmioty gospodarcze, sektor MSP, małe i średnie przedsiębiorstwa, przedsiębiorczość, regionalna izba gospodarcza, zrzeszenie izb gospodarczych, opłata targowa, działalność handlowa, izba gospodarcza, samorząd gospodarczy, sklepy wielkopowierzchniowe, dyskonty, supermarkety, hipermarkety, convenience, pozycja monopolistyczna.

Abstract

As part of its activities, the Industrial and Commercial Congregation of the Polish Chamber of Commerce organizes periodically implemented meetings, conferences and congresses, during which debates regarding the need for systemic improvement of economic, normative, fiscal, etc. conditions are made to small and medium-sized companies in the trade sector operating in Poland. The main events integrating entrepreneurs, local government, economists, people of art and politicians organized periodically by the Industrial and Commercial Congregation of the Polish Chamber of Commerce include the Congresses of Polish Economy and the Congresses of Modern Economy. One of the last events of this type was organized by KPH OIG on November 22, 2017. The 5th Congress of Modern Economy. The issues discussed at the Congress debates continued the previous topics from the other KPH OIG congresses. Also draft laws and legislative changes were presented in the close connection with the legal regulations on the commercial business entities of the SME sector in Poland.

Keywords: Legal regulations, legislative changes, the Industrial and Commercial Congregation, Polish Chamber of Commerce, KPH OIG, Polish Economy Congress, Modern Economy Congress, trade, enterprises, business entities, SME sector, small and medium enterprises, entrepreneurship, regional chamber of commerce, association of chambers of commerce, market fee, commercial activity, chamber of commerce, economic self-government, large-area stores, discount stores, supermarkets, hypermarkets, convenience, monopoly position.

Wprowadzenie

Zgodnie z normatywnymi zapisami Statutu KPH OIG (Statut KPH OIG, 2002) Kongregacja Przemysłowo-Handlowa Ogólnopolska Izba Gospodarcza utworzona została i działa na podstawie zapisów Ustawy (Ustawa z dnia 30 maja 1989 roku *o izbach gospodarczych*) z dnia 30 maja 1989 roku o izbach gospodarczych oraz według postanowień Statutu KPH OIG. Zgodnie z zapisami Statutu KPH OIG Kongregacja Przemysłowo-Handlowa Ogólnopolska Izba Gospodarcza jest organizacją samorządu gospodarczego zrzeszającą na zasadzie dobrowolności

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: D. Prokopowicz, J. Rakowski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 365 - 391



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

podmioty prowadzące działalność gospodarczą. W związku z tym KPH OIG jako organizacja samorządu gospodarczego reprezentuje interesy gospodarcze zrzeszonych w niej podmiotów gospodarczych, w szczególności wobec organów władzy państwowej, innych instytucji publicznych oraz względem samorządów terytorialnych. Strategicznym celem KPH OIG w zakresie funkcji reprezentowania środowisk przedsiębiorców wobec instytucji państwowych, krajowych i regionalnych jest szeroko rozumiana ochrona polskiego rynku z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju (Prokopowicz, 2016, s. 176).

Kongregacja Przemysłowo-Handlowa Ogólnopolska Izba Gospodarcza jest instytucją zrzeszającą, integrującą, wspierającą i koordynującą rozwój podmiotów gospodarczych głównie typu MSP działających w Polsce, przede wszystkim reprezentujących sektor handlu.

W zakresie wymienionej prospołecznej i prorynkowej działalności Kongregacja Przemysłowo-Handlowa Ogólnopolska Izba Gospodarcza organizuje cyklicznie realizowane spotkania, konferencje i kongresy, podczas których podejmowane są debaty dotyczące potrzeby systemowej poprawy warunków gospodarczych, normatywnych, fiskalnych itp. wobec małych i średnich firm sektora handlu działających w Polsce (Rakowski, 2016). Do głównych wydarzeń integrujących środowiska przedsiębiorców, samorządowców, ekonomistów, ludzi sztuki oraz polityków cyklicznie organizowanych przez Kongregację Przemysłowo-Handlową Ogólnopolską Izbę Gospodarczą należą Kongresy Gospodarki Polskiej oraz Kongresy Nowoczesnej Gospodarki.

Kongregacja Przemysłowo-Handlowa Ogólnopolska Izba Gospodarcza integruje także środowiska przedsiębiorców z instytucjami lokalnie działających jednostek samorządowych oraz współpracując z nimi regionalne izby gospodarcze, zrzeszające głównie lokalnie działających przedsiębiorców. Potwierdzeniem tych działań jest udział reprezentantów regionalnie działających izb gospodarczych w organizowanych przez KPH OIG Kongresach Gospodarki Polskiej oraz Kongresach Nowoczesnej Gospodarki. Zgodnie z powyższym do kluczowych wydarzeń integrujących środowiska przedsiębiorców, samorządowców, ekonomistów, ludzi sztuki oraz polityków cyklicznie organizowanych przez Kongregację Przemysłowo-

Handlową Ogólnopolską Izbę Gospodarczą należą Kongresy Gospodarki Polskiej oraz Kongresy Nowoczesnej Gospodarki. Podczas tych Kongresów KPH OIG propaguje i poddaje dyskusjom przede wszystkim główne postulaty, które od lat są kierowane w stronę organów ustawodawczych i rządu.

Kongregacja Przemysłowo-Handlowa Ogólnopolska Izba Gospodarcza reprezentując środowiska lokalnie działających przedsiębiorców prowadzących głównie handlowe podmioty gospodarcze sektora MSP podejmuje w organizowanych dyskusjach i debatach aktualne tematy, szczególnie istotne dla tych środowisk przedsiębiorców oraz także istotnych w kontekście efektywnego rozwoju sektora handlu w Polsce i w kontekście analizy wzrostu gospodarczego całej krajowej gospodarki (Sroka, 2011, s. 48). W związku z tym, wypracowane w tych dyskusjach konkluzje i wnioski oraz zgłaszane przez krajowych przedsiębiorców sektora MSP postulaty KPH OIG przekazuje dla parlamentarzystów oraz dla rządu RP celem inicjowania niezbędnych procesów legislacyjnych, które w perspektywie kolejnych lat powinny się przekładać na poprawę funkcjonowania krajowej gospodarki, w tym także poszczególnych rynków, podmiotów sektorów handlowych, producenckich i konsumentów (*Aktualne postulaty Kongregacji Przemysłowo-Handlowej OIG*, 2017). W trakcie debat i dyskusji podejmowanych w trakcie wspomnianych Kongresów oraz także spotkań reprezentantów KPH OIG z przedstawicielami władz państwowych wypracowywane są propozycje projektów zmian legislacyjnych, w tym projektów ustaw odnoszące się do funkcjonowania sektora handlu w Polsce. Niejednokrotnie wcześniej zaproponowane projekty zmian zapisów w normatywach prawnych po ich wdrożeniu przyczyniły się do wzrostu konkurencyjności na rynkach sektora handlu, poprawy ich efektywności, wzrostu przedsiębiorczości, innowacyjności oraz także zwiększenia wpływów podatkowych do budżetu państwa jak również analogicznych procesów realizowanych w skali lokalnej w jednostkach samorządu terytorialnego (Sarnowski, Prokopowicz, red., 2016, s. 217).



Uroczyste wręczenie wyróżnień i odznaczeń państwowych podczas V Kongresu Nowoczesnej Gospodarki zorganizowanego przez KPH OIG 22 listopada 2017 r.

22 listopada 2017 r. w Warszawie w Warszawskim Domu Technika Naczelnej Organizacji Technicznej przy ul. Tadeusza Czackiego 3/5 odbył się V Kongres Nowoczesnej Gospodarki. W Kongresie tym uczestniczyło ponad 150 osób reprezentujących podmioty gospodarcze sektora MSP, pracownicy instytucji badawczych i uczelni wyższych, świat polityki oraz kultury. W Kongresie uczestniczył także minister Prof. dr hab. Cezary Kochalski, który reprezentował Kancelarię Prezydenta RP.

Kongres Nowoczesnej Gospodarki, podobnie jak poprzednie tego typu wydarzenia organizowane przez KPH OIG rozpoczęty został uroczystym wprowadzeniem sztandaru Kongregacji Przemysłowo-Handlowej i odśpiewaniem hymnu państwowego. Następnie prezes KPH OIG dr Jan Rakowski przywitał gości i otworzył Kongres, w którego pierwszej części dokonano uroczystego wręczenia odznaczeń państwowych dla wyróżniających się w pracy społecznej, na rzecz przedsiębiorczości, lokalnej społeczności i promocji polskiej sztuki, osób współpracujących z KPH OIG. Gości przywitał także Jerzy Krajewski, dyrektor Instytutu Europejskiego Biznesu (*Zapraszamy na V Kongres Nowoczesnej Gospodarki w środę 22 listopada 2017 r.*).


Zdjęcie 1. Minister Prof. dr hab. Cezary Kochalski (w środku na zdjęciu) oraz osoby uhonorowane odznaczeniami państwowymi Prezydenta RP.



Źródło: *V Kongres Nowoczesnej Gospodarki* (w:) witryna internetowa "KPH.pl", Kongregacja Przemysłowo - Handlowa Ogólnopolska Izba Gospodarcza, Aktualności, grudzień 2017 r., (http://www.kph.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=221&catid=9)

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: D. Prokopowicz, J. Rakowski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 365 - 391

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

Minister Prof. dr hab. Cezary Kochalski dokonał uroczystego aktu wręczenia odznaczeń państwowych. Srebrny Krzyż Zasługi otrzymali Krzysztof Koniczek i Eugeniusz Wiszniewski - artyści plastycy z Białegostoku, oraz Wiesław Michałowski - wiceprezes KPH OIG. Brązowymi Krzyżami Zasługi zostali odznaczeni przedsiębiorcy z Kraśnickiej Izby gospodarczej - Danuta Maria Wieczorek i Kazimierz Wojcieszyn.

Podczas tej uroczystości minister Prof. dr hab. Cezary Kochalski odznaczył w imieniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, honorową odznaką „Zasłużony dla Kultury Polskiej” - panią Prezes Związku Polskich Artystów i Plastyków Okręgu Mazowieckiego - Bożennę Leszczyńską. W trakcie trwania Kongresu środowisko artystów warszawskich na czele z Markiem Madejem, współpracujących z Kongregacją Przemysłowo-Handlową, zorganizowało piękną wystawę malarstwa poplenerowego i sztuki nowoczesnej. Prezentację wraz degustacją tradycyjnych polskich wędlin zaprezentowała firma rodzinna Tadeusza Sitarskiego TED – Białobrzegi koło Radomia. Po uroczystym wręczeniu odznaczeń Prezes KPH OIG dr inż. Jan Rakowski pogratulował odznaczonym i życzył dalszej twórczej pracy na rzecz Kongregacji Przemysłowo-Handlowej, w tym także dla Polski.

Wykład pt. *Jak poprawić komunikację w firmie* wygłoszony przez psychologa biznesu dr Dariusza Tarczyńskiego

Po wręczonych odznaczeniach i wyróżnieniach w kolejnej części Kongresu dr Dariusz Tarczyński, psycholog biznesu, założyciel i dyrektor Instytutu Nieinwazyjnej Analizy Osobowości wygłosił wykład pt. *Jak poprawić komunikację w firmie*. Zgromadzeni goście wykazali wysoki poziom zainteresowania problematyką wygłoszonego wykładu. Po przywitaniu gości dr Dariusz Tarczyński rozpoczął swoją prelekcję sugerując, że będzie głównie mówił o istocie komunikacji w biznesie. Następnie powiedział: "Proszę zobaczyć, że teraz wszystko staramy się robić profesjonalnie, kiedyś to się nazywało dobra komunikacja, skuteczna komunikacja. W zamierchłej przeszłości kultur pierwotnych (uzup. red.) ludzie porozumiewali się za pomocą gestów, chrząknięć, stukali o kamienie, bębny, wykorzystywali głównie mimikę twarzy".

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: D. Prokopowicz, J. Rakowski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 365 - 391



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

Następnie dr Dariusz Tarczyński w swym wykładzie stwierdził, że to kobiety odkryły komunikację. Dr Dariusz Tarczyński powiedział: „Długo się zastanawiałem o co chodzi z tą komunikacją i doszedłem do wniosku, że w dawnych czasach z uwagi na to, że nasz gatunek charakteryzuje się taką cechą (popr. red.), która nosi nazwę dymorfizm płciowy, czyli panie są zwykle niższe i mniejsze od panów, mają mniejszą masę mięśniową, są drobniejsze.” Kontynuując swój wywód psycholog biznesu stwierdził, że panie musiały wymyślić coś, by panów okiełznać. W czasach, gdy były chrzanki one musiały wymyślić coś lepszego, skuteczniejszego i wymyśliły komunikację.” Obecne zachowania analizowane od strony psychologiczno-społecznej potwierdzać mogą powyższą tezę. Dr Dariusz Tarczyński stwierdził, że zauważył nieco inne podejście pań względem panów do kwestii stosowanych w praktyce technik aktywizacji sprzedaży prowadzonej interpersonalnie. Wygłaszający prelekcję psycholog biznesu sugerował, że podczas prowadzonych szkoleń ze sprzedaży panie zachowują się tak jakby uczestniczyły w ćwiczeniach z zakresu szkoły uwodzenia. Kwestia ta jest szczególnie istotna w kontekście doskonalenia marketingowych technik sprzedaży w podmiotach sektora handlowego, w tym w zakresie nowych technik marketingowych, wykorzystujących nowoczesne technologie internetowe oraz w kwestii doskonalenia marketingowych strategii aktywizacji przychodów ze sprzedaży (Sarnowski, Prokopowicz, 2015, s. 135-156).

Omawiana przez psychologa biznesu problematyka może być także szczególnie istotna w kontekście badań prowadzonych w zakresie wpływu psychologicznych zachowań uczestników rynków kapitałowych czego wynikiem mogą być wzmocnienia określonych trendów cykli giełdowych na rynkach wyceny papierów wartościowych. Problematyka ta jest szczególnie istotna z tego względu, że wspomniane cykle giełdowe, w tym utrwalanych lub zmieniających się okresowo wyceny rynkowej papierów wartościowych może mieć kluczowe znaczenie dla analizy i prognozowania trendów koniunkturalnych dla całej gospodarki narodowej (Prokopowicz, 2010, s. 157-158). Wracając do problematyki wygłoszonego wykładu dr Dariusz Tarczyński powiedział, że z badań naukowych wynika, że to kobiety w 99 przypadkach na 100 pierwsze zaczynają uwodzić panów a nie odwrotnie. Panie

wymyśliły efektywnie działający sposób uwodzenia, przez co często skutecznie wpływają na podejmowane przez mężczyzn decyzje.

W dalszej części swego wystąpienia dr Dariusz Tarczyński kontynuował swój wywód mówiąc, że z punktu widzenia psychologii biznesu (uzup. red.) wystarczyło zbadać, jak w istocie komunikują się kobiety z mężczyznami, żeby opracować skuteczny sposób komunikacji na płaszczyźnie interpersonalnej w relacjach biznesowych i pracowniczych w firmach. Ludzie ze swej natury starają się osiągać sukcesy i korzyści w pracy zawodowej. Zwykle potrzeba osiągnięcia sukcesu skorelowana jest między innymi z oczekiwanym poziomem wynagrodzenia za daną pracę. Ludzie zawsze potrzebują czegoś więcej, zawsze są jakieś niezaspokojone potencjalne potrzeby (uzup. red.). Następnie dr Dariusz Tarczyński stwierdził, że na zadawane w tej kwestii pytania ludzie odpowiadają często, że potrzebują więcej pieniędzy, więcej czegoś, lepiej czegoś, ale w swej istocie to są środki do celu a nie same cele.

W kolejnej części swego wykładu psycholog biznesu zadał pytanie: Jak państwo myślą, które słowo w tym haśle jest najważniejsze? Odpowiedź: otóż jedno kluczowe słowo, to słowo to coś. Biorąc pod uwagę psychologię zachowań i potrzeb ludzkich często ludzie sugerują, że czegoś im brakuje, tego czegoś, jednak nie potrafią precyzyjnie zdefiniować czego, czym jest to coś. Następnie dr Dariusz Tarczyński powiedział, że ludzka podświadomość funkcjonuje w ten sposób, że ludzie nie są w stanie wyobrazić sobie czegoś co nie jest precyzyjnie określone. Otóż z badań wynika, że w przedsiębiorstwach minimum 30 % strat wygenerowanych jest przez problemy komunikacyjne, w niektórych formach ta cyfra dochodzi nawet do wartości 50, 60 i 70%.

Prowadzący wykład z psychologii biznesu prelegent zapytał: dlaczego tak się dzieje, że aż tak duży odsetek przypadków wygenerowanych w firmach strat ma podłoże niedoskonałej komunikacji interpersonalnej na płaszczyźnie szef - podwładny? Otóż często się zdarza, że menadżerowie w korporacjach przekazują podwładnym pracownikom polecenia, które oni nie rozumieją? A jeżeli powstają z tego tytułu określone problemy to wówczas do kogo zwykle menadżerowie mają pretensje? Odpowiedź: zwykle do pracownika. Jednak menadżerowie, kierownicy,



dyrektorzy i inne osoby decyzyjne powinny pamiętać, że zawsze za komunikat jest odpowiedzialny nadawca. W związku z tym jeżeli pracownik w sposób nieprawidłowy zinterpretował polecenie to jest także lub głównie wina menadżerów, kadry zarządzającej. Menadżerowie, kierownicy działów, zespołów powinni więc przyjąć taką formułę relacji z pracownikami, którą można streścić w sposób następujący: Jeżeli pracownik nie zrozumiał polecenia to znaczy, że to polecenie zostało pracownikowi przedstawione w niewłaściwy sposób (uzup. red.).

Wykład pt.: *Polska Waluta Lokalna wspiera polskie firm handlowe i usługowe* wygłoszony przez Dariusza Brzozowca, promotora Zielonego – Polskiej Waluty Lokalnej w Starachowicach

Następnie Dariusz Brzozowiec, promotor Zielonego – Polskiej Waluty Lokalnej w gminie starachowickiej wygłosił wykład pt.: *Polska Waluta Lokalna wspiera polskie firm handlowe i usługowe*. W trakcie tego wykładu Dariusz Brzozowiec przedstawił przykład implementacji waluty lokalnej tzw. Zielonego, wprowadzonej w jednej z gmin w Polsce, w Starachowicach celem wsparcia rozwoju przedsiębiorczości, głównie małych firm handlowych, usługowych i produkcyjnych działających w obszarze wspomnianej gminy (*V Kongres Nowoczesnej Gospodarki*, 2017). Z przeprowadzonych badań oraz zrealizowanych analogicznych przedsięwzięć finansowych w niektórych krajach Zachodniej Europy wynika, że wprowadzenie do gospodarki lokalnej, regionu, np. powiatu waluty równoległej lokalnej przyczynia się do znacznego pobudzenia przedsiębiorczości, w tym również aktywizacji rozwoju handlu i usług. W wielu krajach rozwiniętych obok tradycyjnego krajowego bądź ponadnarodowego systemu monetarnego funkcjonują także lokalne waluty na obszarze określonego regionu kraju lub jako równoległa waluta dla danej jednostki samorządowej. W niektórych krajach wysoko rozwiniętych wprowadzane są lokalnie funkcjonujące waluty równoległe w taki sposób aby stworzyć alternatywny system monetarny, który funkcjonuje bez banków lub dopuszczana jest możliwość utworzenia banku komunalnego na potrzeby prowadzenia przez ten bank niektórych zadań typowych dla polityki pieniężnej realizowanej przez bankowość centralną (Gwoździewicz, Prokopowicz, 2017c, s. 333-334). Prowadzony w taki sposób system



waluty równoległej jest obciążony wielokrotnie niższym ryzykiem systemowym w porównaniu z klasyczną jednostką monetarną, w związku z czym możliwość wygenerowania kryzysu finansowego z udziałem równoległej waluty samorządowej jest niemal niemożliwe (Gwoździewicz, Prokopowicz, 2017c, s. 335-336).

W kolejnej części swej prelekcji promotor Zielonego stwierdził, że w niektórych krajach jak np. w Niemczech, Wielkiej Brytanii czy Szwajcarii od lat już funkcjonują lokalne systemy pieniądza równoległego oparte na sprawnie działających bankach komunalnych. Tego typu systemowe rozwiązania, które by uzupełniały tradycyjny krajowy system monetarny nie rozwinęły się w Polsce. Przyczyną braku rozwoju tych lokalnych, równoległych, samorządowych systemów monetarnych w Polsce były przede wszystkim uwarunkowania historyczne tj. przede wszystkim półwieczny okres braku istnienia gospodarki rynkowej, która została arbitralnie zniesiona i zastąpiona militarnie i politycznie narzuconym Polsce sowieckim modelem gospodarki centralnie kierowanej (Prokopowicz, 2017c, s. 347-348). W obecnych, rynkowych realiach gospodarczych możliwe jest już przeprowadzanie implementacji waluty równoległej, lokalnej, samorządowej w funkcjonujących w Polsce jednostkach samorządowych. W związku z coraz liczniej podejmowanych debatami i konferencjami na ten temat można przyjąć tezę, że obecnie w Polsce rośnie zainteresowanie tą problematyką. W sytuacji podjęcia przez gminę lub powiat decyzji o wprowadzeniu określonego rodzaju waluty lokalnej, równoległej w pierwszej kolejności jest zaplanowanie harmonogramu etapów implementacji danej waluty równoległej i opracowanie dokumentów normatywnych, w których precyzyjnie spisane będą zasady emisji, funkcjonowania i obrotu handlowego oraz rodzajów płatności realizowanych z użyciem wprowadzonej waluty lokalnej.

Dariusz Brzozowiec, promotor Zielonego – Polskiej Waluty Lokalnej swój wykład rozpoczął słowami sugerując, że obecnie nadal "temat lokalnej waluty brzmi bardzo egzotycznie". Przeważająca część społeczności, przedsiębiorców, obywateli (uzup. red.) "nie posiada wiedzy o tym czym są lokalne waluty". Dariusz Brzozowiec stwierdził, że "na świecie istnieje ponad 6 tysięcy lokalnych walut poza walutą obowiązującą w danym kraju. Twórcami są najczęściej organizacje biznesowe. Szwajcaria posiada tego typu walutę lokalną nieprzerwanie od 1934 roku. Następnie



Promotor Zielonego stwierdził, że stabilność szwajcarskiej gospodarki uzależniona jest od pieniądza a frank szwajcarski uzależniony jest od lokalnego pieniądza, który administrowany jest przez ponad 80 tysięcy przedsiębiorców, w tym 20 proc. to podmioty handlowe. W Szwajcarii regionalnie działający przedsiębiorcy sami określają cechy lokalnej, równoległej waluty. Niektóre gminy lub powiaty w Polsce podobnie jak starachowicka planują w przyszłości wprowadzić swoją walutę równoległą, lokalną, niekiedy także określaną samorządową, jeżeli w jej emisji partycypuje jednostka samorządowa. Przykładem tego typu jednostki samorządowej jest podwarszawski powiat otwocki, w którym podejmowane są dyskusje, debaty i konferencje na temat planowanej implementacji równoległej waluty samorządowej jako innowacyjnego rozwiązania mającego na celu aktywizację rozwoju lokalnej przedsiębiorczości (Prokopowicz, 2017c, s. 347-348).

Wracając do tematu waluty lokalnej Dariusz Brzozowiec wyjaśniał istotę tej waluty odpowiadając na pytanie: Czym ta waluta lokalna jest? Otóż w obiegowej opinii przedsiębiorców, które zostały zaproszone do udziału w tym przedsięwzięciu w Starachowicach lokalna waluta jest komplementarnym środkiem płatniczym, o którym przedsiębiorcy sami decydują czy chcą tego środka płatniczego używać. W związku z tym pieniądz ten jest pod bieżącą kontrolą, a efektem rozwoju systemu waluty lokalnej jest budowanie nowych kanałów dystrybucji dla usług, oraz wzrost wartości transakcji. Biorąc pod uwagę specyficzne cechy waluty lokalnej wprowadzonej w gminie starachowickiej, tj. jej niewymienialność, brak oprocentowania i wyceny na rynku forex nie jest ona przedmiotem spekulacji na rynkach finansowych, a więc nie generuje czynników kryzysogennych jak tradycyjne waluty i instrumenty finansowe rynków kapitałowych (Domańska-Szaruga, Prokopowicz, 2015, s. 39-40). W związku z tym funkcjonowanie tego typu waluty równoległej nie podlega procesom analogicznym dla polityki monetarnej realizowanej przez bankowość centralną względem tradycyjnych, prawnie unormowanych i powszechnie akceptowanych środków płatniczych. Tego typu waluty równoległe nie podlegają także typowym procesom globalizacji ekonomicznej, które to procesy w coraz większym stopniu realizują się na zdominowanych przez klasyczne,

depozytowo-kredytowe banki komercyjne i inwestycyjne rynkach finansowych (uzup. red.) (Gwoździewicz, Prokopowicz, 2017a, s. 75-76).

Na koniec swego wystąpienia Dariusz Brzozowiec, Promotor Zielonego powiedział, że 10 lat temu było spotkanie z udziałem Premiera Jarosława Kaczyńskiego i Andrzeja Leppera na temat handlu w Krośnie i Starachowicach. Wówczas kupcy proponowali prorozwojowe dla rodzimego, lokalnego handlu reformy. Opracowany został projekt ustawy która niestety wówczas została była odrzucona przez Trybunał Konstytucyjny. Teraz jest jednak możliwość aby to zmienić, aby opracować nowe rozwiązania i regulacje sprzyjające rozwojowi lokalnie działających, rodzimych handlowych podmiotów gospodarczych (uzup. red.).

Moderowana przez Prezesa KPH OIG dr inż. Jana Rakowskiego debata pt.: *Polski handel a „Dobra Zmiana”*

Szczególnie istotną częścią Kongresu była debata pt.: *Polski handel a „Dobra Zmiana”*, w trakcie której uczestnicy dyskutowali na temat realizacji zgłaszanych do decydentów wcześniej przez KPH OIG postulatów w kontekście tzw. "Dobrej Zmiany" tj. określenia odnoszącego się do obecnej polityki społeczno-gospodarczej. Moderatorem tej debaty był Prezes KPH OIG dr inż. Jan Rakowski (*Zaproszenie na V Kongres Nowoczesnej Gospodarki*, 2017).

Podczas tej debaty dyskutowano także na temat sytuacji sektora handlu w Polsce. Przede wszystkim próbowano odpowiedzieć na pytanie: czy sytuacja polskich handlowców po dwóch latach sprawowania władzy przez nową ekipę decydentów klubu parlamentarnego Prawa i Sprawiedliwości uległa zmianie, czy poprawiła się w kontekście realizacji obietnic wyborczych z jesieni 2015 roku. W ramach obecnie prowadzonej polityki społeczno-gospodarczej obecny rząd sukcesywnie realizuje kluczowe kwestie sformułowane w strategiczno-programowych założeniach określanych jako Plan na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Plan ten w niektórych aspektach koreluje się z prokoniunkturalnymi programami 500 Plus (Gwoździewicz, Prokopowicz, 2017d, s. 276-277) i Mieszkanie Plus (Goździewicz, Prokopowicz, 2017b, s. 243-244), planowana reforma kapitałowego filara systemu emerytalnego (Prokopowicz, 2017a, s. 115-117), stanowiącymi główne segmenty



realizacyjne szeroko ujętego planu nazwanego Gospodarka Plus. W tych programach niektóre realizowane kwestie sprzyjać mają aktywizacji przedsiębiorczości i wpływać mają na poprawę koniunktury w gospodarce w ujęciu wieloletniej realizacji tych programów. Przedsiębiorcy szczególnie przyglądają się założeniom i realizacji Planu na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, którym kieruje Premier Mateusz Morawiecki. Poza tym zapowiadany już od niemal 2 lat Program 100 usprawnień dla przedsiębiorców także jest tym programem, któremu szczególnie przyglądają się przedsiębiorcy. Niektóre udogodnienia prowadzenia działalności gospodarczej jak, np. jednolity plik kontrolny już są wprowadzane w życie. Jednak nadal szczególnie istotne kwestie z tych wspomnianych planów Premiera Morawieckiego są odkładane na terminy późniejsze do realizacji. Przede wszystkim przedsiębiorców interesują zapowiadane od lat i nie realizowane obniżki podatków i składek ZUS-owskich.

We wspomnianej debacie uczestniczyli: Prezes Kongregacji Przemysłowo-Handlowej dr inż. Jan Rakowski, Przewodniczący Parlamentarnego Zespołu ds. Przedsiębiorczości i Patriotyzmu Ekonomicznego poseł Adam Abramowicz, Prezes Kraśnickiej Izby Gospodarczej Wiesław Michałowski oraz reprezentujący Sieć spółdzielczą SPOŁEM Wrocław - Pan Robert Wieliczko. W trakcie debaty podejmowane były szczególnie istotne kwestie dla przedsiębiorców, w tym głównie działających w sektorze polskiego handlu. Niestety przedsiębiorcy wyrażali zupełnie odmienne stanowiska i poglądy niż Przewodniczący Parlamentarnego Zespołu ds. Przedsiębiorczości i Patriotyzmu Ekonomicznego poseł Adam Abramowicz. Podsumowując podjęte w trakcie debaty dyskusje stwierdzono, że iż na dzień dzisiejszy rząd nie zrealizował jeszcze większości postulatów zgłaszanych od lat przez przedsiębiorców sektora polskiego handlu, w związku z czym stwierdzono, że tzw. "Dobra Zmiana" nie objęła jeszcze przedsiębiorstw i sklepów handlowych w których właścicielami są obywatele Rzeczypospolitej Polskiej.

Uczestniczący w debacie przedsiębiorcy wskazywali, że:

- a) obciążenia fiskalne oraz składki na ubezpieczenia społeczne dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej, w tym także w zakresie działalności handlowej sukcesywnie rosną czyli realizowana jest strategia zupełnie odmienna

od strategiczno-programowych założeń Planu na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju i Planu 100 usprawnień dla przedsiębiorców,

- b) nadal duże sieci przedsiębiorstw handlowych oraz sklepów wielkopowierzchniowych stosują praktyki nieuczciwej konkurencji co przyczynia się do upadłości wielu rodzimych podmiotów handlowych i małych, lokalnie działających sklepów (Rakowski, Prokopowicz, 2017, s. 375-378),
- c) samorządowcy reprezentujący wiele gmin w Polsce nie wspierają swymi działaniami sektora lokalnego handlu mimo tak szeroko propagowanego w mediach modelu repolonizacji i aktywizacji lokalnej przedsiębiorczości.

Szczególnie kontrowersyjną kwestia jest brak wsparcia dla lokalnie działającego, rodzimego biznesu ze strony organów władzy jednostek samorządu terytorialnego w wielu działających w Polsce gminach. Tego typu postawa samorządowców stoi zupełnie w sprzeczności z propagowaną przez obecny rząd strategią repolonizacji, wspierania rodzimego biznesu, wpierania polskich podmiotów gospodarczych i aktywizacji drobnej, lokalnie działającej przedsiębiorczości. Niestety, tylko w nielicznych gminach aktywnie prowadzone są programy aktywizacji lokalnie działających podmiotów gospodarczych, zarządzanych przez rodzimy kapitał. Przykładem tego typu jednostki samorządowej jest powiat otwocki (Gwoździejewicz, Prokopowicz, 2016b, s. 153-154), w którym już od 2 lat podejmowane są dyskusje, organizowane konferencje, podczas których wskazywana jest potrzeba aktywizacji lokalnie działającej, rodzimej przedsiębiorczości, co przekłada się na wzrost wpływów do samorządowego budżetu z tytułu lokalnych podatków. Niektóre gminy wprowadzają wolne strefy ekonomiczne, w których obowiązują obniżone obciążenia podatkowe dla przedsiębiorstw określonych rodzajów działalności, np. dla produkcyjnych podmiotów gospodarczych działających w sektorach nowych technologii, innowacji technicznych i NewTech. Przykładem tego typu gminy jest Międzyrzec Podlaski, w którym w ostatnich latach zorganizowano tego typu strefę dla nowych technologicznych przedsiębiorstw. Wspomniane oczekiwane również w sektorze działających w Polsce podmiotów handlowych oraz na poziomie samorządów współpracujących z lokalnym biznesem procesy repolonizacji dokonują



się już od kilku lat w niektórych innych sektorach polskiej gospodarki, jak na przykład w sektorze bankowym (Gwoździewicz, Prokopowicz, 2015, s. 153-155).

Niestety nie wszystkie jeszcze samorządy realizują propolską, proaktywizacyjną politykę gospodarczą. Funkcjonują w Polsce nadal samorządy, których władze w mediach sugerują, że identyfikują się z polityką społeczno-gospodarczą prowadzoną obecnie przez obecny rząd, jednak swoimi decyzjami i wydawanymi aktami normatywnymi to jednak realnie umacniają pozycję sklepów wielkopowierzchniowych i sieci dyskontów zdominowanych przez kapitał zagraniczny. W ten sposób przyczyniają się do spadku obrotów handlowych w rodzimych sklepach i punktach handlowych działających lokalnie i należących do obywateli RP. Poza tym spadek obrotów lokalnie działających, rodzimych przedsiębiorstw, zakładów usługowych i punktów handlowych to także obniżenie przychodów do samorządowego budżetu z tytułu podatków lokalnych. Uczestnicy debaty, a szczególnie uczestniczący w dyskusjach przedsiębiorcy zgodnie stwierdzili, że wiele obietnic wyborczych z jesieni 2015 roku, które miały dotyczyć aktywizacji przedsiębiorczości i wspierania lokalnie działającego polskiego handlu niestety nadal nie została zrealizowana.

Uczestniczący w dyskusji Przewodniczący Parlamentarnego Zespołu ds. Przedsiębiorczości i Patriotyzmu Ekonomicznego poseł Adam Abramowicz próbował podważyć tezy stawiane podczas debaty przez przedsiębiorców. Poseł Adam Abramowicz mówił, że trwają określone prace zespołu, któremu przewodniczy. Jednak uczestniczący w debacie przedsiębiorcy wskazywali, że te prace już toczą się bardzo długo i nie widać ich żadnych pozytywnych efektów. Przewodniczący Parlamentarnego Zespołu ds. Przedsiębiorczości i Patriotyzmu Ekonomicznego przypomniał o dokonaniach rządu w zakresie zrealizowanych udogodnień wspierających przedsiębiorstwa sektora MSP w postaci już przyjętych, projektowanych oraz pisanych nowych regulacji prawnych, w tym ustaw. Uczestniczący w debacie współpracujący z KPH OIG przedsiębiorcy także przypomnieli o tym, że opracowują we własnym zakresie, społecznie projekty ustaw, które efektywnie wspierałyby rozwój krajowej przedsiębiorczości o ile były by

wprowadzone w życie, jednak zwykle zainteresowanie ze strony rządu tymi projektami jest zaskakująco niewielkie.

Przewodniczący Parlamentarnego Zespołu ds. Przedsiębiorczości i Patriotyzmu Ekonomicznego chcąc potwierdzić swoją tezę o tym, że jego zespół pracuje nad stworzeniem ułatwień rozwoju rodzimej przedsiębiorczości przypomniał, że rząd przygotował ustawę dotyczącą zakazu handlu w niedziele. Zgodnie z tą ustawą co druga niedziela ma być wolna od handlu w 2018 roku, następnie z każdym kolejnym rokiem aż do 2020 roku liczba ta będzie się sukcesywnie zwiększała. Zgodnie z tym projektem w 2019 roku maja być 3 wolne od handlu niedziele w miesiącu i wszystkie wolne niedziele od 2020 roku. W związku z tym proces dochodzenia do całkowitego zakazu działalności handlowej w niedziele będzie więc rozłożony w czasie. Kluczową kwestia jest to, że wspomniany zakaz handlu w niedziele jest unormowany prawnie w taki sposób, że dotyczy (*V Kongres Nowoczesnej Gospodarki*, 2017):

- a) głównie dużych sklepów zdominowanych przez kapitał zagranicznych, tj. przede wszystkim sieci dyskontów i sklepów wielkopowierzchniowych,
- b) także handlu internetowego.

Poza tym Przewodniczący Parlamentarnego Zespołu ds. Przedsiębiorczości i Patriotyzmu Ekonomicznego powiedział podczas debaty, że rząd opracowuje regulacje prawne, które miały obowiązywać od 2018 r dotyczące ułatwień w zakresie prowadzenia mikrodziałalności gospodarczej, tj. takiej w ramach której generowane są obroty do 1000 zł miesięcznie. Tego typu mikrodziałalność gospodarcza będzie mogła być nierejestrowana, i takiej działalności nie będą pobierane żadne opłaty. Następnie poseł Adam Abramowicz dodał, że zespół pod przewodnictwem wicepremiera Jarosława Gowina opracowuje normatywy prawne, które mają dotyczyć obniżenia składki ZUS dla przedsiębiorstw sektora MSP. Poza tym Przewodniczący Parlamentarnego Zespołu ds. Przedsiębiorczości i Patriotyzmu Ekonomicznego przypomniał, że Premier Mateusz Morawiecki kieruje zespołem pracującym nad projektem podstaw prawnych, zgodnie z którymi cały obszar Polski ma uzyskać status specjalnych stref ekonomicznych. Jeżeli te regulacje prawne weszłyby w życie to oznaczałoby istotne ułatwienia dla prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, a szczególnie na tych obszarach, na których nie obowiązywały dotychczas



żadne ulgi w systemie fiskalnym. Podczas debaty poseł Adam Abramowicz starał się przekonać uczestników Kongresu, że realizowany przez obecny rząd program społeczno-gospodarczy zawiera w sobie wiele aspektów tzw. "Dobrej Zmiany:" dotyczących tworzonych ułatwień w prowadzeniu działalności gospodarczej w sektorze MSP, w tym także rodzimej, drobnej przedsiębiorczości. Przewodniczący Parlamentarnego Zespołu ds. Przedsiębiorczości i Patriotyzmu Ekonomicznego sugerował, że tę "Dobrą Zmianę" odnaleźć można również w opracowanych i wprowadzanych w życie nowych regulacjach prawnych przyjaznych dla przedsiębiorców, którzy prowadzą spory z Urzędami Skarbowymi (*V Kongres Nowoczesnej Gospodarki*, 2017).

Uczestniczący w debacie przedsiębiorcy przypomnieli o tym, że rząd nie zajął się postulowanym wcześniej przez KPH OIG tematem dotyczącym zwolnienia z opodatkowania bonów towarowych wydawanych z zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych. Jednak poseł Adam Abramowicz swoją wypowiedź potwierdził, że rząd nie zamierza nic w tej kwestii zrobić. Według posła Adama Abramowicza nie jest uzasadnione wprowadzanie zmian w ustawie o podatku PIT w zakresie zwolnienia z opodatkowania wspomnianych bonów towarowych, ponieważ według Przewodniczący Parlamentarnego Zespołu ds. Przedsiębiorczości i Patriotyzmu Ekonomicznego cały obrót tych bonów zdominowany zostałby przez lidera tego typu usług, tj. firmę SODEXO (*V Kongres Nowoczesnej Gospodarki*, 2017).

Według Prezesa KPH OIG dr Janusza Rakowskiego w zakresie wspomnianego postulowanego zwolnienia z opodatkowania bonów towarowych, nie chodzi o prowizję dla emitenta, lecz o obrót przedświąteczny, który zasiliał małe sklepy przed świętami. Prezes KPH OIG sugerował, że wielu posłów w ogóle nie zna tego tematu a ci, którzy cokolwiek słyszeli w tej kwestii to często powtarzają zasłyszane, niepotwierdzone i niezgodne z prawdą krążące po korytarzach Sejmu teorie. Prezes KPH OIG wyjaśnił uczestnikom Kongresu, że firma Sodexo, która jest praktycznie monopolistą w zakresie tych usług emisji bonów towarowych pobiera prowizję od tych transakcji w wymiarze 1-2 proc., z tytułu obsługi emisji tych bonów. Niemal całość tych dodatkowych obrotów handlowych, generowanych użyciem tych bonów

realizowana jest w sieciach dyskontów oraz w sklepach wielkopowierzchniowych kosztem małych, rodzimych sklepów, które zwykle nie posiadają terminali płatniczych.

Zdjęcie 2. Laureaci uroczystego wręczenia nagród dla firm i produktów wyróżnionych w konkursach Instytutu Europejskiego Biznesu.



Źródło: V Kongres Nowoczesnej Gospodarki (w:) witryna internetowa "KPH.pl", Kongregacja Przemysłowo - Handlowa Ogólnopolska Izba Gospodarcza, Aktualności, grudzień 2017 r., (http://www.kph.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=221&catid=9)

Dominujący na rynku tych usług emitenci tych bonów, tj. głównie firma Sodexo wypracowała już praktyki omijania podatku od bonów towarowych. Proceder unikania tego podatku, polega na tym, że emitenci tych bonów proponują podmiotom handlowym karty przedpłacone, które są traktowane przez Urzędy Skarbowe jako gotówka. Emisja kart płatniczych przedpłaconych dla małych podmiotów, które emitują bony towarowe jest zbyt kosztowna. Poseł Adam Abramowicz stwierdził, że jego zespół pracuje nad regulacjami, które miałyby ujednolicić zasady funkcjonowania tego podatku tak, aby zrównać te kwestie z punktu widzenia różnego rodzaju emitentów.

Następnie dyskusja dotyczyła zasadności przeprowadzenia reformy w zakresie podatku obrotowego. Według Przewodniczący Parlamentarnego Zespołu


ds. Przedsiębiorczości i Patriotyzmu Ekonomicznego uproszczenie podatku obrotowego powinno zmierzać w kierunku 1,5 proc. od obrotu. Jednak tego typu propozycje nie znajdują akceptacji w środowisku przedsiębiorców sektora MSP działających w sektorze handlu. Według posła Adama Abramowicza, z danych statystycznych wynika, że małe firmy płacą 1,47 proc. podatku od przychodu PIT. Jednak przedsiębiorcy działający w sektorze handlu nie podzielają zasadności przeprowadzenia tego typu reformy systemu fiskalnego (*V Kongres Nowoczesnej Gospodarki*, 2017).

W zakresie projektu ustawy o podatku jednolitym, Prezes KPH OIG dr Jan Rakowski stwierdził, że posłowie nieprawidłowo interpretują dane statyczne. Interpretacje te są tak realizowane aby służyły głównie dla tymczasowych korzyści polityków zamiast wychodzić na przeciw oczekiwaniom przedsiębiorców. Według Prezesa KPH OIG kwestia jednolitego podatku w szczególnym stopniu dotyczy systemu fiskalnego i budżetu państwa. Prezes KPH OIG dr Jan Rakowski stwierdził, że bardzo górnolotnie, medialnie przedstawiają się kolejne zapowiedzi polityków o planowanym zwiększeniu dla pracowników wynagrodzenia o 25 proc. Jednak jeżeli to miałyby się odbyć kosztem obniżenia danin na rzecz ZUS, to może w przyszłości zwiększyć ryzyko kryzysu w finansach publicznych państwa i drastycznego spadku wartości realnej wypłacanej w przyszłości emerytury (Prokopowicz 2017a, s. 115-117). Poza tym, wspomniana średnia 1,47 proc. podatku PIT, od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, to tylko średnia wpływów podatku w stosunku do obrotu.

Prezes KPH OIG dr Jan Rakowski zwrócił uwagę, że w zysku przedsiębiorcy mieszczą się jego wynagrodzenie za pracę i pomagającej jemu rodziny. W związku z tym jeżeli od tego zysku odejmiemy wynagrodzenie członków rodziny, nawet na poziomie minimum socjalnego, to okazałoby się, że w wielu przypadkach to nie będzie już 1,47 proc. (a w handlu występuje taka sytuacja w przeważającej skali) a może tylko poniżej 0,5 proc. (*V Kongres Nowoczesnej Gospodarki*, 2017). Prezes KPH OIG dr Jan Rakowski stwierdził, że propagowanie w mediach teorii typu - wszyscy podniosą ceny i w krótkim czasie rynek powróci do równowagi jest celowym wprowadzeniem opinii publicznej w błąd.

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: D. Prokopowicz, J. Rakowski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 365 - 391

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

W konkluzji do przeprowadzonej debaty, moderujący dyskusję Prezes KPH OIG dr Jan Rakowski stwierdził, że należy stworzyć specjalne normatywne instrumenty zabezpieczenia tak, aby sieci handlowe sklepów wielkopowierzchniowych nie skorzystały z nadarzającej sytuacji, w pozbyciu się kolejnych uczestników rynku, poprzez walkę konkurencyjną stosując marketingowe działania i akcje promocyjne stosując bardzo niskie ceny, niekiedy zaniżane do poziomu kosztów produkcji danego asortymentu. W dodatku obniżając te ceny do poziomu kosztów produkcji z zastosowaniem tańszych rozwiązań technologicznych i gorszej jakości surowców spożywczych i przemysłowych. Duże sieci handlowe stać jest na przeprowadzanie tego typu dumpingowych akcji promocyjnych. Pod tym względem wygrywają w tej nierównej walce konkurencyjnej z małymi, rodzimymi, lokalnie funkcjonującymi podmiotami handlowymi. Super i hipermarkety coraz częściej stosują praktyki sprzedaży towaru poniżej ceny jego zakupu w hurcie lub od producenta. Poza tym zdarza się także, że sklepy wielkopowierzchniowe sprzedają część swego asortymentu poniżej kosztów jego wytworzenia.

Obecnie kilka sieci handlowych sklepów wielkopowierzchniowych, dyskontów, super i hipermarketów prowadzi między sobą walkę konkurencyjną coraz częściej stosując wobec siebie nieuczciwe i nieetyczne praktyki. Do przedstawionej problematyki dodać także należy kolejny istotny czynnik rozwijającej się w ostatnich latach przewagi konkurencyjnej w nierównej grze rynkowej podmiotów sieci handlowych sklepów wielkopowierzchniowych z małymi rodzimymi sklepami, które działają zwykle na rynkach lokalnych i w znacznie mniejszej skali udziału w rynkach sprzedawanego asortymentu wobec super i hipermarketów. Tym czynnikiem jest wielokrotnie większa skala działania i generowanych przychodów ze sprzedaży co przekłada się na znacznie większe możliwości inwestowania w nowe kanały sprzedaży, w tym w budowanie platform sprzedaży oferowanych produktów za pośrednictwem Internetu. Super i hipermarkety wykorzystują swoją przewagę koncentracji kapitałowej rozwijając internetowe kanały sprzedaży oferowanego asortymentu angażując do rozwijanych platform sklepów internetowych technologie bankowości elektronicznej (Prokopowicz, 2011, s. 37) i instrumenty zapewniające



wysoki poziom bezpieczeństwa transferu danych w sieci Internet (Gwoździewicz, Prokopowicz, 2016a, s. 229-231). Na tego typu inwestycje nie stać jest zwykle małych osiedlowych sklepów. W tej walce najbardziej przegrywają małe, rodzime, lokalnie działające podmioty handlowe (uzup. red.). W związku z tym Prezes KPH OIG dr Jan Rakowski stwierdził, że koniecznym stało się wprowadzenie stosownych zmian w ustawie o nieuczciwej konkurencji. Na koniec debaty Prezes KPH OIG dr Jan Rakowski powiedział, że należy pilnie wprowadzić zapis ścigania nieuczciwych praktyk z Urzędu.

Małe rodzime, działające lokalnie sklepy w swych strategiach marketingowych coraz częściej starają się dopasowywać swoją ofertę do indywidualnych potrzeb konkretnych klientów. Poza tym często w tych małych sklepach i podmiotach handlowych sektora MSP klienci mogą zakupić produkty wyższej jakości, np. pieczywo wypieczone w również lokalnie działającej, małej pobliskiej piekarni, w które wypiekane jest pieczywo z wykorzystaniem tradycyjnych technologii piekarniczych i surowców spożywczych pochodzenia polskiego. W ten sposób w tych małych, lokalnie działających sklepach konsumenci mogą się zaopatrzyć w zdrowsze i wyższe jakościowo produkty spożywcze. Jednak tego typu punkty handlowe przegrywają w nierównej, niekiedy także nieetycznie prowadzonej przez sieci sklepów wielkopowierzchniowych rynkowej grze konkurencyjnej. W wyniku tak przebiegających procesów nierównej gry rynkowej i nadmiernie w tej kwestii zliberalizowanych podstaw prawnych liczba tych małych sklepów z dopasowaną do konkretnych klientów ofertą, często ofertą zdrowszych i lepszych jakościowo produktów spożywczych sukcesywnie i dramatycznie w ostatnich latach się niestety zmniejsza. W związku z powyższym koniecznym staje się postulowanie przez KPH OIG wprowadzenie niezbędnych zmian w regulacjach prawnych, które powinny ograniczyć skalę wspomnianego szkodliwego liberalizmu w zakresie nierównej gry rynkowej i wprowadzających w błąd konsumentów nieetycznych strategii marketingowych stosowanych przez sieci sklepów wielkopowierzchniowych w Polsce. Ponieważ w tych sieciach dużych sklepów i przedsiębiorstwach handlowych dominuje niestety nadal kapitał zagraniczny, w związku z tym w nowych regulacjach

prawnych, które powinny wejść w życie powinna być uwzględniona kwestia zasadności realizacji repolonizacji także sektora handlowego w Polsce (uzup. red.).

Kolejną i ostatnią częścią Kongresu była uroczystość wręczenia nagród dla firm i produktów wyróżnionych w konkursach Instytutu Europejskiego Biznesu na zakończenie Kongresu Jerzy Krajewski, dyrektor Instytutu Europejskiego Biznesu zaprezentował firmy i produkty, które zostały wyróżnione w konkursach Instytutu Europejskiego Biznesu – prowadzi.

Do powyższego należy jeszcze dodać, że Kongres został uatrakcyjniony wystawą sztuki poplenerowej zorganizowaną przez polskich artystów, współpracujących z Kongregacją Przemysłowo-Handlową.

Podsumowanie.

Podsumowując Kongregacja Przemysłowo-Handlowa Ogólnopolska Izba Gospodarcza jest instytucją zrzeszającą, integrującą, wspierającą i koordynującą rozwój podmiotów gospodarczych głównie typu MSP działających w Polsce, przede wszystkim reprezentujących sektor handlu.

W ramach tej prospołecznej i prorynkowej działalności Kongregacja Przemysłowo-Handlowa Ogólnopolska Izba Gospodarcza organizuje cyklicznie realizowane spotkania, konferencje i kongresy, podczas których podejmowane są debaty dotyczące potrzeby systemowej poprawy warunków gospodarczych, normatywnych, fiskalnych itp. wobec małych i średnich firm sektora handlu działających w Polsce. Do głównych wydarzeń integrujących środowiska przedsiębiorców, samorządowców, ekonomistów, ludzi sztuki oraz polityków cyklicznie organizowanych przez Kongregację Przemysłowo-Handlową Ogólnopolską Izbę Gospodarczą należą Kongresy Gospodarki Polskiej oraz Kongresy Nowoczesnej Gospodarki.

Jednym z ostatnich tego typu wydarzeń był zorganizowany 21 czerwca 2017 r. w Warszawie Jubileuszowy XIV Kongres Gospodarki Polskiej z okazji 15-lecia Kongregacji Przemysłowo Handlowej Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej. Kongres ten, który jest przedmiotem kolejnego rozdziału niniejszego opracowania kontynuował problematykę podejmowaną podczas debat odbywających się w trakcie poprzednich



Kongresów KPH OIG (*Jubileuszowe Spotkanie 15-lecie Kongregacji Przemysłowo Handlowej*, 2017).

W trakcie XIV Kongresu Gospodarki Polskiej odbyły się prelekcje (Rakowski, 2017, s. 3-5), prezentacje, wystąpienia członków władz KPH OIG, reprezentantów środowisk przedsiębiorców sektora handlu oraz wręczenie nagród dla zasłużonych według Wielkiej Kapituły Kongregacji Przemysłowo-Handlowej Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej organizacji, samorządów i przedsiębiorców aktywnie wspierających rozwój przedsiębiorczości, innowacyjności oraz współpracy partnerskiej. Kongres otworzył dr inż. Jan Rakowski, Prezes Kongregacji Przemysłowo-Handlowej Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej, który po przywitaniu gości, wygłosił referat podsumowujący 15-lecie KPH OIG (*XIV Kongres Gospodarki Polskiej 21 czerwca 2017 r.*).

Omawiana w trakcie debat odbywających się podczas XIV Kongresu Gospodarki Polskiej problematyka kontynuowana była m.in. podczas V Kongresu Nowoczesnej Gospodarki, który odbędzie się 22 listopada 2017 r. w Warszawie. Organizatorami V Kongresu Nowoczesnej Gospodarki są następujące instytucje: Kongregacja Przemysłowo-Handlowa Ogólnopolska Izba Gospodarcza, Instytut Europejskiego Biznesu, Klub Nowoczesnego Biznesu i firma ULAN Sp. z o.o. (*Zapraszamy na V Kongres Nowoczesnej Gospodarki w środę 22 listopada 2017 r.*)

Wobec powyższego podczas omawianych powyżej Kongresów KPH OIG Prezes Kongregacji Przemysłowo-Handlowej Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej dr inż. Jan Rakowski podejmuje kluczowe kwestie dotyczące wspierania, aktywizacji przedsiębiorczości, wzrostu konkurencyjności podmiotów gospodarczych sektora MSP, w tym działających w gałęziach handlowych również podczas spotkań z przedstawicielami władz państwowych, ministrami kierującymi określonymi resortami polityki gospodarczej.

W zakresie strategicznych statutowych celów działalności Kongregacja Przemysłowo-Handlowa Ogólnopolska Izba Gospodarcza podejmuje w organizowanych dyskusjach i debatach zgłaszane przez krajowych przedsiębiorców sektora MSP postulaty, które następnie przekazuje dla parlamentarzystów oraz dla rządu RP celem inicjowania niezbędnych procesów legislacyjnych. W efekcie

prorowadzonych spotkań, dyskusji i debat wypracowywane są konkluzje i wnioski, na podstawie których eksperci Kongregacji Przemysłowo-Handlowej Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej opracowują ekspertyzy i piszą projekty ustaw uwzględniające zgłaszane przez przedsiębiorców postulaty. Zainicjowane w ten sposób procesy legislacyjne powinny prowadzić do doskonalenia zapisów regulacji prawnych odnoszących się do działalności gospodarczej prowadzonej w Polsce, w tym także do działalności podmiotów gospodarczych funkcjonujących w sektorze handlu. W konsekwencji tych procesów legislacyjnych w perspektywie kolejnych lat powinna się dokonywać poprawa funkcjonowania rynków w Polsce, wzrostu ich konkurencyjności, poprawy ich efektywności, wzrostu przedsiębiorczości, innowacyjności (Prokopowicz, 2015, s. 72-73) oraz także zwiększenia wpływów podatkowych do budżetu państwa jak również analogicznych procesów realizowanych w skali lokalnej w zakresie finansów publicznych jednostek samorządowych.

W związku z powyższym z przeprowadzonych powyżej rozważań i przeprowadzonych analiz wynika, że koniecznym jest kontynuowanie postulowania przez KPH OIG wprowadzenia niezbędnych zmian w regulacjach prawnych, które powinny ograniczyć skalę szkodliwego liberalizmu w zakresie nierównej gry rynkowej i wprowadzających w błąd konsumentów nieetycznych strategii marketingowych stosowanych przez sieci sklepów wielkopowierzchniowych w Polsce. Ponieważ w tych sieciach dużych sklepów i przedsiębiorstw handlowych dominuje niestety nadal kapitał zagraniczny, w związku z tym w opracowywanych przez KPH OIG projektach reform oraz nowych regulacji prawnych, które powinny wejść w życie powinna być uwzględniona kwestia zasadności realizacji procesu repolonizacji także sektora handlowego w Polsce.

Literatura:

1. *V Kongres Nowoczesnej Gospodarki* (w:) witryna internetowa "KPH.pl", Kongregacja Przemysłowo - Handlowa Ogólnopolska Izba Gospodarcza, Aktualności, październik 2017 r., (http://www.kph.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=221&catid=9).



2. *XIV Kongres Gospodarki Polskiej 21 czerwca 2017 r.* (w:) witryna internetowa "Businessnow.pl", październik 2017, (<http://businessnow.pl/13752,zapraszamy-na-xiv-kongres-gospodarki-polskiej-21-czerwca-2017-r.html>).
3. *Aktualne postulaty Kongregacji Przemysłowo-Handlowej OIG* (w:) witryna internetowa "KPH.pl", Kongregacja Przemysłowo - Handlowa Ogólnopolska Izba Gospodarcza, Zarząd Krajowy KPH, październik 2017 r., (http://kph.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=213:aktualne-postulaty-kongregacji-przemyslowo-handlowej-oig&catid=9:aktualnosci).
4. DOMAŃSKA-SZARUGA B., PROKOPOWICZ D., 2015. *Makroekonomiczne zarządzanie anty kryzysowe* (w:) 34 Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo – Humanistycznego w Siedlcach, nr 107, Seria: Administracja i Zarządzanie (34) 2015, UPH Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych, Siedlce 2015, s. 37-48.
5. GWOŹDZIEWICZ S., PROKOPOWICZ D., 2015. *Importance and implementation of improvement process of prudential instruments in commercial banks on the background of anti-crisis socio-economic policy in Poland* (w:) *Globalization, the State and the Individual*, "International Scientific Journal", Free University of Varna "Chernorizets Hrabar", Chayka, Varna, Bułgaria 9007, Varna 2015, nr 4(8) 2015, s. 149-161.
6. GWOŹDZIEWICZ S., PROKOPOWICZ D., 2016a. *Bezpieczeństwo bankowości internetowej i uwarunkowania elektronicznego transferu danych w technologii Big Data w Polsce* (w:) V. Vlastimil (red.), "Międzynarodni naučni zbornik. Pravo Ekonomija Menadžment I" /Międzynarodowe zeszyty naukowe. Zarządzanie Prawo Gospodarka I/ International scientific books. Right, Economy and Management I/, Wydawnictwo [Izdawač:] Srpsko Razvojno Udruženje /Stowarzyszenie Rozwoju Serbii/ Bački Petrovac 2016, s. 228-252.
7. 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, Białystok 2016, p. 151-170.
8. GWOŹDZIEWICZ S., PROKOPOWICZ D., 2017a. *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, Bułgaria 9007, Varna 2017, nr 1(13) 2017, s. 73-81.
9. GWOŹDZIEWICZ S., PROKOPOWICZ D., 2017b. *Family 500 Plus Programs And Flat Plus With Key Instruments For Private Social Policy In Poland (Programy Rodzina 500 Plus i Mieszkanie Plus kluczowymi instrumentami prorodzinnej polityki społecznej w Polsce)*, (w:) "Czasopismo Międzynarodowe Nowa Ekonomia i Nauki Społeczne" – "International Journal of New Economics and Social Sciences" (IJONESS), Wydawnictwo

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: D. Prokopowicz, J. Rakowski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 365 - 391



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

- Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka – Edukacja - Rozwój w Warszawie, ZN, nr 2 (6) 2017, Warszawa 2017, s. 243-244.
10. GWOŹDZIEWICZ S., PROKOPOWICZ D., 2017c. *Richard Book Review By A. Werner PT: "Strenghts In Economy. The Three Banking Theories And The Uni-form Evidence" Dated In The Polish Version August 2016* (w:) "International Journal of New Economics and Social Sciences", Reports and Reviews, Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka - Edukacja - Rozwój w Warszawie, nr 1 (5) 2017, s. 333-344.
 11. GWOŹDZIEWICZ S., PROKOPOWICZ D., 2017d. *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) 2017, s. 276-277.
 12. *Jubileuszowe Spotkanie 15-lecie Kongregacji Przemysłowo Handlowej* (w:) witryna internetowa "KPH.pl", Kongregacja Przemysłowo - Handlowa Ogólnopolska Izba Gospodarcza, październik 2017 r., (<http://kph.pl>).
 13. PROKOPOWICZ D., 2010. *Wpływ globalnego kryzysu rynków finansowych na koniunkturę polskiej gospodarki* (w:) Zeszyty Naukowe Almamater Szkoła Wyższa z siedzibą w Warszawie, (Ekonomia). Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej Almamater. Warszawa, Nr 4 (61) 2010, s. 145-161.
 14. PROKOPOWICZ D., 2011. *Rozwój bankowości elektronicznej w Polsce* (w:) "Przedsiębiorstwo przyszłości". Kwartalnik Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej. Warszawa, Nr 2 (7) 2011, Kwiecień 2011, Rok wyd. III, s. 35-46.
 15. PROKOPOWICZ D., 2015. *Społeczne uwarunkowania przedsiębiorczości i innowacyjności w kontekście rozwoju gminnych jednostek samorządowych* (w:) "Uniwersyteckie Czasopismo Socjologiczne. Academic Journal of Socjology", Instytut Socjologii, Wydział Nauk Historycznych i Społecznych UKSW, nr 12 (3) 2015, s. 71-83.
 16. PROKOPOWICZ D., 2016. *Determinanty innowacyjności i przedsiębiorczości w zakresie działalności jednostek samorządowych współpracujących z lokalnymi przedsiębiorcami*, (w:) "25 lat samorządności w Polsce - bilans decentralizacji władzy i zmiany gospodarczej", Instytut Socjologii UKSW, wrzesień 2016, Warszawa: Wydawnictwo Kontrast, s. 175-192.
 17. 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* (w:) "International Journal of New Economics and Social Sciences", Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka - Edukacja - Rozwój w Warszawie, nr 1 (5) 2017, s. 115-117.
 18. RAKOWSKI J., PROKOPOWICZ D., 2017b. *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 (Sprawozdanie z Jubileuszowego XIV Kongresu Gospodarki Polskiej z okazji 15-lecia Kongregacji Przemysłowo Handlowej Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej)*, (w:) "Czasopismo Międzynarodowe Nowa Ekonomia

ISSN 2543-7097 / © 2017 The Authors: D. Prokopowicz, J. Rakowski.

Published by International Institute of Innovation «Science-Education-Development» in Warsaw
International Journal of Legal Studies 2 (2) 2017; 365 - 391



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

- i Nauki Społeczne" – "International Journal of New Economics and Social Sciences" (IJONESS), Wydawnictwo Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka – Edukacja – Rozwój w Warszawie, ZN, nr 2 (6) 2017, Warszawa 2017, s. 371-389.
19. PROKOPOWICZ D., 2017c. *Report From The Scientific Conference PT: "Project Of Implementation Of Local Long-Term Balls In Open House" Which Was Reached On 31 August 2016 In The Heart Of Warsaw High School In Otwock* (w:) "International Journal of New Economics and Social Sciences", Reports and Reviews, Międzynarodowy Instytut Innowacji Nauka - Edukacja - Rozwój w Warszawie, nr 1 (5) 2017, s. 347-348.
 20. RAKOWSKI J., 2016. *Sejm przyjął ustawę o podatku od sprzedaży detalicznej* (w:) witryna internetowa "KPH.pl", Kongregacja Przemysłowo - Handlowa Ogólnopolska Izba Gospodarcza, Warszawa, 07.07.2016 r., (<http://kph.pl>).
 21. RAKOWSKI J., 2017. *XIV Kongres Gospodarki Polskiej. Jubileusz 15-lecia KPH OIG* (w:) Prezentacja, referat wygłoszony podczas *XIV Kongres Gospodarki Polskiej 21 czerwca 2017 r.*, Kongregacja Przemysłowo-Handlowa Ogólnopolska Izba Gospodarcza, s. 3-15.
 22. SARNOWSKI J., PROKOPOWICZ D. (red.), 2016. *Ekonomiczno-społeczne aspekty rozwoju jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Wyższa Szkoła Biznesu Zarządzania w Ciechanowie, Ciechanów 2016, s. 111-132, 215-231.
 23. SROKA W., 2011. *Sieci aliansów. Poszukiwanie przewagi konkurencyjnej przez współpracę*, Warszawa: Wydawnictwo PWE.
 24. Statut Kongregacji Przemysłowo-Handlowej Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej, Warszawa 2002.
 25. Ustawa z dnia 30 maja 1989 roku *o izbach gospodarczych* (Dz. U. nr 35, poz. 195 wraz z późniejszymi zmianami).
 26. *Zapraszamy na V Kongres Nowoczesnej Gospodarki w środę 22 listopada 2017 r.* (w:) witryna internetowa "Businessnow.pl", październik 2017, (<http://businessnow.pl/14396,zapraszamy-na-v-kongres-nowoczesnej-gospodarki-w-srode-22-listopada-2017-r.html>).
 27. *Zaproszenie na V Kongres Nowoczesnej Gospodarki* (w:) witryna internetowa "KPH.pl", Kongregacja Przemysłowo - Handlowa Ogólnopolska Izba Gospodarcza, październik 2017 r., (<http://kph.pl>).

