

Akademia Ignatianum w Krakowie  
Instytut Nauk o Polityce i Administracji  
Jesuit University Ignatianum in Krakow  
The Institute of Political and Administrative Science

# HORYZONTY POLITYKI HORIZONS OF POLITICS



PRAWO A SPOŁECZEŃSTWO – AKTUALNE  
PROBLEMY LEGISLACJI I POLITYK PUBLICZNYCH  
LAW AND SOCIETY – CURRENT ISSUES IN LEGISLATION  
AND PUBLIC POLICIES

e-ISSN 2353-950X  
ISSN 2082-5897

2022, Vol. 13, N° 43

## WYDAWCA / PUBLISHER

Akademia Ignatianum w Krakowie / Jesuit University Ignatianum in Krakow

### Zespół redakcyjny / Editorial Board

Wit Pasierbek SJ (redaktor naczelny / Editor-in-Chief)

Piotr Świercz (zastępca redaktora naczelnego / Deputy Editor)

Monika Grodecka (sekretarz redakcji / Secretary)

Wojciech Arndt, Wojciech Buchner, Matthew Carnes (USA), Rocco D'Ambrosio (Italy)

Patrick J. Deneen (USA), Anna Krzynówek-Arndt, Rafał Lis, Krzysztof C. Matuszek

Jan Rokita, Mateusz Pękala

### Rada naukowa / International Advisory Council

prof. dr hab. Włodzimierz Bernacki (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Poland)

prof. dr Stephen Hicks (Rockford University, United States of America), prof. dr Abel

Filomeno Jacob (Pontificia Università Gregoriana, Italy), prof. dr Marek Ingot

(Pontificia Università Gregoriana, Italy), prof. dr David B. Ingram (Loyola University Chicago, United States of America), prof. dr Alvydas Jokubaitis (Vilniaus Universitetas,

Lithuania), prof. dr hab. Zdzisław Krasnodebski (Universität Bremen, Germany,

Akademia Ignatianum w Krakowie, Poland), prof. dr Faustino José Martínez Martínez

(Universidad Complutense de Madrid, Spain), prof. dr Ulrich Riegel (Universität

Siegen, Germany), prof. dr Stuart Sheilds (University of Manchester, United

Kingdom), prof. dr hab. Bogdan Szlachta (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie,

Akademia Ignatianum w Krakowie, Poland), prof. dr hab. Ryszard Terlecki (Akademia

Ignatianum w Krakowie, Poland), prof. dr Ben Tonra (University College Dublin,

Ireland), prof. dr hab. Krzysztof Wach (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie,

Poland), prof. dr Howard Williams (Aberystwyth University, United Kingdom),

prof. dr dr Hans-Georg Ziebertz (Universität Würzburg, Germany)

Redaktor tematyczny / Issue Editor: Mateusz Pękala

Redaktor statystyczny / Statistics Editor: Katarzyna Frodyma

Redakcja tekstów / Copy Editor: Joanna Kulawik

Proofread by: Christopher Reeves

Projekt graficzny i opracowanie techniczne / DTP: Jacek Zarzeczny

Wersja elektroniczna jest wersją pierwotną i oryginalną

Wszystkie artykuły są recenzowane, a ich streszczenia indeksowane w międzynarodowych bazach danych / All articles are peer-reviewed, and their summaries are abstracting in international databases, including: ProQuest, EBSCO, CEEOL, CEJSH, RePEc – EconPapers, BazEkon,

Index Copernicus, Google Scholar, ERIH Plus

e-ISSN 2353-950X ISSN 2082-5897

Adres redakcji / Publisher Address

ul. Kopernika 26, 31-501 Kraków

tel. 12 39 99 651

dyżur redakcji / office hours: pn.-pt. / Mo.-Fr. 10.00-14.00

e-mail: [horyzonty.polityki@ignatianum.edu.pl](mailto:horyzonty.polityki@ignatianum.edu.pl)

<https://horyzontypolityki.ignatianum.edu.pl>



## Table of Content / Spis treści

Horyzonty Polityki  
2022, Vol. 13, N° 43



Edytorial: Prawo a społeczeństwo – aktualne problemy legislacji i polityk publicznych	5
Editorial: Law and Society – Current Issues in Legislation and Public Policies	7

### ARTYKUŁY TEMATYCZNE / THEMATIC ARTICLES

Marta Paszek	11
Zagadnienie legislacji w Polsce w latach 1944–1955	
Magdalena Modrzejewska	27
Społeczno-polityczny dyskurs wokół reparacji dla Afroamerykanów i ustawy H.R. 40	
Marta Bohdziewicz-Lulewicz, Dorota Murzyn, Agnieszka Pacut	51
Tworzenie regulacji prawnej dotyczącej przedsiębiorstwa społecznego w Polsce w kontekście teorii demokracji deliberatywnej	
Maurycy Zajęcki	73
Spór o granice wykładni definicji legalnych: dyrektywy wykładni oparte na tezie słabszego formalizmu interpretacyjnego	

### ARTYKUŁY VARIA / VARIA ARTICLES

Wanda Dugiel, Ewa Latoszek	97
Legitymizacja działań Światowej Organizacji Handlu, a kryzys Organu Apelacyjnego systemu rozstrzygania sporów	
Weronika Stefaniuk, Paweł Karkowski	119
Rozpoznawanie roszczeń inwestorów zagranicznych w arbitrażu, a sytuacja inwestorów z państw członkowskich UE oraz Wielkiej Brytanii po brexicie	

## Spis treści

---

Andrzej Marian Świątkowski	135
Obowiązek równego traktowania nauczycieli religii – przypadek Republiki Włoch	
Konrad Kulikowski	157
Jawność wynagrodzenia jako aktualny problem społeczno-prawny	
Teresa Łuczka, Ewa Gano	175
Zmiany postaw przedsiębiorczych młodzieży w zależności od miejsca zamieszkania w latach 2017–2021	
Aleksandra Pleśniarska	199
Inicjatywy Unii Europejskiej w zakresie badań i innowacji w reakcji na pandemię COVID-19	
Izabela Gruszka, Iryna Manczak	215
Innowacje w turystyce w dobie pandemii COVID-19 – perspektywa ekspertów	
Mariusz Paradowski	231
Grzebowisko dla zwierząt domowych w świetle norm prawa administracyjnego	

### RECENZJE / REVIEWS

Krzysztof Łabędź (rec.)	251
Sielezin, J.R. (2021). <i>Metodologia badań społecznych. Definicje,     terminy, pojęcia</i>	



Horyzonty Polityki  
2022, Vol. 13, N° 43



## Edytorial Prawo a społeczeństwo – aktualne problemy legislacji i polityk publicznych

Aktualny numer tematyczny „Horyzontów Polityki” poświęcony jest różnym obliczom relacji zachodzących między możliwie najszerszej rozumianym prawem a społeczeństwem. Ogólnym kontekstem dla takich rozważań jest pole badawcze socjologii prawa, które tradycyjnie ujmuje się w schemat S – P – S (społeczeństwo – prawo – społeczeństwo). Na pierwszy człon tej relacji (S – P) składają się rozmaite procesy społeczne, które bezpośrednio lub pośrednio wpływają na cechy i sposób funkcjonowania instytucji tworzących i stosujących normy prawne (społeczna geneza prawa), natomiast zależność P – S łączona jest z pytaniem o to, w jaki sposób różnorodne instrumenty prawne mogą służyć skutecznemu kształtowaniu porządku społecznego (społeczne działanie prawa). Ten klarowny schemat można stosować zarówno do analiz synchronicznych, starających się „uchwycić” stan stosunków społecznych w określonym momencie, jak i diachronicznych, biorących pod uwagę dynamikę poszczególnych elementów systemu. Można go zatem odnosić zarówno do kontekstu historycznego, jak i do rozważań na temat przyszłości społeczeństw.

Mam nadzieję, że prezentowane w tym tomie artykuły choćby w niewielkim stopniu skłonią Czytelników do dalszych poszukiwań odpowiedzi na pytania dotyczące szans i ograniczeń, przed jakimi stoją systemy prawne w XXI wieku. Dyskusja na temat tego, czy i jak w dobie ponowoczesnej prawo ma realizować swoje dotychczasowe funkcje (np. organizacyjną, dystrybucyjną, ochronną, rozjemczą, represyjną), pozostaje wciąż otwarta.

Mateusz Pękala  
redaktor tematyczny numeru





Horyzonty Polityki  
2022, Vol. 13, N° 43



## Editorial

# Law and Society – Current Issues in Legislation and Public Policies

This issue of “Horizons of Politics” is devoted to various aspects of the relations between broadly understood law and society. The research area of the sociology of law is the general context for these considerations; this area is traditionally formulated within the S – P – S (society – law – society) scheme. The first part of this relation (S – P) consists of a number of social processes that directly or indirectly affect the characteristic features and the functioning of the institutions which create and implement legal norms (the social origins of law), whereas the P – S relation is connected with the question of how various legal instruments may effectively shape the social order (the social operation of law). This clear scheme can be applied to both synchronic analyses, which try to “capture” the state of social relations at a certain moment, and diachronic analyses, which take into account the dynamics of particular elements of the system. Thus, it can be used with reference to the historical context as well as to reflections on the future of societies.

I hope that the articles included in this volume will encourage its Readers to continue their search for answers to questions regarding the opportunities and constraints faced by legal systems in the 21<sup>st</sup> century. The discussion on whether and how law should fulfil its functions (e.g. organisational, distributive, protective, mediating, repressive) in the post-modern era is still open.

Mateusz Pękala  
theme issue editor





ARTYKUŁY TEMATYCZNE

THEMATIC ARTICLES





Horyzonty Polityki  
2022, Vol. 13, N° 43



**MARTA PASZEK**

<http://orcid.org/0000-0002-8143-645X>

Uniwersytet Rzeszowski  
mpaszek@ur.edu.pl

DOI: 10.35765/HP.2240

## Zagadnienie legislacji w Polsce w latach 1944–1955

### *Streszczenie*

**CEL NAUKOWY:** Ustalenie, w jaki sposób podchodzono do zastanego prawa międzywojennego i jak stanowiono nowe przepisy prawne w początkach Polsce Ludowej.

**PROBLEM I METODY BADAWCZE:** Nowa sytuacja polityczna, która miała miejsce w Polsce po II wojnie światowej w związku z przejściem władzy przez komunistów, przyniosła zasadniczą zmianę w kwestiach ustrojowych i prawnych. Zmianie uległo rozumienie funkcji prawa, co najprawdopodobniej wpłynęło również na proces legislacyjny. Cel naukowy został realizowany na podstawie aktów normatywnych, literatury teoretycznoprawnej i historycznoprawnej.

**PROCES WYWODU:** W kolejnych fragmentach artykułu podjęto próbę odpowiedzi na następujące pytania: W jaki sposób stanowiono nowe przepisy prawne? Jak dokonywano instrumentalizacji prawa w sądownictwie powszechnym i wojskowym? W jakim zakresie wykorzystywano tajne rozkazy organizacyjne jako sposób na tworzenie nowych sądów i organów pozasądowych?

**WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ:** Działalność legislacyjna w początkach funkcjonowania Polski Ludowej nie miała na celu stanowienie prawa zgodnie z zasadami stanowienia przepisów prawa i zasadami techniki legislacyjnej. Lekceważono wszystkie zasady znane państwu demokratycznemu.

**WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE:** Omawiana problematyka jest istotna nie tylko z punktu widzenia historyków prawa, ale również historyków, prawników i politologów.

---

---

**SŁOWA KLUCZOWE:**

stanowienie prawa, Polska Ludowa

*Abstract*

THE ISSUE OF LEGISLATION IN POLAND  
IN THE 1944–1955

**RESEARCH OBJECTIVE:** Determining how the existing inter-war law was approached and how new legal regulations were introduced in the early Polish People's Republic.

---

---

**THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS:** The new political situation that took place in Poland after World War II, due to the seizure of power by the communists, brought about a fundamental change in systemic and legal matters. The understanding of the function of law has changed, which seems to have affected the legislative process as well. The scientific goal was realized on the basis of normative acts, theoretical and legal literature as well as historical and legal literature.

---

---

**THE PROCESS OF ARGUMENTATION:** The following parts of the article attempt to answer the following questions: How was the new legal regulation created? How was the law instrumentalised in common and military courts? To what extent have secret organizational orders been used as a way to create new courts and extrajudicial bodies?

---

---

**RESEARCH RESULTS:** At the beginning of the functioning of the People's Republic of Poland, the legislative activity was not aimed at enacting the law in accordance with the principles of establishing legal provisions and the principles of legislative technique. All the rules known to a democratic state were disregarded.

---

---

**CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS:** The discussed issue is important not only from the point of view of historians of law, but also historians, lawyers and political scientists.

---

---

**KEYWORDS:**

lawmaking, People's Republic of Poland

Wraz ze zmianą sytuacji politycznej po II wojnie światowej w Polsce i sukcesywnym budowaniem aparatu terroru przez władzę komunistyczną, prawo otrzymało nową funkcję i nowe zadania do spełnienia, nieznane wcześniej polskiemu ustawodawstwu. Pytaniem pozostaje, czy te nowe cele miały wpływ również na sposób tworzenia prawa, stosowania jego norm i ich obowiązywania.

Prawo według komunistów miało spełniać określone funkcje, będąc w istocie narzędziem ochrony ustroju społeczno-politycznego (Bafia, 1984, s. 7). W latach pięćdziesiątych dwudziestego wieku pisano, że „system prawa ludowego miał opierać się na ideologii marksizmu-leninizmu” (Wróblewski, 1955, s. 38). Zdaniem Karola Marksa i Fryderyka Engelsa prawo miało wyrażać wolę i interesy klasy panującej, służyć umacnianiu stosunków społecznych korzystnych dla klasy panującej. Jerzy Bafia rozwijał tę myśl twierdząc, że:

prawo, jego normy nie są przedmiotem „zimnej” logicznej kalkulacji, prawo jest wyrazem określonej polityki. Każdy akt prawny jest środkiem stosowanym nie tylko w polityce społeczno-gospodarczej (nie chodzi tu o wykorzystywanie jego instrumentalności w warunkach socjalistycznego ustroju), ale także jest wynikiem walki politycznej lub nawet zwykłych społecznych sporów, w które zaangażowane być mogą rozbieżne postawy profesjonalne i codzienne odczucia obywatelskie (Bafia, 1984, s. 17–18).

Najczęściej jednak podkreślano, że „prawo jest środkiem wyrażającym i zabezpieczającym wolę i interesy ludu pracującego” (Kustra, 1982, s. 133). Konsekwencją takiego rozumienia istoty prawa, stanowienie prawa w Polsce Ludowej było „zynstytucjonalizowaną formą wyrażania woli i interesów ludu pracującego”, łączyła się z tym „dyrektywa nakazująca ocenę adekwatność stanowionego prawa z przyjętym wzorcem ideologicznym” (Kustra, 1982, s. 133). Należy jednak pamiętać, że wola klasy panującej była utożsamiana z wolą ludzi władzy i aparatu partyjno-państwowego (Friedrich, Brzeziński, 2021, s. 173; Kojder, 2001, s. 270).

Po II wojnie światowej prawo stało się w rękach władzy narzędziem do pokonania przeciwników politycznych. Wykorzystywano przede wszystkim prawo karne, również prawo karne formalne. Nie istniała równość wobec prawa, bowiem prawo – według ideologów i aparatu politycznego – nie powinno chronić przeciwników

nowego ustroju (Buchała, Zoll, 1997, s. 26–27; Kojder, 2001, s. 270; Grześkowiak, 2007, s. 28, 35–38; Morawski, 2003, s. 296–297, 300). Podstawową funkcją prawa karnego stała się walka z „wrogiem klasowym” i ochrona ustroju oraz państwa ludowego (Radbruch, 2012, s. 176–177; Ziemia, 1997, s. 27; Lityński, 2010, s. 13; Zaborski, 2005, s. 73–93; Grześkowiak, 2007, s. 35). Prawo karne szeroko szafowało karą śmierci (*prima ratio* polityki karnej państwa totalitarnego) oraz karą bezwzględnego pozbawienia wolności (Radbruch, 2012, s. 176).

Prawo stanowione w II Rzeczypospolitej nie spełniało oczekiwań stawianych przez komunistów. Prawo obowiązujące w Polsce w okresie międzywojennym miało diametralnie różne funkcje niż te, które komuniści chcieli wdrażać. Zatem problemem zasadniczym dla nowej władzy było, co zrobić ze starym prawem?

Jednym z możliwych rozwiązań było uchylenie prawa kodyfikowanego przed 1939 rokiem. Jednak ze względu na sytuację międzynarodową – i zobowiązanie się komunistów do zorganizowania wolnych wyborów (Eisler, 1992, s. 19) – oraz stosunki wewnątrz kraju w połowie lat czterdziestych dwudziestego wieku, instalujący dopiero władzę komuniści, dbając o pozory, zachowali zastane prawo. W ten sposób chciano pokazać legitymizację swoich rządów, chociaż odwoływano się do uchylonej już 1935 roku konstytucji marcowej (Sowa, 2011, s. 29; Ziemiński, 1995, s. 47).

Formalnie więc utrzymano ciągłość prawną z II RP. Dotyczyło to zwłaszcza powszechnego prawa karnego. Nadal obowiązywał kodeks karny uchwalony w 1932 roku.

Z powodu dokonywanej przebudowy ustroju politycznego oraz stosunków społecznych i ekonomicznych nowa władza stanęła przed zadaniem dostosowania prawa do zmian ustrojowych (Bafia, 1984, s. 12, 33–34; Burda, 1976, s. 125). Prawo bowiem – jak przekonywał Jacek Mazur – jest odzwierciedleniem stosunków społecznych, nic nie staje się prawem nie przechodząc przez filtr myśli, ocen i woli ustawodawcy (Mazur, 1986, s. 37). Komuniści nadawali prawu klasowy charakter (Ziemia, 1997, s. 24–40), nastąpiło więc „dostosowywanie” przedwojennego prawa do nowych wymagań.

Czyniono to na dwa sposoby. Po pierwsze, marginalizowano kodeks Makarewicza poprzez wydanie aktów normatywnych zawierających przepisy penalizujące. Proces ten rozpoczął się już w 1944 roku, kiedy PKWN podjął działania legislacyjne. W sumie wydano

około 100 aktów prawnych (Lityński, 2000, s. 293), które zdaniem Alicji Grześkowiak stanowiły w rzeczywistości alternatywny system prawa (Grześkowiak, 2007, s. 21). Akty te – najczęściej stanowione jako dekrety z mocą ustawy – wprowadzały nowe wartości zgodnie z forsowanym przez komunistów rozumieniem prawa oraz aktualną polityką władzy. Prawo traktowano jako środek do osiągnięcia bieżących celów (Bafia, 1974, s. 10–12; Mazur, 1986, s. 64). Ponadto zachowując „starą formę” nadawano jej „nowe treści” zgodne z komunistycznymi wartościami, odwoływano się do marksistowskich sformułowań (Ziomba, 1997, s. 25–26; Friedrich, Brzeziński, 2021, s. 172). Była to korektura aksjologiczna, która następowała przede wszystkim w procesie stosowania prawa (Ziemiński, 1995, s. 112).

Zgodnie z przyjętą praktyką dopasowywania istniejących norm do zmieniających się warunków polityczno-społecznych i korzystania z rozwiązań „postępowych” do zagadnienia ustosunkował się również Sąd Najwyższy. Zgromadzenie Ogólne SN w dniu 25 listopada 1948 roku przyjęło, że uchwały i zasady prawne Sądu Najwyższego, wydane przed wojną, miały mieć znaczenie wyłącznie historyczne, jeżeli nie były zgodne z nowym ustrojem polityczno-społecznym (Stawarska-Rippel, 2003, s. 113; Lityński, 2006, s. 457; Grześkowiak, 2007, s. 20). Stanowisko SN miało wpływ także na stosowanie prawa. Część prawa uchwalonego w II RP, formalnie nadal obowiązującego w początkach Polski Ludowej, przestała być stosowana. Teoria prawa zna instytucję *desuetudo* (Ziomba, 1995, s. 108–109) na określenie tego rodzaju sytuacji. Przepisy te nie były przestrzegane ani stosowane ze względu na wartości nieakceptowane przez nową władzę w zmienionej sytuacji społeczno-politycznej, dlatego nadawano im znaczenie historyczne.

Jak podkreśla się w nauce teorii prawa, niewykorzystywanie dotychczasowych doświadczeń legislacyjnych oraz rezygnacji ze współpracy politycznej i społecznej w procesie tworzenia prawa jest jedną z oznak instrumentalnego traktowania prawa (Brożek, 2018, s. 212). Ponadto należy podkreślić, że w pierwszej dekadzie istnienia Polski Ludowej funkcjonowała niedemokratyczna praktyka stanowienia prawa, bowiem były mocno ograniczane konsultacje, dopuszczające jedynie głosy popierające nowe rozwiązania lub w ogóle nie było dyskusji nad projektem ustawy (Bafia, 1984, s. 11). Tego typu sytuacja, nie do pogodzenia w warunkach praworządności i demokracji, miała

miejsce przykładowo 20 lipca 1950 roku, kiedy w sejmie przyjęto pięć ważnych ustaw dotyczących wymiaru sprawiedliwości (ustawa o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej, ustawa o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych) oraz prawa (ustawy o zmianie przepisów postępowania karnego, o zmianie przepisów postępowania w sprawach cywilnych oraz o zmianie dekretu z 16 listopada 1945 roku o utworzeniu i zakresie działania Komisji Specjalnej do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym) bez dopuszczenia do jakiegokolwiek dyskusji.

Innym zabiegiem – wynikającym z niedemokratyczności budowanego ustroju w pierwszej dekadzie Polski Ludowej – było zjawisko wprowadzania do systemu prawnego przepisów tworzonych przez organy administracyjne (Bafia, 1984, s. 35). W dodatku nowe akty prawne nie publikowano w ogólnodostępnych dziennikach urzędowych.

Charakter prawa resortowego miały rozkazy powołujące instytucje, organy *quasi*-sądowe oraz sądy i prokuratury specjalne i wojskowe. Rozkazy te były wydawane przez Naczelnego Dowódcę WP, a następnie Ministra Obrony Narodowej.

Jak podkreśla się w teorii prawa, „uzasadnieniem obowiązywania aktu normatywnego, do której w literaturze przywiązuje się największe znaczenie, jest zapewnienie jawności aktu normatywnego poprzez jego należyte ogłoszenie” (Korybski, Leszczyński, 2015, s. 85), zgodnie z zasadą *promulgatio legis necessaria est ad hoc, quod lex habet suam virtutem*. Jawność stanowienia prawa jest jedną z najważniejszych wartości demokratycznego państwa prawnego. Jest zapewniana przez publikację aktów normatywnych w odpowiednich urzędowych dziennikach, powszechnie dostępnych dla podmiotów prawa (Korybski, Leszczyński, 2015, s. 85–86).

Z zagadnieniem publikacji wiąże się istotne kryterium rozstrzygające, czy dana norma prawna obowiązuje. Zgodnie z zasadą legalności o mocy obowiązującej decyduje prawomocne ustanowienie norm prawnych zgodnie z istniejącą procedurą (Kojder, 2001, s. 235). Tymczasem w pierwszych latach instalowania nowej władzy na ziemiach polskich szeroko korzystano z prawa powielaczowego, powołując wiele instytucji, sądów i prokuratur.

Już od 1944 roku rozkazami organizacyjnymi Naczelnego Dowódcy WP powołano Sąd Wojsk Lotniczych i wojskowe sądy



garnizonowe. Na podstawie rozkazu organizacyjnego z listopada 1944 roku, w związku z militaryzacją Polskich Kolei Państwowych i poddaniu ich kierownictwu Naczelnego Dowódcy WP, sformowano Wojskowy Sąd Polskich Kolei Państwowych. Początkowo sąd działał w Lublinie, by w lutym 1945 roku przenieść się do Warszawy. Na podstawie dekretu z 4 listopada 1944 roku pracownicy kolejnictwa, traktowani jako zmobilizowani do służby wojskowej, odpowiadali za popełnione przestępstwa na podstawie przepisów kodeksu karnego WP i podlegali właściwości sądownictwa wojskowego. W czerwcu 1945 roku rozpoczął działalność Wojskowy Sąd Korpusu Bezpieczeństwa Wewnętrznego utworzony na podstawie rozkazu organizacyjnego z 24 maja tegoż roku. Rozkazem organizacyjnym Naczelnego Dowódcy WP z lipca 1945 roku nastąpiło (z dniem 31 lipca 1945 r.) przeniesienie Najwyższego Sądu Wojskowego na etat pokojowy, a rozkazem nr 0185/org. z 28 lipca 1945 roku rozwiązano Wydział Sądownictwa Wojennego (Wesołowski, 2003, s. 199). Na podstawie rozkazu organizacyjnego Ministra Obrony Narodowej z 4 maja 1946 roku powołano organ wojskowej administracji sądowej – Departament Służby Sprawiedliwości MON. Miał on ustalać jednolity kierunek ścigania i orzekania, sprawować nadzór administracyjny nad sądami i prokuraturami wojskowymi, przeprowadzać ich lustrację, ponadto nadzorować zakłady i oddziały karne, prowadzić rejestr skazanych oraz udzielać pomocy prawnej instytucjom centralnym MON. Departament Służby Sprawiedliwości MON został rozwiązany 1 listopada 1950 roku również na podstawie rozkazu organizacyjnego Ministra Obrony Narodowej z października tegoż roku. Następnie sformowano Zarząd Sądownictwa Wojskowego, który funkcjonował do 1961 roku (Paszek, 2019, s. 30–36).

Bez podstawy prawnej, w drodze rozkazu organizacyjnego, powołano również najważniejsze jednostki wymiaru sprawiedliwości pierwszej dekady Polski Ludowej, tj. wojskowe sądy i prokuratury rejonowe z podsądnością osób cywilnych w sprawach politycznych. Sądy te ulokowane w każdym województwie, podobnie jak ich sowieckie pierwowzory, miały działać przy organach bezpieczeństwa publicznego i obejmować właściwością rzeczową osoby cywilne oskarżone o przestępstwa polityczne oraz we wszystkich sprawach funkcjonariuszy UB i MO. Kierownictwo najwyższych wojskowych organów sądowych zdawało sobie sprawę o niewłaściwości tej drogi

utworzenia sądów, ale brak nowelizacji prawa o ustroju sądów wojskowych usprawiedliwiano pilną potrzebą zahamowania przestępczości, która nie pozwalała na czekanie na uchwalenie nowego prawa ustrojowego (Paszek, 2019, s. 46).

W ten sposób pozbawiono obywateli możliwości zapoznania się z treścią normatywu ich dotyczącego. Promulgacja aktu prawnego jest jednym z koniecznych warunków wejścia w życie normatywu – tego wymaga zasada praworządności, tj. przestrzegania prawa przez organy państwowe (Fuller, 1978, s. 74). Ponadto opublikowanie ustaw i ich znajomość przez obywateli jest jednym z gwarantów sprawiedliwego działania prawa. Ustrój sądów powinien być ustanowiony należycie ogłoszonymi w ogólnodostępnym publikatorze aktami o randze ustawy lub aktami wykonawczymi wydanymi na podstawie ustawy. Sieć wojskowych sądów i prokuratur rejonowych powołano na podstawie rozkazu nr 023/org. W blankietowym przepisie art. 17 prawa o ustroju sądów wojskowych i prokuratury wojskowej z 1944 roku, który został przywołany w rozkazy, upoważniono Ministra Obrony Narodowej do tworzenia nowych typów sądów, nie ujętych w podstawowym akcie normatywnym dotyczącym ustroju sądów wojskowych.

W przypadku prawnie ważnego powołania sądów i prokuratur wymagana była nowelizacja prawa o ustroju sądów wojskowych. Jednak te tak istotne jednostki wymiaru sprawiedliwości ustanawiano, wykorzystując rozkaz wojskowy. Powoływano je bez podstawy prawnej, a tym samym wbrew prawu. W myśl teorii stanowienia przepisów prawnych, „z samego istnienia normy nie wynika jeszcze, iżby ona obowiązywała” (Kojder, 2010, s. 236).

W sposobie wprowadzenia tak fundamentalnych zmian w organizacji sądownictwa, jego kompetencji i właściwości działania uwidoczniła się w pierwszych latach Polski Ludowej zasada *quod principi placuit, legis habet vigorem* (Friedrich, Brzeziński, 2021, s. 171). Sądy sformowano jedynie opierając się na rozkazach, a nie na mocy ustawy. Ponadto należy podkreślić, że niektóre z tych rozkazów miały klauzulę tajności, która nie pozwalała na jakiegokolwiek rozpowszechnianie ich treści, w tym publikacji w dzienniku urzędowym. Niepublikowanie przepisów prawnych świadczy o skrajnym instrumentalizmie prawa (Brożek, 2018, s. 213).

Bez żadnych podstaw prawnych powołano w 1. poł. 1950 roku tzw. sądy tajne. W dotychczasowej literaturze brak nawet informacji,

czy istniało jakiekolwiek formalne oparcie dla tej instytucji *quasi-sądowej*. Czy wydano jakiś dokument, na podstawie którego utworzono sekcję tajną, którą ulokowano w Departamencie Nadzoru Sądowego w Ministerstwie Sprawiedliwości? Czy odbyło się to tylko na ustne polecenie np. Bolesława Bieruta? Sprawa czeka na zbadanie. Sądy tajne łamały ponadto jedną z podstawowych zasad stanowienia i stosowania prawa, jaką jest zasada legalności, zakładająca że wszystkie działania urzędowe i dotyczące wymierzania sprawiedliwości były zgodne z ustanowionymi w tym zakresie procedurami prawnymi (Kojder, 2001, s. 502).

Prawo było instrumentem dominacji klasowej, instrumentem władzy politycznej (Bafia, 1984, s. 35; Lityński, 2010, s. 10). Instrumentalizm stosowania prawa i jego rewolucyjność w państwie totalitarnym przejawia się przede wszystkim w olbrzymim znaczeniu prawa karnego i jego rozbudowie (Friedrich, Brzeziński, 2021, s. 173–175). Uznawano, że prawo nie może ograniczać władzy. „Dyktatura proletariatu” miała być programowo władzą nieskrępowaną nawet przez swoje własne prawa. Zakładała, że żadne prawo nie może bronić tych, których należy pokonać i zniszczyć (Lityński, 2010, s. 5, 10–11; Roszkowski, 2016, s. 56).

W zakresie tworzenia socjalistycznego prawa karnego działalność legislacyjna przebiegała w dwóch etapach. Etap pierwszy to zapewnienie przez prawo karne ochrony władzy ludowej i dokonujących się przemian ustrojowych. W związku z tak pojętym celem prawa wprowadzono między innymi dekret o ochronie Państwa z 30 października 1944 roku, zamieniony następnie przez dekret o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy państwa oraz inkorporację rozdziału XVII przedwojennego kodeksu karnego do powojennego kodeksu karnego WP. W celu legalizowania terroru, którym władza komunistyczna pacyfikowała społeczeństwo, a zwłaszcza przeciwników politycznych, wprowadzała – obok formalnie obowiązującego kodeksu Makarewicza – liczne akty prawne z surowymi sankcjami karnymi. W tym miejscu należy wskazać wyżej wymieniony dekret (Dz.U. 1944 nr 10, poz. 50) wydany w związku z tzw. „zwrotem październikowym”. Obowiązywał z mocą wsteczną od 15 sierpnia 1944 roku, czym łamał fundamentalną zasadę stanowienia prawa karnego, tj. zasadę nieretroakcji. Zasada *vacatio legis* i związana z nią zasada nie działania prawa wstecz to ważne zasady

składające się na zasadę przyzwoitej legislacji (Wronkowska, 2006, s. 675). Jednak komunistom nie zależało na dobrym prawie, stanowiącym w sposób właściwy, dający gwarancje obywatelom, lecz prawie eliminującym przeciwników. Jak pisał Lon Luvois Fuller:

jeśli posiadasz władzę prawodawczą i pragniesz pozbyć się wroga, który nie wykroczył przeciwko żadnemu prawu znajdującemu się obecnie w kodeksach, jaki trafniejszy sposób może ci przyjść do głowy niż uchwalenie „prawa” orzekającego, że to co zrobił on w ubiegłym tygodniu jest największą zbrodnią? (Fuller, 1993, s. 94).

Dekret był niezwykle represyjny. Waław Barcikowski – I Prezes Sądu Najwyższego – w swoich wspomnieniach pisał:

forsowano drakońskie przepisy o ochronie państwa. Okres istotnie trudny, z wrogiem zewnętrznym i wewnętrznym, wymagał i uzasadniał konieczności stosowania twardych środków przymusu. [...] Kara śmierci groziła nawet za niepoinformowanie władzy o przestępstwach. [...] raziło tak szerokie stosowanie kary śmierci już w samym założeniu. [...] Ogarniało mnie przerażenie, kiedy na jedenaście przepisów o ochronie państwa zagrożonych sankcją karną spotykałem jedenaście kar śmierci. [...] nie miały one nic wspólnego z demokracją, z ludzkim stosunkiem człowieka do człowieka (Barcikowski, 1988, s. 147–148).

Na podstawie wszystkich jedenastu artykułów dekretu możliwe było wymierzenie kary śmierci lub kary więzienia. Dla porównania warto przypomnieć, że obowiązujący kodeks z 1932 roku przewidywał karę śmierci jedynie w pięciu przypadkach, traktując najwyższy wymiar kary jako karę wyjątkową.

Sprawy z dekretu o ochronie Państwa podlegały jurysdykcji sądów wojskowych. Właściwość sądów wojskowych obejmowała również osoby cywilne. W ten sposób dekret z 30 października 1944 roku ograniczał uprawnienia sądów powszechnych wynikające z formalnie obowiązującego prawa przedwojennego (Kładoczny, 1998, s. 137–158; Rzepliński, 2000, s. 18).

Kodeks karny WP był stosowany wobec osób cywilnych podejrzanych o popełnienie przestępstw politycznych, zwłaszcza z rozdziału XVII (zbrodnie stanu). Za te przestępstwa groziła kara śmierci; kodeks przewidywał także bardzo wysokie dolne granice kar więzienia.

Jak trafnie spostrzegł Andrzej Rzepliński, rozwiązania prawne wprowadzone po II wojnie światowej, które miały na celu dostosowanie sądownictwa do zadań ustroju totalitarnego, ugruntował nowy dekret z 13 czerwca 1946 roku (Rzepliński, 2000, s. 20). Dekret ten powszechnie określany był jako mały kodeks karny (MKK), co odzwierciedla rolę, jaką odgrywał w prawie karnym w Polsce Ludowej. Rozszerzał on odpowiedzialność karną, jak również zastrzał i tak już bardzo surowe sankcje karne. Kara śmierci wymieniona została w 13 przypadkach, a kary pozbawienia wolności miały określone wysokie dolne granice.

W 1950 roku rozpoczęto intensywne działania w kierunku kodyfikacji nowego powszechnego prawa karnego materialnego i procesowego. Zakończeniem tego drugiego etapu było uchwalenie w roku 1969 trzech ustaw: kk, kpk, kkw (Bafia, 1984, s. 37).

Należy zastanowić się, jaką formę przybierały tworzone akty prawne. Obok ustaw licznie wydawano dekry. W pierwszym okresie Polski Ludowej nagminnie korzystano z dekretów, bowiem „wobec uproszczonych wymagań traktowane są jako środek operatywnego działania w sferze bieżącego prawodawstwa” (Bafia, 1984, s. 38–39). Najwięcej dekretów uchwalono w obszarze prawa karnego, które w opinii nowej władzy wymagało zdecydowanej zmiany.

Nowe ustawodawstwo tworzone od 1944 roku daleko odbiegało od techniki legislacyjnej postulowanej już od XVIII wieku. Przykładowo dekret o ochronie Państwa z 30 października 1944 roku wprowadzał przestępstwo sabotażu, nieznane wcześniej prawu polskiemu, ale jednocześnie nie zawierał jego definicji, co w następstwie otwierało drogę do stosowania wykładni rozszerzającej czy zasady analogii. Zważywszy że za przestępstwo sabotażu groził najwyższy wymiar kary, tj. kara śmierci, dekret upodabnia się do norm epoki feudalnej.

Ponadto doktryna prawa karnego z lat pięćdziesiątych – pod wpływem prawa sowieckiego – zaliczyła sabotaż do tzw. przestępstw kontrrewolucyjnych, czyli wymierzonych przeciwko zdobyciom politycznym, ekonomicznym i kulturowym państwa socjalistycznego i popełnianych z pobudek kontrrewolucyjnych (Arndt, 2010, s. 115–125; Kładoczny, 2004, s. 63–73; Sobolewski, 1990, s. 74–103). Implikowało to przesunięcie ciężaru odpowiedzialności karnej z popełnionego przez sprawcę czynu zabronionego na pobudki i oblicze moralno-polityczne sprawcy czynu (Rejman, 1995, s. 227).

Dekret z 13 czerwca 1946 roku o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych, tzw. mały kodeks karny, zawierał nieostre dyspozycje oraz charakteryzowała go kazuistyczność konstrukcji; brak było przepisów ogólnych. Formowanie przepisów w taki sposób należy ocenić jako zdecydowany regres techniki legislacyjnej w porównaniu z kodyfikacjami tworzonymi przed II wojną światową.

Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, które zostały opracowane w okresie międzywojennym i formalnie obowiązywały do 1962 roku (Kozmiński, 2019, s. 61–63, 357; E. Polkowska, W. Staśkiewicz, 2014, s. 3), redakcja przepisów powinna być ścisła oraz bez używania wyrazów wieloznacznych i wyrazów, których treści nie mogą być przedmiotowo oznaczone, jak również bez terminów, które nie są w powszechnym użyciu, czy używania neologizmów (Polkowska, Staśkiewicz, 2014, s. 18–19).

Zasady techniki legislacyjnej nie były przestrzegane w pierwszym „rewolucyjnym” okresie tworzenia prawa Polski Ludowej. Stosowano wówczas niedookreślone pojęcia, które powodowały, że przepisy prawne przestały spełniać funkcję gwarancyjną (Kładoczny, 2004, s. 206–207).

Podsumowując, w pierwszej dekadzie Polski Ludowej mieliśmy do czynienia z szeroką instrumentalizacją prawa, zwłaszcza karnego. Prawo miało być narzędziem do ochrony ustroju politycznego i gospodarczego. Tak postawione zadania przed prawem implikowały sposób tworzenia norm prawnych i ich wdrażanie do systemu prawnego. Według niektórych teoretyków „z instrumentalizacją prawa w sposób konieczny wiąże się tylko kontrola poprzez sterowanie”, co pokazały doświadczenia państw totalitarnych. Instrumentalizacja prawa jest niezgodna z zasadą praworządności oraz ideą państwa prawa (Pękala, 2016, s. 227–229). W tamtym okresie występowało zjawisko niestosowania czy też lekceważenia obowiązującego prawa, nawet przez funkcjonariuszy państwa zobligowanych do jego przestrzegania (Brożek, 2018, s. 210–212).

W pełni należy zgodzić się z twierdzeniem, że działalność legislacyjna w początkach funkcjonowania Polski Ludowej nie była nastawiona na stanowienia prawa w sposób gwarantujący bezpieczeństwo obywateli i zasady praworządności. Prawo miało spełniać rolę narzędzia do realizacji polityki rządzącej partii. Jak twierdził Remigiusz Sobański: „Prawo jest beużyteczne, służy najwyżej za

zasłone dymną tam, gdzie w obiegu pozostaje słowo wróg, w społeczeństwie owianym duchem walki” (Sobański, 2006, s. 16–17).

#### BIBLIOGRAFIA

- Arndt, M. (2010). Kilka uwag o pojęciu przestępstwa kontrrewolucyjnego w Polsce Ludowej. *Z Dziejów Prawa*, 3 (11), 115–125.
- Bafia, J. (1974). Rozwój ustawodawstwa w 30-leciu PRL. *Państwo i Prawo*, 7, 9–29.
- Bafia, J. (1984). *Zasady tworzenia prawa*. Warszawa: PWN.
- Barcikowski, W. (1988). *W kręgu prawa i polityki. Wspomnienia z lat 1919–1956*. Katowice: KAW.
- Bosiacki, A. (1999). *Utopia. Władza. Prawo. Doktryna i koncepcje prawne „bolszewickiej” Rosji 1917–1921*. Warszawa: Liber.
- Brożek, K.A. (2018). *Standardy etyczne w prawie. Próba systematyzacji*. Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Buchała, K., & Zoll, A. (1997). *Polskie prawo karne* (Wyd. II). Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN.
- Burda, A. (1976). *Polskie państwo państwowe* (Wyd. V). Warszawa: PWN.
- Chajn, L. (1947). *Trzy lata demokratyzacji prawa i wymiaru sprawiedliwości*. Warszawa: Prasa Demokratyczna.
- Eisler, J. (1992). *Zarys dziejów politycznych Polski 1944–1989*. Warszawa: Polska Oficyna Wydawnicza BGW.
- Friedrich, C.J., & Brzeziński, Z.K. (2021). *Dyktatura totalitarna i autokracja* (H. Jankowska, Tłum.) (Wyd. II popr.). Warszawa: Instytut Pileckiego.
- Fuller, L.L. (1993). *Anatomia prawa*. Lublin: Daimonion Instytut Wydawniczy.
- Fuller, L.L. (1978). *Moralność prawa*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Grześkowiak, A. (2007). Aksjologia komunistycznego prawa karnego w Polsce Ludowej. W A. Grześkowiak (Red.), *Komunistyczne prawo karne Polski Ludowe* (s. 15–720). Lublin: Wyd. KUL.
- Kładoczny, P. (1998). Kilka uwag na temat dekretu z 30 października 1944 r. o ochronie Państwa. *Studia Iuridica*, 35, 137–158.
- Kładoczny, P. (2004). *Prawo jako narzędzie represji w Polsce Ludowej (1944–1956)*. Warszawa: Instytut Pamięci Narodowej.
- Kojder, A. (2001). *Godność i siła prawa. Szkice socjologicznoprawne*. Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Korybski, A., Leszczyński, L. (2015). *Stanowienie i stosowanie prawa. Elementy teorii*. Warszawa: Wolters Kluwer.

- Koźmiński, K. (2019). *Technika prawodawcza II Rzeczypospolitej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kustra, E. (1982). *Podstawy teorii legislacji*. Toruń: Wyd. UMK.
- Lityński, A. (2000). Organizacja wymiaru sprawiedliwości oraz prawo sądowe. W M. Kallas & A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej* (s. 260–454). Warszawa: PWN.
- Lityński, A. (2010). *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991 czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików)*. Krótki kurs. Warszawa: Wyd. C.H. Beck.
- Lityński, A. (2006). Z problematyki legalności aktów prawnych Polski Ludowej w związku z orzeczeniem Izby Wojskowej Sądu Najwyższego z 19 czerwca 2001 r. (WKN 13/01). *Z dziejów państwa i prawa*, 9 (2), 453–460.
- Mazur, J. (1986). *Planowanie tworzenia prawa w państwie socjalistycznym*. Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze.
- Morawski, L. (2003). *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian* (Wyd. III). Warszawa: Wyd. Prawnicze Lexis Nexis.
- Paszek, M. (2019). *Wojskowy Sąd Rejonowy w Katowicach (1946–1955). Organizacja i funkcjonowanie*. Warszawa: Instytut Pamięci Narodowej.
- Pękała, M. (2016). *Pole decyzyjne ustawodawcy*. Kraków: Akademia Ignatianum.
- Polkowska, E., & Staśkiewicz, W. (2014). *Techniki prawodawcze II Rzeczypospolitej*. Wstęp. Warszawa: Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji.
- Radbruch, G. (2012). Prawo karne. W G. Radbruch, *Filozofia prawa* (przedmowa do wydania polskiego J. Zajadło). Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Rejman, G. (1995). Prawo stanu wyjątkowego i odpowiedzialność za jego wprowadzenie a praktyka. *Studia Iuridica*, 27, 453–460.
- Roszkowski, W. (2016). *Communist crimes. A Legal and Historical Study*. Warszawa: Instytut Pamięci Narodowej.
- Rzepliński, A. (2000). Przystosowanie ustroju sądownictwa do potrzeb państwa totalitarnego w Polsce w latach 1944–1956. W W. Kulesza & A. Rzepliński. *Przestępstwa sędziów i prokuratorów w Polsce lat 1944–1956* (s. 9–37). Warszawa: Instytut Pamięci Narodowej.
- Sobański, R. (2006). Prawnicy wobec prawa (o konsekwentnej i kreatywnej roli prawników). *Palestra*, 51(11–12), 11–17.
- Sobolewski, Z. (1990). Przestępstwo „kontrewolucyjne” w orzecznictwie sądowym. W T. Bojarski. (Red.). *Problemy ewolucji prawa karnego*. Lublin: Wyd. UMCS.
- Sowa A.L. (2011). *Historia polityczna Polski 1944–1991*. Kraków: Wydawnictwo Literackie.



- Stawarska-Rippel, A. (2003). O prawie sądowym Drugiej Rzeczypospolitej w początkach Polski Ludowej. *Czasopismo Prawno-Historyczne*, 55 (2), 100–121.
- Wesołowski, A. (2003). *W cieniu wojny i polityki. Sądownictwo Wojska Polskiego na froncie wschodnim w latach 1943–1945*. Toruń: Wyd. Adam Marszałek.
- Wronkowska, S. (2006). Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W M. Zubik (Red.). *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*. Warszawa: Biuro Trybunału Konstytucyjnego
- Wróblewski, J. (1955). O systemie prawa Polski Ludowej. *Dziesięciolecie Polski Ludowej 1944–1954. Zbiór studiów*. PWN.
- Zaborski, M. (2005). *Ustrój sądów wojskowych w Polsce w latach 1944–1955*. Lublin: Towarzystwo Naukowe KUL.
- Ziomba, Z.A. (1997). *Prawo przeciwko społeczeństwu. Polskie prawo karne w latach 1944–1956*. Warszawa: Uniwersytet Warszawski.
- Ziemiński, Z. (1995). *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

### Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>





Horyzonty Polityki  
2022, Vol. 13, N° 43



**MAGDALENA MODRZEJEWSKA**

<http://orcid.org/0000-0002-0095-6630>  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie  
[magdalena.modrzejewska@fulbrightmail.org](mailto:magdalenamodrzejewska@fulbrightmail.org)

DOI: 10.35765/HP.2236

## Spółeczno-polityczny dyskurs wokół reparacji dla Afroamerykanów i ustawy H.R. 40

### *Streszczenie*

**CEL NAUKOWY:** Przeanalizowanie dyskursu wokół procesu legislacyjnego zmierzającego do powołania „Commission to Study Reparation Proposals for African Americans Act”, tak aby zidentyfikować argumentację i cele, którym miałyby służyć wypłacenie reparacji dla Afroamerykanów.

**PROBLEM I METODY BADAWCZE:** Pytania badawcze, jakim celom miałyby służyć wypłacenie reparacji oraz na ile ważny jest komponent ekonomiczny w procesie dyskusji. Zastosowano MAXQDA do analizy treści dokumentów prawnych (projektów ustaw, rezolucji) oraz przesłuchań przed podkomisją (nagranie z dnia 19 czerwca 2019, 3:39:57 oraz nagranie z dnia 17 lutego 2021 roku, 3:09:26) oraz przygotowanych pisemnie wystąpień świadków (9 osób zeznających w roku 2019 oraz 7 osób zeznających w 2021 roku).

**PROCES WYWODU:** Tekst analizuje ewolucję argumentów i propozycji zmierzających do powołania „Commission to Study Reparation Proposals for African Americans Act” jako pierwszego etapu zmierzającego do określenia i wypłacenia reparacji Afroamerykanom, ze szczególnym uwzględnieniem przesłuchań z roku 2019 i 2021 przed Komisją legislacyjną Kongresu.

**WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ:** Nacechowana emocjonalnie debata nad reparacjami toczona jest w kategoriach moralnych, a osoby zaangażowane w dyskurs odwołują się do swojego dziedzictwa. Wbrew narracji przeciwników reparacji, aspekt ekonomiczny i benefity finansowe na poziomie indywidualnym nie są dla zwolenników pierwszoplanowym elementem debaty. Od momentu

Sugerowane cytowanie: Modrzejewska, M. (2022). Spółeczno-polityczny dyskurs wokół reparacji dla Afroamerykanów i ustawy H.R. 40. *Horyzonty Polityki*, 13(43), 27-49. DOI: 10.35765/HP.2236.

wprowadzenia rozwiązania pod obrady, w roku 1989, widoczny jest wzrost poparcia dla projektu zarówno w Kongresie, jak i w społeczeństwie amerykańskim.

---

---

**WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE:** Ze względu na aktualność oraz wagę zjawiska niezbędna jest dalsza analiza dyskursu, szczególnie jeśli powołanoby „Commission to Study Reparation Proposals for African Americans Act”, a ta zgodnie z projektem przygotowuje swój raport i rekomendacje.

---

---

**SŁOWA KLUCZOWE:**

Commission to Study Reparation Proposals for African Americans Act, reparacje, niewolnictwo, sprawiedliwość transformacyjna

*Abstract*

**SOCIO-POLITICAL DISCOURSE ON REPARATIONS  
FOR AFRICAN-AMERICANS AND THE H.R. 40 BILL**

**RESEARCH OBJECTIVE:** To analyze the discourse surrounding the legislative process for the “Commission to Study Reparation Proposals for African Americans Act” in order to identify the arguments and objectives of reparations for African Americans.

---

---

**THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS:** Research questions: what purposes would be served by paying reparations and how important is the economic component in the discussion process. We used MAXQDA to analyze the content of legal documents (bills, resolutions) and hearings before the subcommittee (recording of June 19, 2019, 3:39:57 and recording of February 17, 2021, 3:09:26) and prepared written witness statements (9 people testifying in 2019 and 7 people testifying in 2021).

---

---

**THE PROCESS OF ARGUMENTATION:** The text analyzes the evolution of the arguments and proposals aimed at establishing the “Commission to Study Reparation Proposals for African Americans Act” what the first step is towards identifying and paying reparations to African Americans with a focus on the 2019 hearings before the Congressional Legislative Committee.

---

---

**RESEARCH RESULTS:** The reparations debate is waged in moral, emotionally charged terms where those involved in the discourse refer to their heritage. Contrary to the narrative of the opponents of reparations, the economic aspect and the financial benefits on an individual level are not the primary focus of the debate for the proponents. Since the solution was introduced for debate in 1989, there has been a visible increase in support for the project in both Congress and the American public.

---

---

**CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS:**

Given the contemporaneity and importance of the phenomenon, further analysis of the discourse is necessary, particularly if a "Commission to Study Reparation Proposals for African Americans Act" is established and, as designed, prepares its report and recommendations.

---

---

**KEYWORDS:**

Commission to Study Reparation Proposals for African Americans Act; reparations, slavery, transitional justice

**WPROWADZENIE**

Reparacje rozumiane jako zadośćuczynienie były już od czasów starożytnych traktowane jako narzędzie przywracające poczucie sprawiedliwości społecznej, rozwiązujące konflikty i odbudowujące równowagę. Jednak, jak zauważa Albie Sachs:

w przeszłości termin „reparacje” był używany do legitymizowania materialnej grabieży [...]. Reparacje były postrzegane w kategoriach fizycznych, materialnych – zadośćuczynienia płaconego przez pokonane państwa ich zwycięzcom. Prawo międzynarodowe wykorzystywało teorię reparacji do usprawiedliwienia zagarniania i wywożenia przez zwycięskie narody wszelkich rzeczy, od koni i bydła po całe fabryki, aby zrekompensować sobie szkody wyrządzone w trakcie wojny. Ponadto przegrani mieli być zmuszeni do płacenia rat finansowych swoim zdobywcom. (Bhabha, 2012, s. xi)

Konotacje tego pojęcia uległy zmianie i „w ujęciu współczesnym reparacje kojarzymy z roszczeniami ofiar, które przeżyły, lub ich potomków domagających się zadośćuczynienia (Bhabha, 2021, s. xi) i tak są one rozumiane w niniejszym tekście.

Często ujęcie reparacji i zadośćuczynienia przedstawiane jest w kontekście sprawiedliwości transformacyjnej, która ma liczne odniesienie w literaturze (Teitel, 2002; Teitel, 2014; De Greiff, 2010; Smolak, 2002; Snarski, 2010; Czarnota, 2015; Krotoszyński, 2017; Lachowski, 2018). O ile pierwotnie koncepcja ta przedstawiana była jako sprawiedliwość okresu przejściowego, w momencie zmiany ustrojowej, szczególnie w kontekście postkomunistycznej transformacji ustrojowej (Williams, Nagy 2012, s. 5–30), mogłoby to rodzić

wątpliwości, na ile, przy ciągłości amerykańskiego systemu republikańskiego od momentu ratyfikacji konstytucji, jest to adekwatne narzędzie analityczne do opisu specyfiki debaty toczonyj w Stanach Zjednoczonych. Jednak pojęcia sprawiedliwości tranzycyjnej jest głęboko osadzone w koncepcji naprawy wcześniej wyrządzonych krzywd (*wrongdoings*). Jak zauważa Posner i Vermeule „teoretycy sprawiedliwości tranzycyjnej często popełniają błąd, traktując zmiany reżimu jako odrębne zagadnienie, a tym samym odmawiając znaczenia lub użyteczności porównaniom i analogiom między zmianami reżimu z jednej strony, a szeroką gamą zmian, które mają miejsce w skonsolidowanych demokracjach”. Na gruncie prawa amerykańskiego wskazują na „okresy przemian naznaczone dużą liczbą poprawek do konstytucji, takie jak okres po wojnie secesyjnej” niosący ze sobą istotne zmiany ustrojowe (Posner, Vermeule, 2004, s. 762–763). Podobne postulaty zastosowania koncepcji sprawiedliwości tranzycyjnej, pomimo braku występowania reżimu autorytarnego jako środowiska, w którym zachodziłyby w przeszłości naruszenia prawa i sprawiedliwości, były wysuwane na gruncie naruszeń praw mniejszości w Kanadzie i Australii (Dyzenhaus, Moran, 2005; Thompson, 2007; Hum, Fergusson, 2008). Rozważania prowadzone na gruncie sprawiedliwości tranzycyjnej dotyczą wszystkich kluczowych zagadnień, w kontekście których toczy się debata dotycząca reparacji dla Afroamerykanów: kwestii międzygeneracyjnej odpowiedzialności, identyfikacji zarówno grupy beneficjentów, jak i grupy sprawców naruszenia sprawiedliwości, kompletnej/częściowej rekompensaty finansowej, przeprosin i pojednania, kwestii rozliczeń z przeszłością i wypracowania rozwiązań prawnych jako elementów polityki i budowania przyszłości czy odpowiedzialności rządu za działania swoich władz i ich przedstawicieli w przeszłości (Lyons, 2004; Posner Vermeule, 2003; Sherwin, 2004, & Schedler, 2003).

Celem tekstu jest przeanalizowanie dyskursu toczonyj w ramach debat nad przyjęciem ustawy H.R. 40 ze szczególnym uwzględnieniem tego, jakim celom hipotetyczne wypłacenie reparacji miałoby służyć. W procesie badawczym zastosowano teorię ugruntowaną do dokonania analizy treści przy użyciu MAXQDA, dokumentów prawnych – wszystkich projektów ustaw i rezolucji zgłaszanych od 1989 roku oraz przesłuchań przed podkomisją (nagranie z dnia 19 czerwca 2019, 3:39:57 oraz nagranie z dnia 17 lutego 2021 roku, 3:09:26) oraz

przygotowanych pisemnie wystąpień świadków (9 osób zeznających w roku 2019 oraz 7 osób zeznających w 2021 roku). W przypadku nagrań analizie poddano zarówno transkrypty przesłuchań, jak i samo nagranie. Wstępne kodowanie wskazało, że powracającym zagadnieniem była kwestia, na ile komponent ekonomiczny odgrywał istotną rolę w procesie dyskusji.

Debata dotycząca reparacji dla Afroamerykanów rozpoczęła się w połowie XX wieku, a jednym z najwcześniejszych jej przejawów była propozycja Queen Mother Audley Moore, która w latach 1960. z ramienia Universal Association of Ethiopian Women przedstawiła żądania reparacji w ONZ (Moore, 1973; Farmer McDuffie, 2018, & Ahmad, 2018). Niektórzy doszukują się postulatów reparacji za okres niewolnictwa i późniejszej dyskryminacji już w postulatach Martina Luthera Kinga, gdy w trakcie marszu „World March Toward Human Rights Luncheon” 28 maja 1964 roku przedstawił „Bill of Rights for the Disadvantaged”, który niebawem zaczął funkcjonować pod nową nazwą jako „Social and Economic Bill of Rights” (Taifa, 2020, s. 10). Nie jest to jednak właściwa interpretacja, gdyż King głosił, że szanse i równość społeczna mogą być osiągnięte tylko po wyeliminowaniu ze struktury społeczno-ekonomicznej barier rasowych dla czarnych i barier ekonomicznych dla białych i czarnych. Nie był to więc program odszkodowań wyłącznie dla Afroamerykanów („Social and Economic Bill of Rights” był bardziej programem socjalnym domagającym się praw społeczno-ekonomicznych – „prawa każdego zdolnego do pracy obywatela do przyzwoitej pracy”, przyzwoitego dochodu, przyzwoitego domu i swobodnego wyboru sąsiedztwa, odpowiedniej edukacji, korzystania z dobrodziejstw nowoczesnej nauki w opiece zdrowotnej – a nie skierowanym do konkretnej grupy rasowej) (Oppenheimer, 2017).

Reparacje stały się za to istotnym elementem programu Czarnych Panter. Platforma i program „What We Want Now! What We Believe” zostały po raz pierwszy opublikowane w drugim numerze gazety organizacji, „Black Panther”, 15 maja 1967 roku. Program został stworzony przez Huey’a B. Newtona i Bobby’ego Seale’a:

Czego chcemy: (1) Chcemy wolności. Chcemy władzy, która będzie decydować o losie naszej czarnej społeczności. [...] (10) Chcemy ziemi, chleba, mieszkań, edukacji, ubrań, sprawiedliwości i pokoju. W co wierzymy: (3) Uważamy, że ten rasistowski rząd nas okradł i teraz

domagamy się zaległego długu w wysokości czterdziestu akrów i dwóch mułów. Czterdzieści akrów i dwa muły zostały obiecane 100 lat temu jako zapłata za niewolniczą pracę i masowe mordy na Czarnych ludziach. Przyjmiemy zapłatę w walucie, która zostanie rozdzielona pomiędzy nasze liczne społeczności: Niemcy pomagają teraz Żydom w Izraelu za popełnione ludobójstwo narodu żydowskiego. Niemcy zamordowali 6.000.000 Żydów. Amerykański rasista brał udział w rzezi ponad 50.000.000 Czarnych ludzi; dlatego uważamy, że jest to skromne żądanie, które stawiamy<sup>1</sup> (Black Panther Program, 1957).

Interesujące jest nakreślenie paraleli pomiędzy Holocaustem a zbrodniami niewolnictwa, ilościowo i czasowo prezentowanych jako bardziej dotkliwie niż hitlerowskie zbrodnie, w połączeniu z żądaniami zadośćuczynienia, także materialnego. Wskazywanie na inne przykłady niesprawiedliwości społecznej, które doczekały się finansowego zadośćuczynienia, będzie trwałym elementem narracji, argumentującym za realnością proponowanych rozwiązań. To także jeden z pierwszych momentów, kiedy pojawiło się odwołanie do niewypełnionej obietnicy po wojnie secesyjnej. Generał William Tecumseh Sherman w swoich Specjalnych Rozkazach Polowych, nr 15, wydanych w terenie Savannah 16 stycznia 1865 roku, aby nagrodzić byłych niewolników nadał im wąski obszar „wysp od Charleston, na południe, opuszczone pola ryżowe wzdłuż rzek na trzydzieści mil z powrotem od morza, i kraj graniczący z rzeką St. Johns, Floryda”. Zostały „zarezerwowane i wydzielone do osiedlenia się Murzynów teraz uczynionych wolnymi przez akty wojny i proklamację prezydenta Stanów Zjednoczonych”. Zgodnie z rozkazem Shermana te tereny i wyłącznie te, miały być podzielone między czarnych. Rozkaz głosił, że:

Ilekoć trzech szanowanych Murzynów, głów rodzin, będzie chciało osiedlić się na ziemi i wybierze w tym celu wyspę lub miejsce wyraźnie określone, w granicach wyznaczonych powyżej [...] [t]rzech wymienionych podzieli, pod nadzorem Inspektora, ziemię między siebie i innych, którzy mogą zdecydować się osiedlić w ich pobliżu, tak aby każda rodzina miała działkę nie większą niż (40) czterdzieści akrów ziemi uprawnej (*The Wartime Genesis*, s. 338–340).

---

1 <https://www.ucpress.edu/blog/25139/the-black-panther-party-ten-point-program/>



Rozkaz ten znany był pod nazwą „Czterdzieści akrów i muł”, choć muły nie były wyraźnie wymienione, niektórzy Afroamerykanie otrzymali od armii zbędne im muły.

Część badaczy za pierwsze żądanie reparacji uznaje „Black manifest”, gdyż wówczas pojawiła się konkretna kwota oczekiwanego odszkodowania. W roku 1969, gdy w Detroit, na Krajowej Konferencji Czarnego Rozwoju Gospodarczego, James Forman, aktywista praw obywatelskich, przedstawił radykalną propozycję sprawiedliwości rasowej, domagając się 500 milionów dolarów odszkodowania. Jednak to nie rząd federalny czy stanowy stał się adresatem roszczeń, co stało się jasne, gdy Forman przerwał nabożeństwo w nowojorskim Riverside Church i domagał się z ambony, aby białe kościoły i synagogi wypłaciły 500 milionów dolarów odszkodowania za złe traktowanie Afroamerykanów (Dye, 2009). Czarny Manifest spotkał się z mieszanymi reakcjami, częściowo z powodu radykalnej natury jego początkowych i końcowych akapitów. Forman zamknął je słowami:

WSZYSTKIE DROGI MUSZĄ prowadzić do rewolucji [...] OPÓR WOBEC DOMINACJI BIAŁYCH KOŚCIOŁÓW CHRZEŚCIJAŃSKICH I SYNAGOG ŻYDOWSKICH / REWOLUCYJNA MOC CZARNYCH / ZWYCIĘŻMY BEZ WĄTPLIWOŚCI! (Forman, 1969, s. 25)

Niektóre kościoły wyraziły sympatię dla celów manifestu, ale żaden z nich nie przyjął idei wypłacania reparacji, wybierając zamiast tego rozszerzanie istniejących programów. Riverside Church zgodził się przekazywać stały procent swoich rocznych dochodów na programy walki z ubóstwem (Frye, 1974; Lehtreck, 2012).

Momentem przyśpieszającym działania na rzecz reparacji było stworzenie szerokiej koalicji, która skupiała dotychczasowych działaczy na rzecz równouprawnienia Afroamerykanów. N'COBRA – The National Coalition of Blacks for Reparations in America powstała w 1987 roku, aby rozwinąć oddolny ruch na rzecz reparacji, i obecnie jest największą krajową organizacją poświęconą wyłącznie tej kwestii. Poza wspieraniem projektu ustawy reparacyjnej, N'COBRA uczestniczy w kampaniach edukacyjnych mających na celu wywarcie presji na stanowych i lokalnych ustawodawców, aby również wspierali reparacje (Henry, 2003).

## OD POLITYKI PUBLICZNEJ DO ZMIAN LEGISLACYJNYCH?

W styczniu 1989 roku w posiedzeniu 101. Kongresu, kongresmen John C. Conyers po raz pierwszy przedstawił projekt ustawy (H.R. 3745), który zatytułowany był „Uznać fundamentalną niesprawiedliwość, okrucieństwo, brutalność i nieludzkość niewolnictwa w Stanach Zjednoczonych i 13 amerykańskich koloniach w latach 1619–1865 i powołać komisję do zbadania instytucji niewolnictwa, późniejszej de jure i de facto rasowej i ekonomicznej dyskryminacji Afroamerykanów, oraz wpływu tych sił na żyjących Afroamerykanów, do wydania zaleceń dla Kongresu w sprawie odpowiednich środków zaradczych, oraz do innych celów”. Ten długi tytuł doskonale ukazuje cel takiego działania. Conyers wierzył, że powołanie komisji i zapewnienie platformy do dyskusji jest pierwszym krokiem do przewyciężenia fundamentalnej niesprawiedliwości i poradzenia sobie z brutalną naturą niewolnictwa. Pierwotnie funkcjonowała ona pod skróconą nazwą „Commission to Study Reparation Proposals for African Americans Act”. Według Conyersa jego ustawa miała spełnić cztery cele:

- (1) Uznać fundamentalną niesprawiedliwość i nieludzkość niewolnictwa;
- (2) Powołać komisję do zbadania niewolnictwa, jego późniejszej dyskryminacji rasowej i ekonomicznej wobec uwolnionych niewolników;
- (3) Zbadać wpływ tych sił na żyjących dziś Afroamerykanów; oraz
- (4) Komisja miałaby następnie przedstawić Kongresowi rekomendacje dotyczące odpowiednich środków zaradczych w celu zadośćuczynienia krzywdom wyrządzonym żyjącym Afroamerykanom (Conyers, 2015).

Choć cel komisji został przedstawiony głównie jako rozpoznanie i dochodzenie do sposobów, jakimi

rzędy federalne i stanowe, konstytucyjnie i ustawodawczo, wspierały instytucję niewolnictwa [...], zbadanie de jure i de facto dyskryminacji wyzwolonych niewolników i ich potomków [...] [oraz] zbadanie utrzymujących się negatywnych skutków instytucji niewolnictwa i dyskryminacji [...] na żyjących Afroamerykanów i na społeczeństwo w Stanach Zjednoczonych (H.R. 3745),

to w założeniu miała ona również przedstawić rekomendacje. Dodatkowo, zwolennicy ustawy planowali zwiększyć świadomość amerykańskiej opinii publicznej na temat niesprawiedliwości wobec Afroamerykanów jako długofalowego rozwiązania prawnego i przyjętej polityki. Wreszcie, aby „zalecić odpowiednie środki zaradcze, biorąc pod uwagę ustalenia Komisji w sprawach opisanych [dyskryminacji] [...] [i] przedłożyć Kongresowi wyniki takiego badania, wraz z takimi zaleceniami” (H.R. 3745, 1989).

Dochodzenie prowadzone w komisji miało być skoncentrowane wokół szczegółowej analizy instytucji niewolnictwa w Stanach Zjednoczonych i obejmować ich:

(A) pojmanie i nabywanie Afrykanów; (B) transport Afrykanów do Stanów Zjednoczonych i kolonii, które stały się Stanami Zjednoczonymi, w celu zniewolenia, w tym także ich traktowanie podczas transportu; (C) sprzedaż i nabywanie Afrykanów jako mienia ruchomego w handlu międzystanowym i wewnątrzpaństwowym; oraz (D) traktowanie afrykańskich niewolników w koloniach i Stanach Zjednoczonych, w tym pozbawienie ich wolności, wyzysk ich pracy, oraz zniszczenie ich kultury, języka, religii i rodziny (H.R. 3745, 1989).

Drugim kluczowym zagadnieniem śledztwa miała być rola, jaką odegrały rządy federalne i stanowe. Dlatego też komisja zakłada:

Zbadanie zakresu, w jakim rządy federalne i stanowe Stanów Zjednoczonych wspierały instytucję niewolnictwa w przepisach konstytucyjnych i ustawodawczych, włączając w to zakres, w jakim rządy te zapobiegały, sprzeciwiały się lub ograniczały wysiłki uwolnionych niewolników afrykańskich w celu repatriacji do ich ojczyzny (H.R. 3745, 1989).

Autorzy projektu ustawy uważali, że długotrwała polityka dyskryminacyjna nie zakończyła się wraz ze zniesieniem niewolnictwa, a prawna forma instytucjonalnego zaangażowania na poziomie federalnym i stanowym powinna obejmować okres „od zakończenia wojny domowej do chwili obecnej”, jak również „formy dyskryminacji w sektorze publicznym i prywatnym”, a także zbadać „utrzymujące się negatywne skutki instytucji niewolnictwa” (H.R. 3745). Podczas gdy przeciwnicy ustawy argumentowali, że niewolnictwo skończyło się ponad 120 lat temu, głównym argumentem Conyersa i innych

zwolenników było to, że wciąż utrzymują się skutki niewolnictwa, a koniec niewolnictwa nie zakończył niesprawiedliwości. Komisja powinna również odpowiedzieć na kilka głównych pytań:

(A) Czy rząd Stanów Zjednoczonych powinien zaoferować formalne przeprosiny w imieniu narodu Stanów Zjednoczonych za popełnienie rażących naruszeń praw człowieka na afrykańskich niewolnikach i ich potomkach. (B) Czy Afroamerykanie nadal cierpią z powodu utrzymujących się skutków tych spraw [...] (C) Czy, biorąc pod uwagę ustalenia Komisji, jakakolwiek forma rekompensaty dla potomków afrykańskich niewolników jest uzasadniona. (D) Jeśli Komisja stwierdzi, że takie odszkodowanie jest uzasadnione, jaka powinna być kwota odszkodowania, jaka forma odszkodowania powinna być przyznana, i kto powinien być uprawniony do takiego odszkodowania (H.R. 3745, 1989).

Ustawa została odrzucona w Podkomisji Sądownictwa Izby ds. Praw Obywatelskich i Konstytucyjnych (House Judiciary Subcommittee on Civil and Constitutional Rights) w 1990 roku i nie została zarekomendowana do dalszego procedowania. Pomimo niepowodzeń Kongresmen Conyers był zdecydowany walczyć o swój projekt i, jak pisał w 2015 roku:

Ponownie wprowadziłem H.R. 40 w każdym Kongresie od 1989 roku i będę to robił, dopóki nie zostanie on uchwalony jako ustawa. Jednym z największych wyzwań w dyskusji o kwestii reparacji w kontekście politycznym jest podjęcie decyzji, jak przeprowadzić ogólnonarodową dyskusję, nie pozwalając, by kwestia ta spolaryzowała naszą partię lub nasz naród. Podejściem, za którym opowiadam się od ponad dekady, jest podjęcie przez rząd federalny oficjalnego badania wpływu niewolnictwa na społeczne, polityczne i gospodarcze życie naszego narodu (Conyers, 2015).

Conyers wprowadzał projekt ustawy do porządku obrad w każdym kolejnym Kongresie, nie doczekał się uchwalenia aktu, w grudniu 2017 roku, w wieku 88 lat zrezygnował z zasiadania w Kongresie i zmarł dwa lata później. W 2013 roku ustawa zmieniła nazwę na H.R. 40, odwołując się do symbolu – niewypełnionej obietnicy Shermana, gwarantującej 40 akrów. Projekt Conyersa został przejęty przez Sheilę Jackson Lee, która inicjowała go w 116. i 117. Kongresie Stanów Zjednoczonych. H.R. 3745 złożony w 101. Kongresie oraz

H.R. 40 inicjowane w kolejnych kadencjach Kongresu (od 113. do 117. kongresu) różniły się od siebie, jednak oparte były na kilku stałych elementach widocznych we wszystkich projektach aktów prawnych:

- przekonaniu o niemoralności i niesprawiedliwości systemu niewolnictwa, którego potępienie jest niezbędne do przywrócenia ładu moralnego i sprawiedliwości;
- przekonaniu o odpowiedzialności władz państwowych Stanów Zjednoczonych, zarówno na poziomie federalnym jak i stanowym, za stworzenie mechanizmów prawnych utrzymujących proceder niewolnictwa, a po jego zniesieniu stworzenie mechanizmu dyskryminacji ludności afroamerykańskiej;
- przekonanie, że odpowiedzialność ta powinna mieć wymiar nie tylko moralny, ale także ekonomiczny (choć narracja wskazuje przeniesienie akcentów i częstsze uwypuklenie etycznego aspektu reparacji).

W kontekście ostatniego elementu, wskazującego potępienie instytucji niewolnictwa i wzięcie odpowiedzialności za wcześniejsze działania administracyjne i ustawodawcze rządu Stanów Zjednoczonych, niezwykle interesujące wydają się próby uchwalenia rezolucji przeproszającej za „potworności niewolnictwa”. Pierwszą próbę jej przegłosowania podjęto w Kongresie w roku 2008; jej inicjatorem był kongresmen Steve Cohen. Rezolucję „Apologizing for the enslavement and racial segregation of African-Americans” uchwalił 110. Kongres (H.Res. 194). Miała ona charakter zwykłej rezolucji (*simple resolution*) – nie była poddawana pod głosowanie w drugiej izbie i nie miała mocy prawnej. Przyznawała, że niewolnictwo jest niezgodne z podstawową zasadą uznaną w Deklaracji Niepodległości, że wszyscy ludzie są stworzeni równymi oraz uznawała zasadniczą niesprawiedliwość, okrucieństwo, brutalność i nieludzkosc niewolnictwa i praw Jima Crowa. Przeproszała także Afroamerykanów w imieniu narodu amerykańskiego za krzywdy wyrządzone im i ich przodkom oraz zobowiązywała się do naprawienia utrzymujących się konsekwencji niewolnictwa i prawa Jima Crowa, a także do powstrzymania przyszłych naruszeń praw człowieka (H.Res. 194).

Jednak z punktu widzenia badanego dyskursu, ciekawe są argumenty pojawiające się w debacie nad nią. Kongresmen Conyers, będący głównym orędownikiem powołania komisji w sprawie reparacji, w swoim wystąpieniu z 29 lipca 2009 roku w sprawie Rezolucji

H.Res. 194 podkreślał realną możliwość wypłacenia odszkodowań dla Afroamerykanów, tak jak miało to miejsce w przypadku reparacji dla internowanych przez rząd Stanów Zjednoczonych obywateli japońskiego pochodzenia (Congressional Record, 2008, 7224). Kolejna rezolucja została przyjęta przez Senat bez poprawek 18 czerwca 2009 roku. Uznawała fundamentalną niesprawiedliwość, okrucieństwo, brutalność i nieludzką zarówno niewolnictwa, jak i późniejszych prawa Jima Crowa. Jej autorzy wystosowali w imieniu narodu Stanów Zjednoczonych przeprosiny do Afroamerykanów za krzywdy wyrządzone im i ich przodkom. Wyraża ona ponowne zobowiązanie Kongresu do przestrzegania zasady, że wszyscy ludzie zostali stworzeni równymi i obdarzeni są niezbywalnymi prawami do życia, wolności i dążenia do szczęścia, a także wzywa wszystkich mieszkańców Stanów Zjednoczonych do pracy na rzecz wyeliminowania uprzedzeń rasowych, niesprawiedliwości i dyskryminacji z amerykańskiego społeczeństwa. Przyjęta rezolucja ma aspekt normatywny i aksjologiczny, który podkreślają jej autorzy niezwykle silnie w tekście:

przeprosiny za wieki brutalnej dehumanizacji i niesprawiedliwości nie mogą wymazać przeszłości, ale przyznanie się do popełnionych krzywd i oficjalne przeprosiny Afroamerykanów pomogą związać rany Narodu, które są zakorzenione w niewolnictwie i mogą przyspieszyć uzdrowienie rasowe i pojednanie oraz pomóc narodowi Stanów Zjednoczonych zrozumieć przeszłość i uhonorować historię wszystkich ludzi w Stanach Zjednoczonych (S. Con. Res. 26, s. 2).

Choć w toczonej debacie powtórzono argumenty dotyczące precedensu przyznania odszkodowań (Congressional Record, 2009, 6751–6752), to jednak ku rozczarowaniu społeczności afroamerykańskiej nie miała ona oczekiwanego aspektu ekonomicznego, i co więcej *explicite* podkreślała, że w żaden sposób nie może być w tym celu wykorzystywana do retribucji lub rekompensaty finansowej, stwierdzając że: „Żadne z postanowień niniejszej rezolucji (A) nie upoważnia lub nie wspiera jakiegokolwiek roszczenia wobec Stanów Zjednoczonych lub (B) nie służy jako ugoda jakichkolwiek roszczeń wobec Stanów Zjednoczonych” (S. Con. Res. 26, s. 4–5). Podobne rezolucje przegłosowano na poziomie stanowym w roku 2007 w Alabamie, Arkansas, Florydzie, Maryland, Płn. Karolinie, Wirginii, w roku 2008

w New Jersey. W 2009 roku stany: Connecticut, Delaware, Georgia, Missouri, Nebraska, New York i Vermont rozważały taki krok, jednak nie przegłosowały przeprosin (Delaware podjęło taki krok dopiero w 2016 roku). Z przyjętych rezolucji jedynie Arkansas i New Jersey umieściły klauzulę stwierdzającą, że przyjęte przeprosiny w żaden sposób nie stanowią podstawy prawnej dla dalszego dochodzenia reparacji bądź odszkodowań (Davis, 2014).

W świetle tocznej debaty widać, że głównym problemem nie było potępienie instytucji niewolnictwa czy wystosowanie przeprosin zarówno za zniewolenie Afroamerykanów, jak i za długofalowe skutki dyskryminacji, ale obawa przed aspektem ekonomicznym proponowanego H.R. 40, oraz ewentualnymi skutkami ekonomicznymi przyjętych przez Kongres rezolucji potępiających niewolnictwo.

## MIĘDZY NIEMOŻNOŚCIĄ A KONIECZNOŚCIĄ PRZYWRACANIA ŁADU MORALNEGO W KONTEKŚCIE LEGISLACJI

W 2019 roku kwestia zadośćuczynienia powróciła ponownie jako część procesu legislacyjnego odzwierciedlającego tendencje zmian politycznych i postulatów nowej polityki publicznej, stymulowanych nie tylko przez postulaty ruchu Black Live Matters, ale przede wszystkim z powodu 400-lecia wprowadzenia niewolnictwa w koloniach brytyjskich w Ameryce. Po raz kolejny wprowadzono pod obrady projekt ustawy H.R. 40, wnioskujący powołanie Komisji do zbadania i opracowania propozycji reparacji dla Afroamerykanów (H.R. 40, the Commission to Study and Develop Reparation Proposals for African Americans Act). W związku z tym, w Komisji Sądownictwa Izby odbyły się przesłuchania „H.R. 40 and the Path to Restorative Justice” dające bezcenny wgląd w różne stanowiska wobec reparacji. Czarni i biali zwolennicy przedstawili uzupełniające się argumenty.

Wszystkie wystąpienia – zarówno białych, jak i czarnych – aktywistów, historyków, pisarzy i intelektualistów miały wspólny element – wszystkie osoby przedstawiały bardzo silne „personal statement”, wskazując że albo są bezpośrednio potomkami niewolników, albo przedstawiały prywatną historię dyskryminacji i konsekwencji

dyskryminacji, bądź też prezentowały historię współodpowiedzialności za czerpanie korzyści z instytucji niewolnictwa, w której ich przodkowie brali udział. Zaskakujący jest – z europejskiej perspektywy – ogromnie silny komponent emocjonalny. We wszystkich wystąpieniach widoczna była nie tylko niezmiernie silna autoidentyfikacja z poprzednimi pokoleniami, ale także bardzo silny element poczucia odpowiedzialności za wydarzenia z przeszłości, na które mówcy, *de facto*, nie mieli żadnego wpływu. Jednocześnie przy narracji zbudowanej na doświadczeniach historycznych większość wystąpień zawierała jakąś formę odwołań do przyszłości, wskazując albo na niezbędność elementu zadośćuczynienia z perspektywy rekoncylacji i budowania społeczeństwa, albo też na konieczność wykorzystania pieniędzy z reparacji dla dobra wspólnoty afroamerykańskiej i sfinansowania inicjatyw edukacyjnych mających poprawić sytuację Afroamerykanów<sup>2</sup>.

Odżegnywano się od narracji braku odpowiedzialności za niewolnictwo, wynikającej bądź to z dystansu czasowego – wydarzenia te miały miejsce ponad 150 lat temu – a także z dystansu geograficznego – kwestia odpowiedzialności nie dotyczy potomków imigrantów, którzy przybyli po zniesienie niewolnictwa i nie mieli wpływu na system pracy niewolniczej. Występujący przed komisją stosowali interpretację rozszerzającą, wskazując że nie tylko mieszkańcy Południa, ale wszyscy czerpali korzyści z tego systemu i dlatego też wszyscy ponoszą za niego odpowiedzialność. W swoim wystąpieniu Katarina Browne, autorka filmu *Traces of the Trade: A Story From The Deep North*, nawiązywała do historii rodzinnej, gdyż jej przodkowie, którzy byli handlarzami niewolników z Rhode Island, są przedstawiani nie jako wyjątek, ale element ogromnej sieci współdziałania Północy w niewolnictwie. Jej zdaniem, każdy, kto żył w tamtych czasach, nawet jeśli był tylko konsumentem kupującym bawełniane ubrania lub dodającym cukier do herbaty, był współwinny. Podobnie

---

2 Ze względu na różnice pomiędzy bezpośrednimi wystąpieniami a przedstawionymi przez świadków wcześniej przygotowanymi pisemnymi stanowiskami, przedmiotem analizy był zarówno materiał audiowizualny z przesłuchań – nagranie z dnia 19 czerwca 2019, 3:39:57 oraz nagranie z dnia 17 lutego 2021 roku, 3:09:26, jak i przygotowane pisemne wystąpienia świadków, 9 osób zeznających w roku 2019 oraz 7 osób zeznających w 2021 roku.



ci, którzy przybyli później jako emigranci, nawet jeśli przybyli jako biedni ludzie z klasy robotniczej szukający pracy. Browne argumentuje, że te miejsca pracy istniały, ponieważ kwitła gospodarka zbudowana na pracy niewolników i te miejsca pracy zazwyczaj nie były dostępne dla czarnych Amerykanów, którzy niedawno zostali wyemancypowani (Browne, 2019).

Do tej ponadczasowej i ponadpokoleniowej odpowiedzialności odwoływał się Ta-Nehisi Coates w swoim najgłośniejszym tekście z 2014 roku *The Case for Reparations* opublikowanym w „Atlantic”. Coates postulował, że współczesne Stany Zjednoczone muszą wziąć odpowiedzialność za przeszłość *en bloc*, a nie wybiórczo, i nie budować dystansu do minionych wydarzeń poprzez samo twierdzenie, że było to dawno temu.

Ostatni właściciel niewolników nie żyje od bardzo dawna. Ostatni żołnierz, który przetrwał Valley Forge, nie żyje od znacznie dłuższego czasu. Dumnie twierdzić, że jest się weteranem, a wypierać się niewolnika, to patriotyzm *à la carte*. Naród przeżywa swoje pokolenia. [...] Jeśli geniusz Thomasa Jeffersona ma znaczenie, to ma je również jego zabranie ciała Sally Hemings (Coates, 2014).

Coates powtórzył swoją argumentację w trakcie przesłuchania, mówiąc że:

jesteśmy obywatelami amerykańskimi i dlatego jesteśmy związani ze zbiorowym przedsięwzięciem, które wykracza poza nasz indywidualny i osobisty zasięg. [...] Uznajemy nasz rodowód jako pokoleniowe zobowiązanie, jako dziedzictwo. A prawdziwy dylemat, jaki stawiają reparacje, jest właśnie taki: dylemat dziedziczenia (Coates, 2019).

Inny wątek pojawił się w wystąpieniu Erica Millera oraz Colemana Hughesa. Obaj odwoływali się do koncepcji niesprawiedliwości pozbawiającej obywateli godności, zwracając przy tym uwagę na niematerialny aspekt, jaki niewolnictwo i prawa Jima Crowa spowodowały. Miller nazwał to krzywdą bądź niesprawiedliwością godnościową (*dignity wrongs*), wskazując na ich szczególny charakter „ponieważ są wyrządzane poprzez (1) działania instytucjonalne ukierunkowane na rasę; (2) niszczące społeczną, ekonomiczną, polityczną i kulturową pozycję grupy lub jej zdolność do angażowania się w samostanowienie” (Miller, 2019, s. 4–5). Są one trudne do naprawienia, gdyż

wykraczają poza formy ekonomicznej dyskryminacji. Tym niemniej dla Millera finansowa rekompensata jest pierwszym, niezbędnym krokiem do pojednania. Podczas gdy Hughes dochodzi do odmiennych wniosków, sprzeciwiając się idei reparacji. Dowodzi on, że:

Gdybyśmy mieli dziś wypłacić reparacje, to tylko jeszcze bardziej podzieliłobyśmy kraj, utrudniając budowanie politycznych koalicji niezbędnych do rozwiązania problemów, z jakimi borykają się dziś czarni ludzie; obrazilibyśmy wielu czarnych Amerykanów, nakładając cenę na cierpienia ich przodków; i zmienilibyśmy relacje między czarnymi Amerykanami i białymi Amerykanami z koalicji w transakcję – z unii między obywatelami w pozw między powodami i pozwanymi. [...] Nie chodzi o to, co Ameryka jest mi winna z racyi mojego pochodzenia; chodzi o to, co wszyscy Amerykanie są winni sobie nawzajem z racyi bycia obywatelami tego samego narodu. A zobowiązanie obywatelstwa nie jest transakcyjne. Nie można go spłacić. Nie jest uzależnione od pochodzenia. I nigdy nie wygasa. [...] Z tych wszystkich powodów, projekt ustawy H.R. 40 jest moralnym i politycznym błędem (Coleman, 2019).

Reparacje wróciły jako element kampanii politycznej w trakcie praw wyborów, zmuszając Kamalę Harris, Elizabeth Warren, Cory'ego Bookera i Berniego Sandersa do zabrania stanowiska (Lockhart, 2019). Widać także wzrost zainteresowania problemem – H.R. 40 zasponsorowało w 2019 roku 196 kongresmenów, w porównaniu do 24 kongresmenów w roku 1989. Widać także polaryzację i próby upolitycznienia zagadnienia, gdyż w roku 2019 żaden z kongresmenów występujących jako współsponsor tego aktu prawnego nie działał z ramienia partii republikańskiej. 17 lutego 2021 roku odbyły się przesłuchania przed Podkomisją ds. Konstytucji, Praw Obywatelskich i Wolności Obywatelskich. Widać w nich zmianę argumentacji przywoływanej na rzecz powołania komisji badającej reparacje. Świadkowie występujący przed komisją nie odwoływali się do osobistych doświadczeń, natomiast odnosili się niemal wyłącznie do argumentów prawnych, osadzonych w doświadczeniach dyskusji na forum ONZ (Achiume, 2021; Heath, 2021). Podobnie jak w przypadku przesłuchań z 2019 roku, tylko jeden ze świadków sprzeciwiał się idei reparacji (Walker, 2021).

Wyrazem zwiększonego poparcia jest także fakt, że w kwietniu 2021 roku, po raz pierwszy H.R. 40 wyszedł poza komisję legislacyjną

i był rekomendowany do przedłożenia w Izbie Reprezentantów (H.R. 40, 2021). Jednak do końca 2021 roku nie odbyło się nad nim głosowanie. Świadczy to o braku ponadpartyjnej koalicji i sprzeciwu reprezentantów partii republikańskiej. Także stanowisko partii demokratycznej nie do końca jest jednoznaczne, o ile Joe Biden – zarówno w kampanii wyborczej, jak i w wystąpieniu z okazji stulecia Masakry w Tulsie – popierał koncepcję reparacji, jego zaangażowanie postrzegane jest przez aktywistów za niewystarczające (Daniels, 2021).

### UWAGI KOŃCOWE

Pytania, które pojawiają się w procesie legislacyjnym i są przytaczane przez przeciwników ustawy H.R. 40, dotyczą głównie praktycznej strony reparacji:

- Kto miałby wypłacić reparacje – czy wszystkie inne grupy etniczne wyłączając czarnych?
- Na jakiej podstawie miano by określać przynależność etniczną do grupy beneficjentów?
- Czy reparacje dotyczyłyby potomków niewolników, czy też całej społeczności afroamerykańskiej?
- Czy reparacje miałyby charakter bezpośrednich wypłat finansowych, czy też miałyby charakter programów pomocowych skierowanych do całej społeczności?

Dość istotnym pytaniem w tych rozważaniach jest to, na ile argument o niewykonalności reparacji powinien determinować dyskurs. Czy niemożność oszacowania wartości reparacji, które należałoby wypłacić, czy też precyzyjnego określenia grupy osób, którym należałoby je wypłacić, powinny wpływać na zarzucenie prac legislacyjnych nad H.R. 40? Coates uważa, że „To, że HR 40 nigdy – ani pod rządami Demokratów, ani Republikanów – nie trafiła na salę obrad Izby, sugeruje, że nasze obawy są zakorzenione nie w niepraktyczności reparacji, ale w czymś bardziej egzystencjalnym” (Coates, 2014), co prowadzi Coatesa do postawienia istotnego pytania „co mamy zrobić z najstarszą demokracją świata?” (Coates, 2014). Nkechi Taifa, jeden ze współzałożycieli N’COBRA, napisał że:

Ludzie, którzy mówią o reparacjach są uważani za lewicowych szaleńców. Ale wszystko, o czym mówimy, to studiowanie [reparacji]. Jak powiedział John Conyers, badamy wszystko. Badamy wodę, powietrze. Nie możemy nawet zbadać tej kwestii? Ta ustawa nie upoważnia do przekazania nikomu ani jednego czerwonego centa (Coates, 2014).

W przesłuchaniach z 2019 oraz 2021 roku dominuje narracja wyrażająca potrzebę powołania komisji w celu przeprowadzenia działań dochodzeniowych i wyjaśniających długofalowe skutki niewolnictwa i praw Jima Crowa na pozycję Afroamerykanów. Pojawia się argument odpowiedzialności i zadośćuczynienia ze strony władzy federalnej ze względu na zaangażowanie władz stanowych i federalnych w stworzenie i utrzymanie systemu niewolnictwa i rasowej dyskryminacji. O ile zadośćuczynienie w aspekcie ekonomicznym nie jest wyłączone z dyskursu, to we wszystkich dokumentach widać, że nie jest ono kluczowym i nadrzędnym elementem debaty reparacyjnej. Kluczowe wydają się argumenty wskazujące na konieczność przywrócenia ładu moralnego i sprawiedliwości społecznej ze strony ustawodawcy. „Pełne uznanie [win] i przywrócenie sprawiedliwości” było najczęściej powtarzającym się zwrotem we wszystkich analizowanych wystąpieniach. Dlatego to nie element ekonomiczny, ale naprawczy i sprawiedliwościowy H.R. 40 był najbardziej istotny w dotychczasowych narracjach i debatach.

Dyskusja nad reparacjami przedstawiana jest w kontekście międzynarodowym, wskazując na podobne roszczenia w Wielkiej Brytanii czy Francji, bądź też innych państwach, które czerpały profity z niewolnictwa (Brophy, 2014; Craemer, 2018; Thompson, 2018; Gifford, 2000). Jednak zagadnienie reparacji dla Afroamerykanów jest w ostatnim czasie przedstawiane także jako jeden z elementów uniwersalnej potrzeby przywracania sprawiedliwości. Na szczególną uwagę zasługuje praca pod redakcją Bhabha, Matache oraz Elkinsa ukazująca międzynarodowe spojrzenie na kwestię zadośćuczynienia. Autorzy wskazują, że niesprawiedliwość ze strony państwa w przeszłości – czy to niewolnictwo, czy kolonizacja, przymusowa sterylizacja, czy też powszechne okrucieństwa – ma trwałe konsekwencje, które powodują ciągłe szkody i którymi należy się zająć, promując takie wartości, jak sprawiedliwość i równość (Bhabha, 2021). Analizując debaty nad reparacjami wskazano na szereg zastrzeżeń i problemów

natury prawnej. Jednak – pomimo tych trudności – zagadnienie reparacji dla Afroamerykanów odgrywa coraz większą rolę w amerykańskiej polityce publicznej, wpisując się w politykę redystrybucyjną. O ile Amerykanie są niechętni prowadzeniu jakiegokolwiek polityki redystrybucyjnej, to jednak zarówno konieczność zadośćuczynienia, jak i głęboko zakorzenione poczucie niesprawiedliwości wśród Afroamerykanów, w połączeniu z coraz większym poparciem społecznym dla tych postulatów, może wymusić zmianę nastawienia w tym aspekcie.

#### BIBLIOGRAFIA

- Ahmad, M. (2018). Queen Mother Audley Moore: Mentor and Teacher. *Palimpsest: A Journal on Women, Gender, and the Black International*, 7(2), 169–172.
- America, R.F. (1998). Reparations and Public Policy. *The Review of Black Political Economy*, 26(3), 77–83.
- Berlin, I., Glymph, T., Miller, S.F., Reidy, J.P., Rowland, L., & Saville, J. (Red.) (1990). Freedom: A Documentary History of Emancipation 1861–1867. *The Wartime Genesis of Free Labor: The Lower South, I (III)*. Cambridge: Cambridge University Press
- Bhabha, J., Matache, M., & Elkins, C. (2021). *Time for reparations*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- The Black Panther Party's Ten-Point Program. <https://www.ucpress.edu/blog/25139/the-black-panther-party-s-ten-point-program/> (data dostępu 30. 01.2022)
- Brophy, L. (2014) The Case for Reparations for Slavery in the Caribbean. *Slavery & Abolition*, 35 (1), 165–169.
- Coates, T.-N. (2014, June). The case for reparations. *The Atlantic*. <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2014/06/the-case-for-reparations/361631/>
- Conyers, J., Jr (2015). <https://web.archive.org/web/20150829135025/http://conyers.house.gov/index.cfm/reparations> (original web page was <http://conyers.house.gov/index.cfm/reparations>)
- Craemer, T. (2018). International Reparations for Slavery and the Slave Trade. *Journal of Black Studies*, 49 (7), 694–713.
- Czarnota, A. (2015). Między polityką a prawem, czyli o sprawiedliwości okresu przejściowego. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Philosophica*, (27), 13–35.

- Daniels, E. (2021, 2 czerwca). Biden privately tells lawmakers not to expect much on reparations legislation. *Politico*. <https://www.politico.com/news/2021/06/02/biden-reparations-tulsa-491607>
- Davis, A.M. (2014). Apologies, Reparations, and the Continuing Legacy of the European Slave Trade in the United States. *Journal of Black Studies*, 45(4), 271–286.
- De Greiff, P. (2010). *The handbook of reparations*. New York: Oxford University Press.
- Dye, K. (2009). The Black Manifesto for Reparations in Detroit: Challenge and Response, 1969. *Michigan Historical Review*, 35, (2), 53–83.
- Dyzenhaus, D., & Moran M. (2005). *Calling power to account: Law, reparations, and the Chinese Canadian head tax case*. Toronto: Univ. of Toronto Press.
- Farmer, A.D., & McDuffie, E.S. (2018). Guest Editors' Introduction: The Life, Legacy, and Activism of Queen Mother Audley Moore. *Palimpsest: A Journal on Women, Gender, and the Black International*, 7(2), v-xii.
- Forman, J. (1969). Manifesto. *Africa Today*, 16(4), 21–25.
- Frye, J.K. (1974). The „Black Manifesto” and the Tactic of Objectification. *Journal of Black Studies*, 5(1), 65–76.
- Gifford, A. (2000). The legal basis of the claim for slavery reparations. *Human Rights*, (27) 2, 16–18.
- H.R. 40 (116th). <https://www.congress.gov/116/bills/hr40/BILLS-116hr40ih.pdf>
- H.R. 40 (117th). <https://docs.house.gov/meetings/JU/JU00/20210414/111451/BILLS-11740ih.pdf>
- H.R. 40 and the Path to Restorative Justice. (2019, 19 czerwca). <https://judiciary.house.gov/calendar/eventsingle.aspx?EventID=2261>
- H.R. 40 and the Path to Restorative Justice. (2019, 19 czerwca). Written testimony of Cory Booker. <https://docs.house.gov/meetings/JU/JU10/20190619/109648/HHRG-116-JU10-Wstate-BookerC-20190619.pdf>
- H.R. 40 and the Path to Restorative Justice. (2019, 19 czerwca). Written Testimony of Katrina Colston Browne. <https://docs.house.gov/meetings/JU/JU10/20190619/109648/HHRG-116-JU10-Wstate-BrowneK-20190619.pdf>
- H.R. 40 and the Path to Restorative Justice. (2019, 19 czerwca). Written testimony of Ta-Nehisi Coates. <https://docs.house.gov/meetings/JU/JU10/20190619/109648/HHRG-116-JU10-Wstate-CoatesT-20190619.pdf>
- H.R. 40 and the Path to Restorative Justice. (2019, 19 czerwca). Written testimony of Dany Glover. <https://docs.house.gov/meetings/JU/JU10/20190619/109648/HHRG-116-JU10-Wstate-GloverD-20190619.pdf>

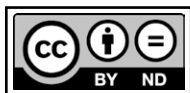
- H.R. 40 and the Path to Restorative Justice. (2019, 19 czerwca). Written testimony of Coleman Hughes. <https://docs.house.gov/meetings/JU/JU10/20190619/109648/HHRG-116-JU10-Wstate-HughesC-20190619.pdf>
- H.R. 40 and the Path to Restorative Justice. (2019, 19 czerwca). Written testimony of Julianne Malveaux. <https://docs.house.gov/meetings/JU/JU10/20190619/109648/HHRG-116-JU10-Wstate-MalveauxJ-20190619.pdf>
- H.R. 40 and the Path to Restorative Justice. (2019, 19 czerwca). Written testimony of Eric Miller <https://docs.house.gov/meetings/JU/JU10/20190619/109648/HHRG-116-JU10-Wstate-MillerE-20190619.pdf>
- H.R. 40 and the Path to Restorative Justice. (2019, 19 czerwca). Written testimony of Burgess Owens. <https://docs.house.gov/meetings/JU/JU10/20190619/109648/HHRG-116-JU10-Wstate-OwensB-20190619.pdf>
- H.R. 40 and the Path to Restorative Justice. (2019, 19 czerwca). Written testimony of Eugene Taylor Sutton. <https://docs.house.gov/meetings/JU/JU10/20190619/109648/HHRG-116-JU10-Wstate-SuttonE-20190619.pdf>
- H.R. 40. (2021, 17 lutego). Exploring the Path to Reparative Justice in America. <https://judiciary.house.gov/calendar/eventsingle.aspx?EventID=4367>
- H.R. 40. (2021, 17 lutego). Written testimony of E. Tendayi Achiume. <https://docs.house.gov/meetings/JU/JU10/20210217/111198/HHRG-117-JU10-Wstate-AchiumeE-20210217.pdf>
- H.R. 40. (2021, 17 lutego). Written testimony of Laurence Elder. <https://docs.house.gov/meetings/JU/JU10/20210217/111198/HHRG-117-JU10-Wstate-ElderL-20210217.pdf>
- H.R. 40. (2021, 17 lutego). Written testimony of Dreisen Heath. <https://docs.house.gov/meetings/JU/JU10/20210217/111198/HHRG-117-JU10-Wstate-HeathD-20210217.pdf>
- H.R. 40. (2021, 17 lutego). Written testimony of Kamm Howard. <https://docs.house.gov/meetings/JU/JU10/20210217/111198/HHRG-117-JU10-Wstate-HowardK-20210217.pdf>
- H.R. 40 (2021, 17 lutego). Written testimony of Kathy Masaoka. <https://docs.house.gov/meetings/JU/JU10/20210217/111198/HHRG-117-JU10-Wstate-MasaokaK-20210217.pdf>
- H.R. 40. (2021, 17 lutego). Written testimony of Herschel Walker. <https://docs.house.gov/meetings/JU/JU10/20210217/111198/HHRG-117-JU10-Wstate-WalkerH-20210217.pdf>
- H.R. 3745. (1989). Commission to Study Reparation Proposals for African Americans Act. <https://www.congress.gov/bill/101st-congress/house-bill/3745/text>

- H.Res. 194. (2008, 29 lipca). Apologizing for the enslavement and racial segregation of African-Americans. <https://www.congress.gov/110/bills/hres/194/BILLS-110hres194eh.pdf>
- Henry, C.P. (2003). The Politics of Racial Reparations. *Journal of Black Studies*, 34 (2), 131–152.
- Hum, D., & Fergusson, B. (2008). How Should Canada Redress Historical Injustices? Lessons from the Chinese Head Tax? W A. Sabitha (Red.), *Redressing Injustice: Reparations* (s. 176–195). Amicus Books, IEFELI University Press.
- Krotoszyński, M. (2017). *Modele sprawiedliwości tranzycyjnej*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.
- Lachowski, T. (2018). *Perspektywa praw ofiar w prawie międzynarodowym: Sprawiedliwość okresu przejściowego (transitional justice)*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Lyons D. (2004). Corrective Justice, Equal Opportunity, and the Legacy of Slavery and Jim Crow. *Boston University Law Review*, 84(5), 1375–1404.
- Lechtreck, E.A. (2012). „We Are Demanding \$500 Million For Reparations”: The Black Manifesto, Mainline Religious Denominations, And Black Economic Development. *The Journal of African American History*, 97, 39–71.
- Lockhart, P.R. (19 czerwca 2019). The 2020 Democratic primary debate over reparations, explained. <https://www.vox.com/policy-and-politics/2019/3/11/18246741/reparations-democrats-2020-inequality-warren-harris-castro>
- Moore, Q.M. (1973). The Black Scholar Interviews: Queen Mother Moore. *The Black Scholar*, 4(6/7), 47–55.
- Oppenheimer, D. (2017). Dr. King’s Dream of Affirmative Action, *Harvard Latinx Law Review*, 21, 55–86.
- Pleasant, N. (2010). Moral Argument Is Not Enough: The Persistence of Slavery and the Emergence of Abolition. *Philosophical Topics*, 38 (1), 159–180.
- Posner, E.A., & Vermeule, A. (2003). Reparations for slavery and other historical injustices. *Columbia Law Review*, 103(3), 689–748.
- Posner, E.A., & Vermeule, A. (2004). Transitional justice as ordinary justice. *Harvard Law Review*, 117(3), 762–825.
- Proceedings and Debates of the 110th Congress, Second Session (2008, 29 July). *Congressional Record*, 154 (125). House of Representatives. <https://www.congress.gov/110/crec/2008/07/29/CREC-2008-07-29.pdf>
- Proceedings and Debates of the 111th Congress, First Session (2009, 18 June). *Congressional Record*, 155 (98). Senat. <https://www.congress.gov/111/crec/2009/06/18/CREC-2009-06-18.pdf>



- S.Con.Res. 26 (111th). A concurrent resolution apologizing for the enslavement and racial segregation of African Americans. <https://www.congress.gov/111/bills/sconres26/BILLS-111sconres26es.pdf>
- Schedler, G. (2003). Responsibility for an estimation of the damages of American slavery. *University of Memphis Law Review*, 33(2), 307–352.
- Sherwin E., (2004) Reparations and Unjust Enrichment. *Boston University Law Review*, 84 (5), 1443–1465.
- Smolak, M. (2002). Sprawiedliwość transformacyjna na przykładzie Komisji Prawdy i Pojednania Republiki Południowej Afryki. *Państwo i Prawo*, 57 (11), 66–73.
- Snarski, T. (2010). Sprawiedliwość transformacyjna, filozofia prawa i rozliczanie przeszłości przez demokratyczne państwo prawa. *Pamięć i Sprawiedliwość: Biuletyn Głównej Komisji Badania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu Instytutu Pamięci Narodowej*, 2 (160), 211–228.
- Summers, J. (2021, 12 listopada). A bill to study reparations for slavery had momentum in Congress, but still no vote. <https://www.npr.org/2021/11/12/1054889820/a-bill-to-study-reparations-for-slavery-had-momentum-in-congress-but-still-no-vo>
- Taifa, N. (2020). Let's Talk About Reparations. *Columbia Journal of Race and Law*, 10(1), 1–33.
- Teitel, R.G. (2006). *Transitional justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Teitel, R.G. (2014). *Globalizing transitional justice: Contemporary essays*. Oxford: Oxford University Press.
- Thompson, J. (2018). *Should current generations make reparation for slavery?*. Cambridge: Polity.
- Thompson J. (2007), Coming to Terms with the Past in Australia. W J. Miller & R. Kumar (Red.), *Reparations: Interdisciplinary Inquiries* (s. 69–84). Oxford: Oxford University Press.

### Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>





Horyzonty Polityki  
2022, Vol. 13, N° 43



**MARTA BOHDZIEWICZ-LULEWICZ**

<http://orcid.org/0000-0002-8683-430X>  
Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie  
blulewicz@gmail.com

**DOROTA MURZYN**

<http://orcid.org/0000-0003-2032-8401>  
Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie  
dorota.murzyn@up.krakow.pl

**AGNIESZKA PACUT**

<http://orcid.org/0000-0002-3616-8820>  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie  
agnieszka.pacut@uek.krakow.pl

DOI: 10.35765/HP.2237

## Tworzenie regulacji prawnej dotyczącej przedsiębiorstwa społecznego w Polsce w kontekście teorii demokracji deliberatywnej

*Streszczenie*

**CEL NAUKOWY:** Celem artykułu jest opis procesu tworzenia regulacji poświęconej przedsiębiorstwu społecznemu (PS) i ekonomii społecznej (ES), identyfikacja głównych aktorów i mechanizmów w kontekście założeń koncepcji demokracji deliberatywnej.

**PROBLEM I METODY BADAWCZE:** W artykule przeprowadzono analizę pojęciową i teoretyczną podstawowych założeń demokracji deliberatywnej, dialogu społecznego i dialogu obywatelskiego, przedsiębiorstw społecznych. W badaniu wykorzystano analizę źródeł pierwotnych (*desk research*), głównie projektów aktów prawnych w zakresie PS i ES i raportów z ich konsultacji.

**PROCES WYWODU:** W artykule przedstawiono kolejno: koncepcję przedsiębiorstwa społecznego i jego ramy prawne w Europie; założenia demokracji deliberatywnej i dialogu obywatelskiego w kontekście uczestniczenia obywateli w procesie stanowienia prawa; proces tworzenia regulacji poświęconej PS i ES w Polsce wraz z toczącymi się wokół niej dyskusjami środowiska związanego z ekonomią społeczną.

Sugerowane cytowanie: Bohdziewicz-Lulewicz, M., Murzyn, D. i Pacut, A. (2022). Tworzenie regulacji prawnej dotyczącej przedsiębiorstwa społecznego w Polsce w kontekście teorii demokracji deliberatywnej. *Horyzonty Polityki*, 13(43), 51–71. DOI: 10.35765/HP.2237.

**WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ:** Proces tworzenia regulacji poświęconej PS i ES jest osadzony w koncepcji demokracji deliberatywnej. Zaangażowani byli w niego różni aktorzy, początkowo związani z sektorem społecznym, a później także publicznym różnych szczebli. W procesie tym wykorzystano zróżnicowane formy konsultacji i zaangażowania aktorów.

---

---

**WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE:** W toku analizy zidentyfikowano dwa modele inicjowania prac nad ustawą o PS i ES: model inicjatywy zewnętrznej i model mobilizacji. Ustalono że brak aktu prawnego może wynikać m.in. z: braku lidera koordynującego inicjatywę, niskiej motywacji i akceptacji środowiska ES dla idei PS, słabego rozpoznania koncepcji PS w społeczeństwie oraz heterogeniczności środowiska ES. Zaproponowano rozwinięcie badań w kontekście analizy grup interesu i ich wpływu na proces tworzenia ustawy.

---

---

**SŁOWA KLUCZOWE:**

demokracja deliberatywna, dialog obywatelski, ekonomia społeczna, przedsiębiorstwo społeczne, ustawa o ekonomii społecznej

*Abstract*

LEGAL REGULATION MAKING OF SOCIAL ENTERPRISE IN POLAND IN THE CONTEXT OF DELIBERATIVE DEMOCRACY THEORY

**RESEARCH OBJECTIVE:** The aim of this article is to describe the process of creating a regulation dedicated to social enterprise (SEI) and social economy (SE), to identify the main actors and mechanisms in the context of deliberative democracy theory.

---

---

**THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS:** The article provides a conceptual and theoretical analysis of the basic assumptions of deliberative democracy, social and civic dialogue and social enterprise. The research was based on desk research, mainly drafts of legal acts in the field of SEI and SE and reports from their consultations.

---

---

**THE PROCESS OF ARGUMENTATION:** The paper presents: the concept of social enterprise and the legal framework of the SEI in Europe; the assumptions of deliberative democracy and civic dialogue in the context of citizen participation in law-making process; the process of creating regulation dedicated to the SEI and the SE in Poland together with ongoing debates of the SE community around it.

---

---

**RESEARCH RESULTS:** The process of creating a regulation dedicated to SEI and SE is embedded in the concept of deliberative democracy. Various actors were involved, initially linked to the social sector and later also to public sector at various levels. The process used diverse forms of consultation and actor involvement.

---

---

**CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS:** The analysis identified two models for initiating work on the Law on SEI and SE: the outside initiative model and the mobilisation model. It was found that the lack of legislation may be due to: the lack of a leader coordinating the initiative, low motivation and acceptance of the SE community for the idea of SEI, poor recognition of the concept of SEI in the society and the heterogeneity of the SE community. It was suggested to develop the research in the context of interest group analysis and their impact on the law-making process.

---

---

**KEYWORDS:**

deliberative democracy, civic dialogue, social economy, social enterprise, law on social economy.

### 1. WPROWADZENIE

Od 2008 roku środowisko organizacji pozarządowych i ruch spółdzielczy w Polsce postuluje przyjęcie regulacji prawnej (w formie ustawy) definiującej status przedsiębiorstwa społecznego (PS) oraz szerszej sfery ekonomii społecznej (ES). Od tego czasu powstało co najmniej pięć projektów aktów prawnych regulujących wspomniane terminy. Każdy spotkał się jednak z krytyką najbardziej zainteresowanych, czyli przedstawicieli podmiotów ekonomii społecznej (PES), w tym PS. Efektem tego jest brak ustawy poświęconej temu sektorowi gospodarki.

Znaczenie ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych w rozwoju społecznym i gospodarczym Europy jest dostrzegalne od trzydziestu lat. Podmioty działające w tej sferze są uznawane za „kamień węgielny europejskiego modelu społecznego” (Gospodarka społeczna..., 2013). Ramy ich działalności wyznaczają wartości charakterystyczne dla europejskiego modelu społecznego, takie jak: partycypacja, demokracja, solidarność i subsydiarność. Ich aktywność wpisuje się w przeobrażenia mechanizmów zarządzania publicznego polegających na poszukiwaniu nowych sposobów modernizowania

państwa oraz reform współzarządzania publicznego, które uwzględniają autonomię i suwerenność aktorów społecznych oraz zakładają ich włączanie w sprawy publiczne (Hausner, 2008).

Celem artykułu jest opis procesu tworzenia regulacji poświęconej ES i PS oraz identyfikacja głównych aktorów i mechanizmów w kontekście założeń koncepcji demokracji deliberatywnej.

Autorki starają się odpowiedzieć na następujące pytania:

1. W jaki sposób proces powstawania ustawy o przedsiębiorstwie społecznym i ekonomii społecznej wpisuje się w koncepcję demokracji deliberatywnej?
2. Jakie mechanizmy i aktorzy wpływały na proces tworzenia regulacji w zakresie przedsiębiorstwa społecznego i ekonomii społecznej?
3. Jakie są powody, dla których wciąż nie ma konsensusu społecznego wobec prawnego uregulowania koncepcji przedsiębiorstwa społecznego?

W artykule przeprowadzono analizę pojęciową i teoretyczną podstawowych założeń demokracji deliberatywnej, dialogu społecznego i dialogu obywatelskiego, przedsiębiorstw społecznych oraz dokonano przeglądu literatury przedmiotu, ze szczególnym uwzględnieniem debat toczących się wokół tych koncepcji. W badaniu wykorzystano analizę źródeł pierwotnych (*desk research*), takich jak: projekty aktów prawnych w zakresie PS i ES, raporty z procesu ich konsultacji, opracowania rządowe, sejmowe i eksperckie, artykuły internetowe na temat projektów ustaw publikowane przez portale pozarządowe itp.

## 2. KONCEPTUALIZACJA PRZEDSIĘBIORSTWA SPOŁECZNEGO

Przedsiębiorstwa społeczne są elementem praktyki społeczno-gospodarczej, która od ponad trzydziestu lat rozwija się w różnych częściach świata (Defourny i in., 2021). Stały się one przedmiotem zainteresowania decydentów publicznych, jak i środowiska akademickiego z uwagi na umiejętność generowania pozytywnych zmian społecznych za pomocą rozwiązań innowacyjnych przy współpracy z różnymi grupami interesariuszy (Defourny, Nyssens, 2010).

Uogólniając, przedsiębiorstwa społeczne to „organizacje poszukujące biznesowych rozwiązań dla problemów społecznych” (Thompson, Doherty, 2006, s. 362). Tworzą one korzyści dla społeczności niezależnie od struktury własnościowej lub prawnej i przy różnym stopniu samowystarczalności finansowej, innowacyjności i transformacji społecznej (Brouard, Larivet, 2010). Charakteryzują je następujące cechy: realizowany cel społeczny, ograniczenia w dystrybucji zysku, przyznanie praw własności i uprawnień kontrolnych interesariuszom innym niż inwestorzy, w połączeniu z otwartym i partycypacyjnym modelem zarządzania (Borzaga, Galera, 2009).

Przedsiębiorstwa społeczne są definiowane w odniesieniu do koncepcji przedsiębiorczości społecznej oraz gospodarki społecznej (Defourny, Nyssens, 2010). Ich formę prawną, modele powstawania i rozwoju determinują czynniki kontekstowe, otoczenie historyczne, społeczno-gospodarcze, kulturowe (Defourny, Nyssens, 2021). W Europie są one zaliczane do gospodarki (ekonomii) społecznej, która w nowoczesnych, liberalnych demokracjach łączy trzy sfery – społeczeństwo obywatelskie, organizacje publiczne i podmioty prywatne – w innowacyjnym podejściu do rozwiązywania problemów społecznych (Hulgård, 2010). W kontekście europejskim akcentuje się znaczenie mechanizmów publicznych, polityk publicznych, ukazując je jako jeden z nurtów, które dały początek przedsiębiorstwom społecznym (Leś 2008, s. 40; Borzaga i in., 2020).

W zależności od systemu prawnego i kontekstu krajowego przedsiębiorstwa społeczne w Europie przyjmują różnorodne formy prawne i organizacyjne (Borzaga i in., 2020, s. 56–65). Zasadniczo wyróżnia się dwie grupy krajów: te, które wprowadziły przepisy opracowane dla PS w celu wspierania ich rozwoju (np. Belgia, Włochy, Wielka Brytania, Hiszpania) oraz te, w których funkcjonowanie tej grupy podmiotów nie jest uregulowane (np. Austria, Niemcy, Holandia).

W Europie wyróżnia się kilka grup przedsiębiorstw społecznych, uwzględniając ich publiczne rozpoznanie oraz krajowe regulacje prawne. Carlo Borzaga i współpracownicy (2020, s. 108–113) wyróżnili:

- PS działające na podstawie specjalnie zaprojektowanych form prawnych (*ad hoc*) o szerokim zakresie działalności – w interesie ogólnym lub w obszarze integracji zawodowej;
- PS działające na podstawie statusu przedsiębiorstwa społecznego o szerokiej formule działania w interesie ogólnym;

- PS działające na podstawie statusu WISE (*work integration social enterprise*);
- organizacje ze statusem pożytku publicznego, działające dla dobra publicznego.

W latach 1991–2001 w krajach europejskich wprowadzano nowe przepisy, które miały umożliwić integrację osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy. Po 2001 roku znaczna liczba krajów zdecydowała się na wprowadzenie przepisów odwołujących się do statusu, który pozwala na uznanie organizacji za przedsiębiorstwo społeczne. Najnowszą tendencją jest uznawanie organizacji za przedsiębiorstwa społeczne za pośrednictwem ustaw dotyczących szerszych zjawisk, tj. gospodarki społecznej i solidarnej lub trzeciego sektora (Borzaga i in., 2020).

### 3. DEMOKRACJA DELIBERATYWNA

Możliwość uczestniczenia obywateli w podejmowaniu decyzji o tym, co jest dla nich ważne w sferze publicznej oraz kształtowaniu polityk publicznych jest podstawową cechą systemów demokratycznych. To, czy i w jaki sposób preferencje społeczeństwa są uwzględniane jest z kolei istotną kwestią charakteryzującą stopień demokratyzacji danego systemu politycznego. W tym kontekście szczególnie interesująca jest koncepcja demokracji deliberatywnej, gdyż wydaje się, że umożliwia realizację takiego procesu, w którym głos obywateli jest najbardziej słyszalny.

Koncepcja demokracji deliberatywnej jest wyrazem wiary w możliwość szerszej i bardziej świadomej partycypacji obywateli w procesie podejmowania decyzji. Odwołuje się ona do idei,

zgodnie z którą usankcjonowane prawodawstwo wynika z publicznej deliberacji obywateli. Jako normatywne uzasadnienie legitymizacji, demokracja deliberatywna przywołuje ideały racjonalnego prawodawstwa, partycypacyjnej polityki oraz samorządności obywatelskiej (Bohman, Rehg, 1997, s. ix).

Podstawą tego podejścia jest teza, że istotą demokracji jest deliberacja, czyli debata, dyskusja, komunikacja oparta na argumentacji.



W procesie deliberacji uczestnicy powinni być otwarci na możliwość korygowania swoich opinii w świetle nowych informacji i twierdzeń prezentowanych przez współuczestników dyskusji. Ta zdolność do zmiany preferencji politycznych jest jednym z istotnych celów deliberacji (Bachmann, 2004).

Demokracja deliberatywna jest zatem ukierunkowana na przewyżnianie różnic opinii pomiędzy obywatelami, stąd kluczowym elementem tego procesu jest argumentacja i publiczne uzasadnienie opinii. Osiągnięcie konsensusu pomiędzy debatującymi nie zawsze jest przy tym możliwe, co podkreśla między innymi Jürgen Habermas (2005). Może tak być na przykład z uwagi na patowy układ interesów lub rozbieżności w wiedzy eksperckiej lub środowiskowej.

Deliberacja według Habermasa ma mieć swój wyraz przede wszystkim w medium publicznym, jakim jest prawo. Ustanowione w procesie deliberacji prawo ma ugruntowanie w procedurze, w ramach której suwerenny naród wyraża swoją wolę, przez co ustrój polityczny i rozwiązania polityczne są legitymizowane. Habermas pisze:

Wytwarzanie prawowitego prawa przez politykę delibeartywną stanowi [...] pewną procedurę polegającą na rozwiązywaniu problemów, która potrzebuje wiedzy i opracowuje wiedzę, by programować regulowanie konfliktów i realizowanie celów zbiorowych. Polityka wchodzi w luki funkcjonalne, które otwierają się wskutek przeciążenia innych mechanizmów integracji społecznej (Habermas, 2005, s. 338).

Wszystkie społeczności muszą zdecydować, które kwestie będą przedmiotem zainteresowania decydentów. Zgodnie z modelami zaproponowanymi przez Rogera Cobba, Jennie-Keith Ross i Marca Howarda Rossa (1976) są trzy podstawowe sposoby, które przedstawiają kariery nowych tematów/kwestii, od pierwszej inicjatywy do formalnego opracowania przez gremium upoważnione do podjęcia decyzji. W pierwszym przypadku – modelu inicjatywy zewnętrznej – kwestie powstają w grupach pozarządowych, a następnie są na tyle rozszerzane, że trafiają najpierw do agendy publicznej, a w końcu do agendy formalnej (np. nacisk opinii publicznej wymusza formalne zajęcie się tematem). Drugi model – mobilizacji – zakłada, że inicjatywa wychodzi od systemu politycznego, ale jego agenci

muszą mobilizować sferę publiczną, gdyż potrzebują poparcia dla formalnego opracowania lub przeforsowania uchwalonego programu. Wreszcie w trzecim przypadku inicjatywa pochodzi od sprawujących urzędy lub przywódców politycznych, a temat aż do formalnego opracowania krąży wewnątrz systemu politycznego bez udziału politycznej sfery publicznej (model inicjatywy wewnętrznej). Z punktu widzenia teorii demokracji, modele te odzwierciedlają (w uproszczeniu) możliwości, jakie istnieją we wzajemnym wpływanii na siebie sfery publicznej i systemu politycznego (Habermas, 2005).

Deliberacja stanowi fundament wielopasmowego zarządzania publicznego (Sroka, 2018). Charakteryzują ją trzy cechy: perswazyjny sposób doboru argumentów, dążenie do osiągnięcia konsensusu oraz publiczny charakter dyskursu. Jacek Sroka uważa przy tym, że „praktyki deliberacyjne i zarządzanie publiczne w nowym stylu udają się tylko tam, gdzie i zaufanie, i sieci społeczne charakteryzują się wysoką kooperacyjną «jakością»” (Sroka, s. 135). Podkreśla on, że w naszej części Europy funkcjonowanie deliberacyjnych rozwiązań masowych choć praktycznie możliwe, to jednak nie występuje. Pojawiają się natomiast „deliberacyjne mikro-fora” i „deliberacyjne momenty”. Znacznie bardziej popularny jest natomiast dialog obywatelski. Świadomy, obywatelski dialog w celu rozwiązania problemów społecznych i ekonomicznych mieści się w granicach demokracji deliberatywnej.

W Polsce istnieje wiele narzędzi instytucjonalnych, służących współdziałaniu obywateli w procesach decyzyjnych, dotyczących sfery życia publicznego, w tym wiele z nich ma charakter deliberatywny. Służą one komentowaniu projektów prawa, negocjowaniu zapisów i rozwiązań, ale także legitymizacji przyjmowanych przepisów. Do takich narzędzi zaliczyć można między innymi dialog społeczny, dialog obywatelski czy konsultacje społeczne.

Dialog społeczny i dialog obywatelski, jako publiczne i partycypacyjne procedury decyzyjne, są instrumentami współzrządzenia. Są one metodami uzgadniania przez władzę i partnerów społecznych (w przypadku dialogu społecznego) lub organizacje pozarządowe (w przypadku dialogu obywatelskiego) wspólnych dla danej społeczności celów, instrumentów i strategii wdrażania polityki publicznej. Tematyka dialogu obywatelskiego dotyka istotnej kwestii – wzrostu znaczenia organizacji pozarządowych w procesie rządzenia

państwem, stanowienia prawa oraz współpodjęcia istotnych decyzji publicznych. Dialog obywatelski można traktować jako wyraz realizacji idei demokratycznych rządów obywateli, tym samym wpisuje się on w strukturę demokracji. Łączy się w nim problematyka demokracji, sfery publicznej i społeczeństwa obywatelskiego (Misztal, 2011).

Jednym z aspektów demokracji deliberatywnej – kładącej nacisk na udział obywateli w podejmowaniu decyzji, a równocześnie będącej formą dialogu obywatelskiego – są konsultacje społeczne. Jest to proces komunikowania się władzy z obywatelami, w którym ci ostatni uzyskują wiedzę o kształcie planowanych działań i rozwiązaniach odnośnie do jakiegoś tematu, a organy władzy publicznej pozyskują od obywateli opinię co do tych rozstrzygnięć i ewentualnie propozycje zmian i usprawnień. Należy przy tym podkreślić, że cechą wspólną wszystkich procedur konsultacyjnych w Polsce jest ich opiniotwórczy charakter, nie stanowią one zatem formy rozstrzygnięcia o sprawach publicznych (Marchaj, 2016). Początkowo za strony konsultacji społecznych uważano jedynie przedstawicieli władzy, związki zawodowe, organizacje pracodawców (dialog społeczny). Obecnie stronami konsultacji są również organizacje pozarządowe, grupy obywateli, zainteresowani rezultatami danych działań (dialog obywatelski).

#### 4. PREZENTACJA WYNIKÓW

W toku analizy materiału badawczego obejmującego lata 2008–2021 zidentyfikowano pięć propozycji aktów prawnych regulujących działalność przedsiębiorstwa społecznego i ekonomii społecznej. Ich zestawienie, zawierające inicjatora, rok powstania, zakres uregulowań, sposób procedowania oraz modele inicjowania prac nad ustawą, przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Projekty aktów prawnych regulujących działalność przedsiębiorstw społecznych oraz ekonomii społecznej w Polsce – wybrane zagadnienia

Lp.	Nazwa aktu prawnego (źródło)	Autor/ Inicjator	Założenia (zakres)	Aktorzy i narzędzia konsultacji	Modele inicjowania prac nad ustawą
1.	Wstępne założenia ustawy o przedsiębiorstwie społecznym (Lzdebski, Izdebski, 2008)	środowisko społeczne zaangażowane w realizację PIW Equal, środowisko akademickie	<ul style="list-style-type: none"> <li>przesłanki ustawowego uregulowania PS</li> <li>ramy działalności PS (cel, zakres działania, sposób utworzenia, założyciele, korzyści)</li> </ul>	Aktorzy: środowisko akademickie, społeczne i administracja publiczna (centralna) – otwarta formuła uczestnictwa Narzędzia: cykl debat, seminariów, spotkań popularyzujących idee PS oraz zasadność jego prawnego uregulowania	Model inicjatywy zewnętrznej. Etap ekspercki.
2.	Ustawa o przedsiębiorczości społecznej i przedsiębiorstwie społecznym (Ustawa o przedsiębiorczości... 2010)	Zespół ds. rozwiązań systemowych w zakresie ekonomii społecznej	<ul style="list-style-type: none"> <li>status prawny PS</li> <li>zasady i tryb tworzenia PS</li> <li>obowiązki PS</li> <li>kontrola działalności PS (Izba Przedsiębiorstw Społecznych)</li> <li>uprawnienia PS</li> <li>zasady likwidacji PS</li> </ul>	Aktorzy: środowisko akademickie, społeczne i administracja publiczna (centralna) – otwarta formuła uczestnictwa Narzędzia: cykl debat, seminariów, spotkań, warsztaty podczas Ogólnopolskich Spotkań ES	Model inicjatywy zewnętrznej. Etap społeczny.
3.	Ustawa o przedsiębiorstwie społecznym i wspieraniu ekonomii społecznej (Posełski projekt ustawy... 2015)	projekt posełski, przygotowany przez Departament Pożytku Publicznego MRPPS na podstawie projektu opracowanego przez Zespół ds. rozwiązań systemowych w zakresie ES	<ul style="list-style-type: none"> <li>zasady i tryb uzyskiwania i utraty statusu PS</li> <li>zasady działania PS</li> <li>zasady funkcjonowania Izby Przedsiębiorstw Społecznych</li> <li>nadzór nad PS</li> <li>zasady wspierania PES</li> <li>funkcjonowanie Rady Ekonomii Społecznej</li> </ul>	Aktorzy: <ul style="list-style-type: none"> <li>MRPPS, Ministerstwo Rozwoju, instytucje publiczne, administracja na szczeblu regionalnym (instytucje zarządzające RPO, ROPS-y) i lokalnym</li> <li>Krajowy Komitet Rozwoju Ekonomii Społecznej (KKRES)</li> <li>Ośrodki Wspierania Ekonomii Społecznej (OWES-y)</li> </ul> Narzędzia: prace warsztatowe, spotkania seminaryjne i konsultacyjne, rozpoczęcie procesu legislacyjnego, opinie i ekspertyzy Biura Analiz Sejmowych	Model inicjatywy zewnętrznej. Etap społeczny.

## Tworzenie regulacji prawnej dotyczącej przedsiębiorstwa społecznego

<p>4.</p> <p>Ustawa o ekonomii społecznej i solidarnej (Wstępny projekt założeń ..., 2017)</p>	<p>Departament Ekonomii Społecznej i Pożytku Publicznego MRPiPS, grupy tematyczne KKRES</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• definicje ekonomii społecznej i solidarnej, otoczenia ekonomii społecznej i solidarnej,</li> <li>• katalog: PES, osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, usług społecznych w technosferze publicznej, zadań publicznych w zakresie rozwoju lokalnego</li> <li>• definicja PS</li> <li>• zasady uzyskiwania i utraty statusu PS</li> <li>• uprawnień PS</li> <li>• formy udziału PES w programowaniu i realizacji zadań użyteczności publicznej</li> <li>• zasady realizacji usług społecznych użyteczności publicznej i zadań publicznych w zakresie rozwoju lokalnego</li> <li>• wsparcie inicjatyw obywatelskich/społecznych na rzecz otoczenia ES</li> <li>• wsparcie rozwoju ES przez władze publiczne</li> </ul>	<p>Aktorzy:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• MRPiPS, instytucje publiczne, administracja na szczeblu regionalnym (instytucje zarządzające RPO, ROPS-y) i lokalnym</li> <li>• przedstawiciele Krajowego i Regionalnych Komitetów Rozwoju Ekonomii Społecznej</li> <li>• przedstawiciele PES, OWES-y, Krajowa Rada Spółdzielcza</li> </ul> <p>Narzędzia: prace warsztatowe, spotkania seminaryjne i konsultacyjne, w tym makroregionalne, pisma z prośbą o zaopiniowanie</p>	<p>Model mobilizacji.</p>
<p>5.</p> <p>Ustawa o ekonomii społecznej (Ustawa o ekonomii..., 2021)</p>	<p>Departament Ekonomii Społecznej i Solidarnej, MRPiPS, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. ekonomii społecznej i solidarnej</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• katalog: PES i osób zagrożonych wykluczeniem społecznym</li> <li>• organizacja i zasady funkcjonowania PS;</li> <li>• zasady realizacji usług społecznych przez PES;</li> <li>• zasady i formy wspierania PES przez organy administracji publicznej</li> </ul>	<p>Aktorzy (wybrani):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• instytucje publiczne, administracja na szczeblu regionalnym (instytucje zarządzające RPO, ROPS-y) i lokalnym</li> <li>• przedstawiciele PES i OWES</li> <li>• członkowie Krajowego i Regionalnych Komitetów Rozwoju Ekonomii Społecznej</li> <li>• konwent Wojewódzkich Rad Działalności Pożytku Publicznego</li> <li>• forum Pełnomocników ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi</li> <li>• środowisko akademickie</li> </ul> <p>Narzędzia: konferencje i spotkania konsultacyjne, debaty podczas Ogólnopolskiego Forum Ekonomii Społecznej i Solidarnej, dyskusje w gronie ekspertów, konsultacje publiczne (BIP), rozpoczęcie procesu legislacyjnego, opinie i ekspertyzy Biura Analiz Sejmowych</p>	<p>Model mobilizacji.</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Hausner, Izdebski (2008); Ustawa o przedsiębiorczości... (2010); Posełski projekt ustawy... (2015); Wstępny projekt założeń do ustawy... (2017); Ustawa o ekonomii... (2021); Raport z konsultacji projektu... (2021).

Prace nad ustawowym uregulowaniem PS i ES zostały zapoczątkowane w 2008 roku przez przedstawicieli środowiska akademickiego (Jerzy Hausner, Hubert Izdebski) zaangażowanych w realizację Programu Inicjatywy Wspólnotowej Equal. Przedstawili oni wstępne założenia ustawy o przedsiębiorstwie społecznym, wskazując na przesłanki jego uregulowania oraz istotę działalności. Przedsiębiorstwo społeczne i jego konceptualizacja były osią ustawy; jak pisali autorzy we *Wstępnych założeniach projektu ustawy o przedsiębiorstwie społecznym*: „PS jest kluczowym ogniwem ekonomii społecznej” (Hausner, Izdebski, 2008, s. 1). Za fundamentalne założenia PS uznano: 1) prowadzenie działalności gospodarczej mającej na celu wytwarzanie produktów lub usług i związane z tym ryzyko gospodarcze, 2) ukierunkowanie działalności na integrację społeczną w skali lokalnej, 3) partnerskie zarządzanie, 4) demokratyczną kontrolę ze strony interesariuszy, 5) przeznaczanie całej nadwyżki finansowej oraz zakumulowanego kapitału PS na realizację misji społecznej 6) zatrudnienie osób znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji<sup>1</sup>. Zdaniem autorów przedsiębiorstwo społeczne nie powinno przyjmować oddzielnej formy prawnej, a raczej powinno nabyć status potwierdzający istotę jego działania. Według pierwszej propozycji ustawy, PS mogły tworzyć organizacje pozarządowe (z wyłączeniem partii politycznych) oraz przedsiębiorcy w myśl ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (z wyłączeniem przedsiębiorstw państwowych, samorządowych i prowadzących działalność zawodową). Powyższe założenia, co do zasady, obowiązywały w projektach ustaw do 2015 roku i niewątpliwie stanowiły podstawę rozumienia i definiowania PS.

Od pierwszego projektu ustawy, dla sektora społecznego dyskusyjne były kwestie dotyczące przede wszystkim po pierwsze kategorii podmiotów, które mogą uzyskać status PS oraz po drugie funkcji społecznych PS. W przypadku funkcji zatrudnieniowej – kogo należy uznać za osobę zagrożoną wykluczeniem społecznym oraz jakie powinny być proporcje zatrudnienia ww. osób. W przypadku funkcji usługowej/rozwojowej PS, impas pojawił się w miejscu definiowania działalności na rzecz społeczności lokalnej (usług społecznych i usług na rzecz rozwoju lokalnego). Inny dylemat stanowiło ograniczenie dostępu do statusu PS tylko dla organizacji społecznych

---

1 Zdefiniowane w Rozporządzeniu KE nr 2204/2002.

prowadzących działalność gospodarczą. W tym przypadku wątpliwość dotyczyła tego, czy taki zapis nie będzie wykluczający dla organizacji pozarządowych prowadzących działalność odpłatną pożytku publicznego oraz inną działalność o charakterze odpłatnym (oświatową, kulturalną) oraz, czy sam fakt zatrudnienia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym to nie za mało, by mówić o funkcji reintegracji społeczno-zawodowej. Powyższe dylematy blokowały ustanowienie prawa w tym zakresie.

W grudniu 2008 roku został powołany Zespół ds. rozwiązań systemowych w zakresie ekonomii społecznej oraz Grupa ds. przygotowania projektu ustawy regulującej przedsiębiorczość społeczną. W czerwcu 2010 roku Zespół przedstawił projekt Ustawy o przedsiębiorczości społecznej i przedsiębiorstwie społecznym. Instytut Spraw Publicznych zorganizował seminaria poświęcone projektowi z udziałem ekspertów oraz przedstawicieli środowisk ES. Projekt był też szeroko dyskutowany podczas Ogólnopolskich Spotkań Ekonomii Społecznej w Poznaniu, wzbudzając dyskusję dotyczącą definicji PS, weryfikacji statusu przez KRS i zasad dystrybucji zysku (Cibor, 2010). Na początku 2011 roku projekt został poddany konsultacjom społecznym, by w czerwcu tegoż roku Rada Ministrów mogła skierować go do parlamentu (Schimanek, 2010). Niestety tak się nie stało. Wokół projektu nie było konsensusu środowiska społecznego. Przykładowo, Izba Przedsiębiorców Społecznych, funkcjonująca w ramach Ogólnopolskiego Forum Organizacji Pozarządowych, czyli kluczowej organizacji parasolowej polskich NGO, poddała w wątpliwość potrzebę wprowadzania ustawy, twierdząc że: „zmiany prawne (w tym planowana Ustawa o przedsiębiorczości społecznej) niekoniecznie będą miały pozytywny wpływ na sektor, a znacznie ważniejsze od nowelizacji i nowych aktów prawnych jest dbanie o stabilność i przewidywalność prawodawstwa” (Cibor, 2011). Niepokój środowiska pozarządowego wzbudziło przede wszystkim sprowadzanie rozwoju przedsiębiorstw społecznych – czy szerzej, sektora – do realizacji polityk publicznych. W październiku 2012 roku Zespół ds. rozwiązań systemowych w zakresie ES rekomendował ministrowi pracy i polityki społecznej nowy projekt ustawy (o nazwie Ustawa o przedsiębiorstwie społecznym) do dalszych prac.

17 lipca 2013 roku odbyło się spotkanie Zespołu ds. rozwiązań systemowych w zakresie ekonomii społecznej, któremu przewodniczył

minister pracy. Podczas spotkania zostały ostatecznie przedstawione dwa bardzo istotne produkty prac zespołu – Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej i projekt Ustawy o przedsiębiorstwie społecznym i wspieraniu ekonomii społecznej. Ten ostatni projekt wzbudził kontrowersje – tym razem głównie pomysł powołania Rady Ekonomii Społecznej oraz zasady systemu wsparcia ekonomii społecznej (Cibor, 2013).

W kwietniu 2015 roku kolejny projekt ustawy (tym razem o przedsiębiorstwie społecznym i wspieraniu podmiotów ekonomii społecznej) został zgłoszony jako projekt poselski. W tej wersji status PS mógł uzyskać przedsiębiorca prowadzący tylko działalność w zakresie: a) zawodowej reintegracji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym lub b) w zakresie pomocy społecznej, opieki nad dziećmi do lat 3, prowadzenia przedszkoli, ochrony zdrowia psychicznego, wsparcia osób niepełnosprawnych. Projekt był niemal tożsamy z propozycją sprzed dwóch lat, opracowaną przez Zespół ds. rozwiązań systemowych w zakresie ekonomii społecznej (Przedsiębiorstwo społeczne..., 2015), doprecyzował jednak usługowy charakter PS (enumeratywnie wyliczał usługi społeczne). Ustawa nie została jednak przyjęta.

Kolejne wersje regulacji prawnej poświęconej PS przygotowywał Departament Ekonomii Społecznej i Pożytku Publicznego w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a od roku 2017 Departament Ekonomii Społecznej i Solidarnej. Był to kluczowy moment z punktu widzenia modeli procedowania regulacji prawnej (Cobb, Ross, Ross, 1976). Od tego czasu inicjatywa stworzenia ustawy wychodziła głównie od systemu politycznego (czyli MRPiPS), można stwierdzić, że była ona bardziej „potrzebna” stronie rządowej niż organizacjom związanym z ekonomią społeczną. Stało się tak między innymi dlatego, że strona rządowa została zobowiązana do przyjęcia ustawy w obszarze ekonomii społecznej przepisami krajowymi i unijnymi (Strategiami Krajowymi oraz zapisami Umowy Partnerstwa Rządu RP i Komisji Europejskiej).

Od momentu, gdy prace nad ustawą zaczął procedować Departament Ekonomii Społecznej i Solidarnej MRPiPS, zmienił się koncept przedsiębiorstwa społecznego i ekonomii społecznej. Po pierwsze – uległa zmianie nazwa regulacji, przestając odnosić się do *stricte* przedsiębiorstwa społecznego. W 2017 roku zaprezentowano



założenia projektu Ustawy o ekonomii społecznej i solidarnej, w którym pojawiła się próba regulacji nie tylko PS, ale całej sfery ES i PES. W przypadku koncepcji PS wprowadzono znaczące novum – projekt dopuścił bowiem do gremium podmiotów uprawnionych do nabywania statusu PS te, które prowadziły działalność odpłatną pożytku publicznego lub/i działalność oświatową lub kulturalną. Środowisko NGO było pełne obaw. Po pierwsze dlatego, że koncepcja PS sprowadzała się do wymogu zatrudnieniowego (minimum 3 osoby, w tym od 30–50% osób zagrożonych wykluczeniem społecznym), po drugie czyniła z PS narzędzie realizacji polityki społecznej. NGO postulowały, by na wzór brytyjski nie wiązać PS tylko i wyłącznie z funkcją integracyjną i socjalną. Dodatkowo w projekcie wskazywano na uprzywilejowanie spółdzielni socjalnych (Wejcman, 2017). Dyskusje wokół założeń trwały przez następne lata. W maju 2021 roku został zaproponowany i poddany szerokim konsultacjom społecznym projekt Ustawy o ekonomii społecznej. We wstępie do raportu z konsultacji projektu ustawy z grudnia 2021 tegoż roku czytamy:

Przygotowanie projektu ustawy o ekonomii społecznej prowadzone było od 2016 r. w ramach szeroko rozumianego dialogu, w tym z partnerami tworzącymi sektor ekonomii społecznej. Kluczowym forum tego dialogu był Krajowy Komitet Rozwoju Ekonomii Społecznej, będący organem pomocniczym Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, w którego pracach uczestniczą przedstawiciele sektora pozarządowego, w tym przedstawiciele Rady Działalności Pożytku Publicznego, administracji rządowej i samorządowej, świata nauki, sektora finansowego oraz partnerzy społeczni (*Raport z konsultacji...*, 2021, s. 2).

W projekcie odstępiono od definiowania sfery ekonomii społecznej, a skoncentrowano się na przedsiębiorstwie społecznym. Zaproponowano rozróżnienie PS na działające w celu reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz działające w celu realizacji usług społecznych. Pozostawiono obowiązek zatrudniania minimum trzech osób (dopuszczono zatrudnienie na część etatu), w każdym typie PS. W reintegracyjnym PS dodatkowo minimum 30% pracowników miały stanowić osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, wobec których miał być opracowywany indywidualny plan reintegracji. Koncepcja PS została powiązana z oczekiwaniami polityki społecznej co do jej reintegracyjnych i usługowych

(w zakresie usług społecznych) funkcji. W ramach naprawdę szerokich konsultacji społecznych<sup>2</sup> zgłoszono uwagi w tabeli zajmującej ponad 160 stron. Projekt Ustawy o ekonomii społecznej jest obecnie (stan na styczeń 2022 r.) procedowany na poziomie rządowym.

## 5. WNIOSKI

W długiej historii tworzenia interesującej nas regulacji prawnej zmieniła się zarówno koncepcja przedsiębiorstwa społecznego i ekonomii społecznej, ale także mechanizmy i główni aktorzy wpływający na proces jej powstawania.

Z punktu widzenia teorii Cobba, Rossa i Ross (1976) można wyróżnić dwa modele podejmowania inicjatywy w zakresie tworzenia rzeczonyj ustawy. Pierwotnie inicjatywa została podjęta przez środowisko społeczne związane z realizacją IW EQUAL, która wprowadziła do dyskursu w Polsce problematykę ekonomii społecznej (model inicjatywy zewnętrznej). Starania ww. środowiska zostały istotnie wsparte przez środowisko akademickie. W późniejszym czasie inicjatywę przejęła sfera rządowa, jednak potrzebowała ona poparcia dla formalnego opracowania projektu (model mobilizacji), stąd prowadzone były szerokie konsultacje społeczne. Poparcie społeczne w tym przypadku było bardzo istotne, bowiem tematyka ekonomii społecznej to obszar obywatelski.

Proces powstawania ustawy o PS i ES charakteryzował się szerokim dyskursem publicznym angażującym wielu różnorodnych aktorów, dążeniem do osiągnięcia konsensusu (a przynajmniej eliminacji wątków, co do których nie było zgody większości), tym samym spełniał pewne warunki procesu deliberatywnego. Prowadzone były szerokie konsultacje społeczne przy użyciu różnorodnych narzędzi, takich jak: warsztaty, debaty, spotkania konsultacyjne, seminaria, możliwość zgłaszania uwag online itp. Konsultacje społeczne stanowiły ważny aspekt w procesie deliberacji i dialogu obywatelskiego i poza ich charakterem opiniodawczym miały rzeczywisty wpływ na

---

2 Opis liczby spotkań i środowisk, w których zaprezentowano i omówiono projekt ustawy znajduje się w Raporcie z konsultacji projektu ustawy o ekonomii społecznej (UD185) z grudnia 2021 r.

zmianę założeń projektów. Proces konsultacji był jawny, otwarty, nie dyskryminował nikogo. Niemniej w procesie tym uczestniczyły głównie organizacje przedstawicielskie, a w mniejszym stopniu stwarzano forum do dyskusji z osobami zagrożonymi wykluczeniem społecznym, które mogą być pracownikami, jak również założycielami PS.

W procesie powstawania ustawy o PS i ES konceptualizacja założeń bazowała początkowo na zaangażowaniu liderów wywodzących się ze środowiska pozarządowego i spółdzielczego, skupionych w grupie prawnej Zespołu ds. rozwiązań systemowych w zakresie ES. Konsultacje założeń odbywały się poprzez warsztaty, debaty, spotkania, w których aktorami byli przede wszystkim przedstawiciele środowiska pozarządowego. Ze strony rządu nad procesem czuwało Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Następnie inicjatywa została przejęta przez administrację publiczną, a prace nad zapisami projektów ustaw odbywały się w ramach grup prawnej i systemowej przy Krajowym Komitecie Rozwoju ES oraz w Departamencie Ekonomii Społecznej MRPiPS. Aktorzy procesu uzgadniania zapisów byli bardziej zróżnicowani; poza środowiskami pozarządowymi, spółdzielczymi oraz ośrodkami wsparcia ES włączono w konsultacje środowiska samorządowe (regionalne ośrodki polityki społecznej, urzędy marszałkowskie itd.), instytucje publiczne (PFRON). Departament Ekonomii Społecznej koordynując prace nad ustawą organizował liczne formy konsultacji: konferencje, warsztaty, spotkania, konsultacje internetowe.

W dwunastoletniej historii prac nad ustawą o PS i ES nie udało się osiągnąć konsensusu co do jej głównych założeń i przyjąć żadnego z projektów proponowanych przez środowiska głównych zainteresowanych, czyli organizacji trzeciego sektora. Powodów takiego stanu rzeczy mogło być wiele – od braku lidera (po stronie społecznej oraz po stronie rządowej), który skoordynowałby inicjatywę i zadbał, by proces wiecznych konsultacji stał się procesem deliberacji – rozwiązywania problemów i szukania konsensusu. Kolejnym powodem mogła być niska motywacja środowiska ES do tego, by przeforsować rzeczoną ustawę. Projekty ustaw nie przynosiły istotnych, nowych korzyści dla głównych zainteresowanych – organizacji pozarządowych i spółdzielni socjalnych. Należy zauważyć, że przez cały czas funkcjonował system wsparcia dla tworzenia przedsiębiorstw społecznych (wprawdzie na początku ograniczony tylko do wspierania

spółdzielni socjalnych, jednak później rozszerzony na inne formy prawne). Zatem PS, czy szerzej podmioty ekonomii społecznej, nie miały interesu w ustawie, zwłaszcza takiej, która narzucała na ich działalność wiele dodatkowych wymogów (od sprawozdawczych przez organizacyjne). Ponadto, uzgodnieniu interesów nie służyła heterogeniczność środowiska ES (organizacje pozarządowe, spółdzielnie socjalne, jednostki reintegracyjne o odmiennym rodowodzie, ramach prawnych i kulturze działania). Wreszcie, należy wspomnieć o hybrydowości rozwiązań oferowanych przez PS, niespotykanych dotychczas w polskich realiach, które mogły być niezrozumiałe ze względu na łączenie odmiennych motywów (altruizm *vs.* egoizm), metod (misja *vs.* oportunizm) i wartości (społeczne *vs.* materialne) (Wygnański, 2008, s. 23).

Największymi ograniczeniami w prowadzonych badaniach były: trudności w operacjonalizacji i zastosowaniu kryteriów deliberacji w kontekście źródeł danych, ich dostępności i kompletności. Proponowane kierunki badań obejmują analizę grup interesów i ich wpływu na proces tworzenia ustawy, jak również uwzględnienie kwestii instytucjonalizacji demokracji deliberatywnej w Polsce.

#### BIBLIOGRAFIA

- Bachmann, K. (2004). *Konwent o przyszłości Europy. Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wielopłaszczyznowym systemie politycznym*. Wrocław: ATUT.
- Bohman, J., & Rehg, W. (Red). (1997). *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*. MA: The MIT Press.
- Borzaga, C., Galera, G., Franchini, B., Chiomento, S., Nogales, R., & Carin, C. (2020). *Social enterprises and their ecosystems in Europe: Comparative synthesis report*. European Commission. Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/567551>.
- Brouard, F., & Larivet, S. (2010). Essay of Clarification and Definitions of related concepts of Social Enterprise, Social Entrepreneur and Social Entrepreneurship. W A. Fayolle & H. Matlay (Red.), *Handbook of Research on Social Entrepreneurship* (s. 29–56). Edward Elgar Publishing.
- Cibor, K. (2010). Ustawa o przedsiębiorczości społecznej – dyskusja na IV OSES. <https://publicystyka.ngo.pl/ustawa-o-przedsiębiorczosci-społecznej-dyskusja-na-iv-oses> (data pobrania: 22.01.22).

- Cibor, K. (2011). Ekonomia społeczna – wizja społeczna kontra administracyjna. <https://publicystyka.ngo.pl/ekonomia-spoeczna-wizja-spoeczna-kontra-administracyjna> (data pobrania: 22.01.2022).
- Cibor, K. (2013). Zespół ds. ekonomii społecznej przekazał ministrowi ustawę, program rozwoju i pakt! <https://publicystyka.ngo.pl/zespol-ds-ekonomii-spoecznej-przekazal-ministrowi-ustawe-program-rozwoju-i-pakt> (data pobrania: 20.01.2020).
- Cobb, R., Ross, J.K., & Ross, M.H. (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. *American Political Science Review*, 70, 126–138.
- Defourny, J., & Nyssens, M. (2010). Conceptions of social enterprise and social entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and divergences. *Journal of Social Entrepreneurship*, 1(1), 32–53. <https://doi.org/10.1080/19420670903442053>.
- Defourny, J., & Nyssens, M. (Red.). (2021). *Social enterprise in Central and Eastern Europe: Theory, models and practice*. New York-London: Routledge.
- Defourny, J., Nyssens, M., & Brolis, O. (2021). Testing Social Enterprise Models Across the World: Evidence From the “International Comparative Social Enterprise Models (ICSEM) Project”. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 50(2), 420–440. <https://doi.org/10.1177/0899764020959470>.
- Galera, G., & Borzaga, C. (2009). Social enterprise: An international overview of its conceptual evolution and legal implementation. *Social Enterprise Journal*, 5(3), 210–228. <https://doi.org/10.1108/17508610911004313>.
- Gospodarka społeczna w Unii Europejskiej. *Streszczenie sprawozdania sporządzonego dla Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego przez Międzynarodowe Centrum Badań i Informacji na temat Gospodarki Publicznej, Społecznej i Spółdzielczej (CIRIEC)* (2013). Europejski Komitet Społeczno-Ekonomiczny.
- Habermas, J. (2005). *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar. (wyd. oryg. 1992).
- Hausner, J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hausner, J., & Izdebski, H. (2008). Wstępne założenia ustawy o przedsiębiorstwie społecznym. W J. Hausner (Red.). *Przedsiębiorstwa społeczne w Polsce: teoria i praktyka* (s. 75–79). Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego. <http://www.mbc.malopolska.pl/dlibra/doccontent?id=12222> (dostęp: 24.01.2022).

- Hulgård, L. (2010). Discourses of social entrepreneurship – variations of the same theme? *EMES. European Research Network. Working Paper, 10/01*, 1–21.
- Leś, E. (2008). Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne. Przegląd koncepcji i dobrych praktyk. W E. Leś (Red.). *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne. Wprowadzenie do problematyki* (s. 37–56), Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Marchaj, R. (2016). *Samorządowe konsultacje społeczne*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Miształ, W. (2011). *Dialog obywatelski we współczesnej Polsce*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Poselski projekt ustawy o przedsiębiorstwie społecznym i wspieraniu podmiotów ekonomii społecznej (2015). <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=DD4D8E7C546E71C-3C1257E6900475E82> (data pobrania: 22.01.22).
- Przedsiębiorstwo społeczne – ustawa w Sejmie (2015). <https://publicystyka.ngo.pl/przedsiębiorstwo-spoeczne-ustawa-w-sejmie> (data pobrania: 22.01.2022).
- Raport z konsultacji projektu ustawy o ekonomii społecznej (UD185) (2021). <https://www.legislacja.gov.pl/projekt/12346902/katalog/12788700#12788700> (data pobrania: 22.01.22).
- Rozporządzenie Komisji Wspólnoty Europejskiej nr 2204/2002 z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa w zakresie zatrudnienia. Dz.U. L 337 z 13.12.2002.
- Schimanek, T. (2010). *Prawo przedsiębiorczości społecznej w roku 2010*. [https://www.isp.org.pl/uploads/drive/oldfiles/Program%20Polityki%20Spolecznej/Ekonomia%20spoleczna/Raport\\_roczny\\_zmian\\_w\\_prawie\\_ES\\_2010-T.Schimanek.pdf](https://www.isp.org.pl/uploads/drive/oldfiles/Program%20Polityki%20Spolecznej/Ekonomia%20spoleczna/Raport_roczny_zmian_w_prawie_ES_2010-T.Schimanek.pdf) (data: pobrania 19.01.2022).
- Sroka, J. (2018). *Współdecydowanie w wielopasmowej polityce publicznej*. Warszawa: Elipsa.
- Thompson, J., & Doherty, B. (2006). The diverse world of social enterprise: A collection of social enterprise stories. *International Journal of Social Economics*, 33(5/6), 361–375. <https://doi.org/10.1108/03068290610660643>.
- Ustawa o przedsiębiorczości społecznej i przedsiębiorstwie społecznym. (2010). Projekt roboczy, wersja z 22 czerwca 2011r., [https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/pozytek/ekonomia\\_spol/ustawa\\_ps\\_projekt.pdf](https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/pozytek/ekonomia_spol/ustawa_ps_projekt.pdf) (dostęp: 24.01.2022).
- Ustawa o ekonomii społecznej. (2021). Projekt z dnia 19 maja 2021 r. <https://www.legislacja.gov.pl/projekt/12346902> (data pobrania: 22.01.22).

Wejcman, Z. (2017). *Polemika wokół ustawy o ekonomii solidarnej*. <https://publicystyka.ngo.pl/polemika-wokol-ustawy-o-ekonomii-solidarnej> (data pobrania 22.01.2022).

Wstępny projekt i założenia do ustawy o ekonomii społecznej i solidarnej. (2017). [https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/EKONOMIA\\_SPOLECZNA/Wstepny\\_projekt\\_zalozen\\_do\\_ustawy.pdf](https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/EKONOMIA_SPOLECZNA/Wstepny_projekt_zalozen_do_ustawy.pdf) (data pobrania: 22.01.2022).

Wygnański, J.J. (2008). Ekonomizacja organizacji pozarządowych. *Zarządzanie Publiczne*, 1(3), 23–67.

### Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>







Horyzonty Polityki  
2022, Vol. 13, N° 43



**MAURYCY ZAJĘCKI**

<http://orcid.org/0000-0001-9086-642X>

Uniwersytet SWPS

[mzajECKI@swps.edu.pl](mailto:mzajECKI@swps.edu.pl)

DOI: 10.35765/HP.2242

## Spór o granice wykładni definicji legalnych: dyrektywy wykładni oparte na tezie słabszego formalizmu interpretacyjnego<sup>1</sup>

### Streszczenie

**CEL NAUKOWY:** W tekście autor wykorzystuje ideę analizowania treści definicji legalnych (rekonstruowania ich architektoniki konotacji) do zaproponowania korekt w dyrektywach wykładni definicji legalnych koncepcji derywacyjnej M. Zielińskiego.

**PROBLEM I METODY BADAWCZE:** Polskie *ius interpretandi* nie daje jednej odpowiedzi na pytanie o granice wykładni definicji legalnych. Ścierają się stanowiska formalizmu i holizmu interpretacyjnego. W tekście autor stosuje metody analitycznej teorii prawa do sformułowania tezy umiarkowanego formalizmu w interpretacji definicji legalnych.

**PROCES WYWODU:** Analiza rozpoczyna się od przywołania dyrektyw redagowania definicji legalnych w polskich Zasadach techniki prawodawczej. Na tej bazie proponowane są korekty do dyrektyw wykładni definicji legalnych w koncepcji derywacyjnej. Korekty te ujawniają wielość praktycznych problemów, z jakimi może zetknąć się interpretator. Problemy te zostały pogrupowane na podstawie badań M. Zeiferta nad gramatyką polskiego tekstu prawnego.

1 Tekst artykułu został przygotowany w toku badań prowadzonych w projekcie „Struktury aksjologiczne w prawie” (2013/09/B/HS5/04231) finansowanym przez Narodowe Centrum Nauki.

Ilustracją wywodu jest analiza orzecznictwa dotyczącego definicji „osoby najbliższej” w kodeksie karnym (art. 115 § 11).

---

---

**WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ:** Przy założeniu tezy umiarkowanego formalizmu w interpretacji definicji legalnych udało się skorygować dyrektywy wykładni w koncepcji derywacyjnej. Korekty te respektują wszystkie główne założenia tej koncepcji, a jednocześnie uwzględniają praktyczne problemy, z jakimi stykają się interpretatorzy. Zmodyfikowane dyrektywy wyznaczają precyzyjnie a zarazem elastycznie granicę dla wykładni definicji legalnych. Zaproponowane modyfikacje dyrektyw uwzględniają zarówno spojrzenie legislatora, jak i interpretatora na funkcje definicji legalnych. Użycie definicji legalnej umożliwia precyzyjne i adekwatne oddanie w tekście prawnym zamysłu prawodawcy. W przypadku popełniania błędów redakcyjnych pojawia się jednak ryzyko istotnego wypaczenia sensu regulacji. Użycie definicji legalnej wzmacnia szansę na jednolitość wykładni, wiąże się jednak z ryzykiem uniemożliwienia interpretatorowi naprawienia wadliwego językowo tekstu prawnego.

---

---

**WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE:** Analizy w tekście pokazały, że koncepcja derywacyjna przywiązuje dużą wagę do rozróżniania definicji treściowych i zakresowych. Praktyka redagowania definicji legalnych jest jednak zbyt chwiejna, by to rozróżnienie było przydatne. Dlatego warto postulować doprecyzowanie Zasad techniki prawodawczej i pogłębienie u legislatorów wiedzy logiczno-gramatycznej o definicjach legalnych.

---

---

**SŁOWA KLUCZOWE:**

teoria prawa, definicje legalne, wykładnia prawa, formalizm interpretacyjny, holizm interpretacyjny

*Abstract*

DISPUTE ABOUT LIMITATIONS IN INTERPRETING  
LEGAL DEFINITIONS: DIRECTIVES OF  
INTERPRETING BASED ON WEAKER FORMALISM

**RESEARCH OBJECTIVE:** In the paper the author employs the idea of analyzing the content of legal definitions (i.e. reconstructing the architecture of their connotations) to propose emendations in directives of legal interpretation in M. Zieliński's derivational theory of legal interpretation.

---

---

**THE RESEARCH PROBLEM AND SCIENTIFIC METHODS:** Polish *ius interpretandi* does not give unanimous answer to the question about limits in interpreting legal definitions. There are two competing approaches: formalism and holism. In the text the author employs tools of analytical theory of law to formulate weaker thesis of formalism in interpreting legal definitions.

---

---

**THE PROCESS OF ARGUMENTATION:** The argumentation begins with quotes from Polish Principles of legislative technique (Zasady techniki prawodawczej) about legal definitions. On this basis several proposals of emendations in directives of legal interpretation in derivational theory are proposed. These emendations show problems which an interpreter must face in practice. These problems were grouped on the basis of researches done by M. Zeifert on the grammar of Polish legal text.

---

**RESEARCH RESULTS:** After establishing weaker thesis of formalism in interpreting legal definitions, several emendations in directives of legal interpretation were proposed. These emendations are in conformity with fundamental assumptions of M. Zieliński's derivational theory, and they also encompass practical problems which are met by interpreters. Modified directives show precisely the limits in interpreting legal definitions, yet they are also flexible.

---

**CONCLUSIONS, INNOVATIONS AND RECOMMENDATIONS:** Analyses in the paper showed that derivational theory strongly emphasizes difference between connotation-based definitions and denotation-based definitions. Practice of rendering legal definitions is – in this respect – too shaky, and such differentiation is of limited practical value. Therefore it is important to postulate emendations in Polish Principles of legislative technique and promotion of knowledge about logic and grammar of legal definitions among legislators.

---

**KEYWORDS:**

theory of law, legal definitions, interpretation of law, interpretative formalism, interpretative holism

## I. WSTĘP

W opublikowanym w „Horyzontach Polityki” artykule (Zajęcki, 2021, s. 65–87) przedstawiłem toczący się w polskiej literaturze teoretyczno-prawnej spór o granice wykładni definicji legalnych. Wyróżniłem dwa stanowiska, głoszące, odpowiednio, tezę radykalnego holizmu (w interpretacji definicji legalnych) oraz tezę radykalnego formalizmu (w interpretacji definicji legalnych). Uważam, że w tym sporze właściwe jest podejście umiarkowane, a jako propozycję znalezienia złotego środka zaproponowałem tezę umiarkowanego formalizmu (w interpretacji definicji legalnych).

W wersji opisowej teza umiarkowanego holizmu w interpretacji definicji legalnych głosi, że elementem definicji legalnej – wyznaczającym granicę w jej intepretowaniu – jest architektonika konotacji

definiowanej nazwy (Zajęcki, 2021, s. 71–72). W przywołanym, pierwszym tekście wyróżniłem architekturę konotacji nazw w postaci wiązek własności/cech (symbolicznie:  $A_1 \& A_2 \& A_3 \& \dots$ ) oraz pęków własności/cech (symbolicznie:  $A_1 + A_2 + A_3 + \dots$ ) (Zajęcki, 2021, s. 73–74). Możliwe jest konstruowanie bardziej skomplikowanych architektur konotacji łączących własności/cechy w wiązki i pęki. Możliwe jest też posługiwanie się własnościami/cechami ujemnymi (nie-A) (Zajęcki, 2021, s. 74).

Celem niniejszego tekstu jest uzupełnienie dotychczasowych rozważań opisowych o propozycję wprowadzenia kilku korekt do dyrektyw derywacyjnej koncepcji wykładni prawa. W kulturach prawnych istnieje sprzężenie pomiędzy dyrektywami interpretowania i redagowania tekstu prawnego. Dotyczy to również polskiej kultury redagowania i interpretowania definicji legalnych. W związku z powyższym rozważania normatywne rozpoczynam od przywołania kilku dyrektyw z aktualnych Zasad techniki prawodawczej, by następnie zaproponować zsynchronizowane z nimi korekty do algorytmu wykładni w ujęciu derywacyjnym i, w końcu, wskazać na pola dalszych badań i pól uszczegółowienia dyrektyw jednego i drugiego rodzaju.

## II. KONCEPCJA ARCHITEKTONIKI KONOTACJI DEFINICJI LEGALNEJ A ZASADY TECHNIKI PRAWODAWCZEJ

Aktualne polskie Zasady techniki prawodawczej (dalej: ZTP) formułują kilka dyrektyw poprawnego posługiwania się definicjami w polskim tekście prawnym. W dalszym wywodzie pominę kwestię potrzeby (lub jej braku) zamieszczania definicji legalnych w aktach normatywnych (§ 146, 149), po szczegóły odsyłam do innych publikowanych tekstów w kontrowersyjnej kwestii redundantnych i zbędnych definicji legalnych (Wróblewski, Zajęcki, 2021a, s. 208–209). Nie będę też odnosił się do zagadnień związanych z ustalaniem zakresu odniesienia definicji legalnej (§ 125 ust. 1 pkt 1, § 150 ZTP).

ZTP wskazują na dwa typy definicji legalnych ze względu na ich budowę: definicje treściowe (§ 151) oraz definicje zakresowe (§ 153).

§ 151 ust. 1 ZPT

Definicję formułuje się tak, aby wskazywała w sposób niebudzący wątpliwości, że odnosi się do znaczenia określeń, w szczególności nadaje się jej postać: „Określenie „a” oznacza b” albo „Określenie „a” znaczy tyle co wyrażenie „b”.”.

§ 153 ust. 1 ZTP:

Definicję zakresową (wyliczającą elementy składowe zakresu) formułuje się w jednym przepisie prawnym i obejmuje się nią cały zakres definiowanego pojęcia.

Wydawać by się mogło, że zastosowane przez ZTP rozróżnienie uniemożliwia wykorzystanie architektoniki konotacji jako kategorii uniwersalnej dla teorii wykładni definicji legalnych. Tak jednak nie jest. Nawet gdy forma słowna definicji sprawia, że jest to definicja zakresowa w rozumieniu ZTP, możliwe i – jak zobaczymy dalej – konieczne jest odtworzenie jej architektoniki konotacji. Pokażmy to na prostych hipotetycznych przykładach, rozpoczynając od prostszego przypadku definicji zakresowej z wyliczeniem posługującym się nazwami generalnymi.

Przykład 1 (hipotetyczny):

Paliwami strategicznymi są w rozumieniu niniejszej ustawy paliwa wytworzone z gazu ziemnego, węgla kamiennego i ropy naftowej.

Jeśli posłużymy się zapisem teoriomnogościowym i oznaczymy: PS – zbiór wyodrębnionych porcji paliw strategicznych), G – zbiór porcji paliw wytworzonych z gazu ziemnego, W – zbiór porcji paliw wytworzonych z węgla kamiennego, R – zbiór porcji paliw wytworzonych z ropy naftowej, to  $PS = G \cup W \cup R$ . Z uwagi na to, że posłużyliśmy się nazwami generalnymi, możemy scharakteryzować zbiory desygnatów użytych nazw generalnych poprzez podanie zbioru cech konstytutywnych tychże desygnatów. Zmieńmy rozumienie symboli i przyjmijmy, że PS to nazwa „porcja paliwa strategicznego”, G – porcja paliwa charakteryzująca się tym, że została wytworzona z gazu ziemnego, W – porcja paliwa charakteryzująca się tym, że została wytworzona z węgla kamiennego, R – porcja paliwa charakteryzująca się tym, że została wytworzona z ropy naftowej, Wtedy architektonika konotacji nazwy PS ma postać:  $G + W + R$ . Możemy teraz bez problemu przeformować wyjściową definicję na definicję treściową:

Przykład 2 (hipotetyczny):

Określenie „paliwo strategiczne” znaczy tyle co „paliwo wytworzone z gazu ziemnego, węgla kamiennego lub ropy naftowej”.

Powyższa analiza pokazuje, że prawodawca może przeformułować definicję zakresową w definicję treściową bez zmiany sensu definiowanego wyrażenia. Dochodzi wtedy do charakterystycznej zmiany – wynikającej wprost z relacji definicyjnych łączących terminy „zakres” i „treść”. W definicji zakresowej posługujemy się spójnikiem koniunkcji, by wyrazić teoriomnogościową operację sumy zbiorów, podczas gdy w definicji treściowej używamy spójnika alternatywy zwykłej, by wyrazić fakt, że architektonika konotacji ma postać pęku. Nieco trudniejsze conceptualnie jest pokazanie architektoniki konotacji definicji zakresowej, w której używa się nazw indywidualnych.

Przykład 3 (hipotetyczny):

Spółkami strategicznymi są w rozumieniu niniejszej ustawy Polski Koncern Naftowy Orlen SA., KGHM Polska Miedź SA. i Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski SA.

W rozważaniach ogólnosemiotycznych wprowadza się w takich przypadkach kategorię własności *haecceitas*, czyli własności indywidualizującej, przysługującej temu i tylko temu obiektowi (Paśniczek, 2014, s. 202; Zajęcki, 2017, s. 55). Dotyczyć to może obiektów realnych (Charles de Gaulle miał jako jedyny obiekt własność indywidualizującą „de Gaulle’owatości”), jak i obiektów fikcyjnych (Sherlock Holmes ma jako jedyny obiekt własność „sherlockowatości”). Przenosząc te rozważania na grunt prawny, możemy przyjąć, że posłużenie się w definicji legalnej nazwą indywidualną *X* wprowadza do architektoniki konotacji nazwy definiowanej komponentę *haec-X*, cechę indywidualizującą. Przy takim pojmowaniu nazw indywidualnych przeformułowanie definicji zakresowych na definicje treściowe nie sprawia już teoretycznych problemów. W przykładzie hipotetycznym w zapisie teoriomnogościowym zakres nazwy spółka strategiczna (*S*) ma postać:

$$S = \{\text{Orlen, KGHM, PKO}\}.$$

Architektonika konotacji tak sformułowanej definicji legalnej nazwy S ma postać:

*haec-Orlen + haec-KGHM + haec-PKO.*

Zauważmy raz jeszcze, że architektonika konotacji ma postać pęku własności indywidualizujących. O trafności powyższych analiz upewnia obserwacja, że w praktyce można spotkać definicje legalne, w których używa się równocześnie nazw indywidualnych i generalnych. W takich przypadkach właściwości indywidualizujące są wplecione w bardziej skomplikowane niż w powyższych przykładach architektoniki wiązek i pęków własności.

Na koniec rozważań o dyrektywach poprawnego redagowania definicji legalnych zacytujmy przepis odnoszący się do definicji zakresowych niepełnych.

§ 153 ust. 3 ZTP:

Jeżeli nie jest możliwe sformułowanie definicji [zakresowej pełnej – M.Z.], można objaśnić znaczenie danego określenia przez przykładowe wyliczenie jego zakresu, wyraźnie wskazując przykładowy charakter wyliczenia przez posłużenie się zwrotem: „w szczególności”.

Zastosowanie przez prawodawcę takiej techniki legislacyjnej powoduje, że architektonika konotacji definiowanej nazwy N przybiera postać: EXPL + ALIA, gdzie EXPL to treść nazwy zrekonstruowana z wyliczenia przykładowego we wskazany wyżej sposób, a ALIA to dalsze cechy, niewskazane wprost w definicji, a obecne w architektonice konotacji jako drugi (po EXPL) element pęku. W takich definicjach zakresowych niepełnych mogą się pojawiać zarówno nazwy generalne, jak i indywidualne. Pokażmy to na dwóch przykładach.

Przykład 4 (hipotetyczny):

Paliwami strategicznymi są w rozumieniu niniejszej ustawy w szczególności gaz ziemny, węgiel kamienny i ropa naftowa.

Zrekonstruowana architektonika konotacji definiowanej nazwy:

G + W + R + ALIA

Przykład 5 (hipotetyczny):

Spółkami strategicznymi są w rozumieniu niniejszej ustawy w szczególności Polski Koncern Naftowy Orlen SA., KGHM Polska Miedź SA. i Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski SA.

Zrekonstruowana architektonika konotacji definiowanej nazwy:

*haec-Orlen + haec-KGHM + haec-PKO + ALIA*

### III. PROPOZYCJA MODYFIKACJI DYREKTYW DERYWACYJNEJ KONCEPCJI WYKŁADNI PRAWA

Na podstawie dotychczasowych ustaleń proponuję modyfikację normatywnej wersji derywacyjnej koncepcji wykładni prawa. Biorąc za punkt wyjścia wersję tejże koncepcji przedstawioną w pracy (Zieliński, 2017), proponuję naczelną zasadę wykładni definicji legalnych sformułować następująco:

(P) ZASADA 4\*: W przypadku odnalezienia definicji legalnej należy w pierwszej kolejności zrekonstruować jej architektonikę konotacji.

(P) ZASADA 4\*\*: Jeśli architektonika konotacji interpretowanej definicji legalnej jest językowo jednoznaczna, należy poddać interpretacji każdy jej element, żadnego nie pomijając, wedle procedur odnoszących się do innych przepisów.

(P) ZASADA 4\*\*\*: Jeśli architektonika konotacji interpretowanej definicji legalnej jest językowo niejednoznaczna, należy przed zastosowaniem (P) zasady 4\*\* ujednoznaczyć architektonikę, poddając ją interpretacji wedle procedur odnoszących się do innych przepisów.

Domknięciem zasad byłaby zmodyfikowana reguła:

(P) REGUŁA 41\*: Nie wolno zastosować wykładni rozszerzającej albo zwężającej do przełamania:

1) jednoznacznie językowo sformułowanej w definicji legalnej architektoniki konotacji nazwy [...].

Przy założeniu, że interpretator konsekwentnie podąża za tak sformułowanymi dyrektywami wykładni definicji legalnych, możliwe



jest sformułowanie kilku dalszych, uszczegółowionych wskazówek interpretacyjnych.

(P) Wskazówka (a): Z braku wyraźnych przesłanek wskazujących na sytuację przeciwną, należy interpretować definicję legalną tak, aby żaden element w jej architektonice konotacji nie wyznaczał trwale pustej klasy obiektów denotowanych.

(P) Wskazówka (b): Z braku wyraźnych przesłanek wskazujących na sytuację przeciwną, należy interpretować definicję legalną tak, aby każdy element w jej architektonice konotacji był nieredundantny dla odtworzenia klasy obiektów denotowanych.

Wskazówka (a) opiera się na założeniu, że racjonalny prawodawca jest podmiotem epistemicznie doskonałym, który reguluje rzeczywistość społeczną, a nie sytuacje wyobrażone, nierealne. Gdy mamy definicję, w której architektonice wskazane są cechy A, B, ..., N, przy dokonywaniu klaryfikacji wyrażień użytych w definicji należy zakładać, że każda z cech A, B, ..., N wyznacza niepustą klasę obiektów charakteryzujących się tą cechą. Gdybyśmy nie poczynili tego założenia, groziłoby to odtworzeniem definicji legalnej obarczonej wadą normatywną. Charakter tej wady zależy od tego, czy mamy do czynienia z wiązką, czy z pękiem cech. Założmy, że prawodawca formułuje definicję odwołując się do cechy wyznaczającej trwale pusty zbiór desygnatów, np. B: „bycie dinozaurem”. W takiej sytuacji definicja o architektonice A & B byłaby trwale niestosowalna – wszak żaden istniejący obiekt nie charakteryzuje się, i nie będzie w dającej się przewidzieć przyszłości charakteryzował, cechą dinozaurowatości<sup>2</sup>. Natomiast definicja o architektonice A + B jest stosowalna, lecz element B niczego nie dodaje przy analizowaniu realnych sytuacji prawnych – są one realne tylko, jeśli charakteryzowane są cechą A; dodanie cechy B w pęku własności jest zbędne. W innych tekstach analizuję kwestię tego typu potencjalnych wadliwości tekstu prawnego, prowadzących do osłabienia założenia o racjonalności prawodawcy (Wróblewski, Zajęcki, 2017, s. 135–139; Wróblewski, Zajęcki 2021b, s. 536–539).

---

2 Taką definicję w tekście prawnym nazywam „definicją wdową”. Szerzej o kategorii przepisów wdów (Wróblewski, Zajęcki, 2021a, s. 213–214).

Wskazówka (b) opiera się na założeniu, że racjonalny prawodawca posługuje się idealnie językiem prawnym, a w szczególności kodując w tekście prawnym treść norm prawnych czyni to zwięźle, bez niepotrzebnych powtórzeń i bez dodawania informacji redundantnych. Przyjmijmy, że natykamy się na definicję legalną z architekturą konotacji o postaci A & B. W myśl wskazówki (b) należy prowadzić wykładnię tak, aby żaden z elementów nie okazał się być powtórzeniem treści wskazanej przez drugi. Jest to potencjalnie możliwe, gdyż treść nazwy zawiera elementy konsekwentne. Interpretator nie może się zadowolić konstatacją *prima facie*, że w definicji legalnej są elementy redundantne – byłoby to sprzeczne z przypisywaną prawodawcy doskonałością językową. Dopiero gdy po zastosowaniu pełnego algorytmu wykładni (także wykładni pozajęzykowej) okaże się, że w intepretowanej definicji doszło do powtórzenia treści, wolno interpretatorowi przyjąć, że w tym konkretnym przypadku tekst jest wadliwy (zawiera element redundantny), co prowadzi do osłabienia założenia o racjonalności prawodawcy.

\* \* \*

Funkcjonowanie zaproponowanych dyrektyw interpretacyjnych pokażmy na przykładzie z orzecznictwa. W uchwale Sądu Najwyższego z 25 lutego 2016 roku (I KZP 20/15) podjęty został problem znaczenia terminu „osoba najbliższa” w Kodeksie karnym. Termin ten ma kodeksową definicję legalną (art. 115 § 11 k.k.): „Osobą najbliższą jest małżonek, wstępny, zstępny, rodzeństwo, powinowaty w tej samej linii lub stopniu, osoba pozostająca w stosunku przysposobienia oraz jej małżonek, a także osoba pozostająca we wspólnym pożyciu”. Jest to definicja zakresowa, której architekturę konotacji możemy odtworzyć (*vide* część II niniejszego tekstu). Oznaczmy: M: bycie małżonkiem, W: bycie wstępnym, Z: bycie zstępnym, R: bycie rodzeństwem, P<sub>w</sub>: bycie powinowatym w stopniu jak wstępny, P<sub>z</sub>: bycie powinowatym w stopniu jak zstępny, P<sub>r</sub>: bycie powinowatym w stopniu jak rodzeństwo, SP: bycie pozostającym w stosunku przysposobienia, M<sub>sp</sub>: bycie małżonkiem osoby pozostającej w stosunku przysposobienia, WP: bycie osobą pozostającą we wspólnym pożyciu. Architektura konotacji „osoby najbliższej” ma postać pęku M + Z + ... + WP. Fakt ten nie budził żadnych wątpliwości językowych

Sądu Najwyższego i można stwierdzić, że architektonika została zrekonstruowana w omawianym przypadku językowo jednoznacznie. Przytoczny fragment uzasadnienia.

Przepis art. 115 § 11 k.k. [...] ma charakter definicji legalnej zakresowej, którą objęto cały zakres pojęcia „osoby najbliższej” [...]. W definicji tej w formule wyliczenia wymieniono bowiem wszystkie desygnaty [...] nazwy definiowanej (osoba najbliższa – definicja pełna). Zastosowanie takiej formuły definicji oznacza, uwzględniając reguły tworzenia tekstów prawnych, że wyliczenie ma charakter enumeracyjny, gdzie spójnikiem łączącym poszczególne człony wyliczenia jest spójnik koniunkcji, w tym przypadku w postaci przecinka, a definicja dotyczy każdego z elementów wyliczenia z osobna [...]. [K]ażdy z osobna element definicji „osoby najbliższej” jest „równy” od strony logicznoprawnej pozostałym wymienionym elementom, a zatem nie ma żadnych racji, aby znaczenie poszczególnych składników definicji wiązać z innymi składnikami (elementami) tej samej definicji [...].

Parafrazując, Sąd Najwyższy, bazując na ustaleniach doktryny i językowym kształcie przepisu, jednoznacznie językowo ustalił, że cytowany paragraf zawiera definicję zakresową pełną „osoby najbliższej”. Jest to przykład zastosowania (P) zasady 4\*. Architektonika konotacji ma przeto postać dość rozbudowanego pęku:

$$M + Z + R + P_w + P_z + P_r + SP + M_{SP} + WP$$

Podążając za ideą wyrażoną w (P) wskazówce (b), Sąd Najwyższy przyjął, że każdy z ujawnionych elementów wnosi własną, niepowtórzoną w innych elementach treść. W szczególności WP należy odnosić nie do M (małżeńskiego pozostawania we współżyciu), ale do pozamałżeńskich form pozostawania we współżyciu. Pytanie do Sądu Najwyższego uruchomiło wykładnię polegającą na doprecyzowaniu znaczenia elementu WP w architektonice konotacji. Pytanie brzmiało: Czy odmienność płci jest warunkiem pozostawania we wspólnym pożyciu w rozumieniu art. 115 § 11 k.k.? Sąd Najwyższy metodami wykładni językowej i pozajęzykowej ustalił, że w WP nie ma wymogu różnopłciowości osób pozostających we wspólnym pożyciu. Pracę interpretacyjną, którą wykonał sąd, można określić, używając sformułowania z uzasadnienia, jako doprecyzowanie znaczenia (zakresu znaczeniowego) jednego elementu w definicji. Rozstrzygnięcie

w przytoczonym judykacie bazuje na wykładni definicji legalnej – i to wykładni sięgającej do pozajęzykowych dyrektyw wykładni. Jest przy tym interesujące, że sąd w uzasadnieniu wyraźnie pokreślił: po pierwsze, fakt prowadzenia wykładni metodami pozajęzykowymi, oraz, po drugie, konieczność przeprowadzenia wykładni potwierdzającej. Zacytujmy:

Weryfikując rezultaty wykładni wskazanego pojęcia przy użyciu dyrektyw językowych i systemowych nie sposób uznać, że przeczy takiemu rozumieniu zwrotu „wspólne pożycie” zastosowanie dyrektyw funkcjonalnych (celowościowych).

[...]

[R]ezultat wykładni językowej musi zostać jednak sprawdzony (zwe-ryfikowany) w drodze pozostałych dyrektyw wykładni, tj. systemowej oraz funkcjonalnej.

[...]

[W]ynikające z wykładni językowej stwierdzenie, iż odmiennosc płci nie ma żadnego znaczenia dla istnienia faktycznej relacji określonej w treści art. 115 § 11 k.k. jako „pozostawanie we wspólnym pożyciu”, znalazło potwierdzenie także na gruncie wykładni funkcjonalnej.

Podsumowując, Sąd Najwyższy ustalił, że na gruncie językowego odczytania definicji legalnej niewątpliwym elementem pęku architektoniki konotacji definiowanej nazwy jest cecha pozostawania we wspólnym pożyciu. Rozumienie tego elementu budziło jednak poważne rozbieżności w orzecznictwie i dlatego Sąd Najwyższy dokonał pełnej jego wykładni (językowej, systemowej i funkcjonalnej). Odbiło się to z zachowaniem architektoniki konotacji terminu kodeksowego<sup>3</sup>. Jest to przykład zastosowania (P) zasady 4\*\*.

---

3 Na marginesie zwróćmy uwagę na fakt, że w zdaniu odrębnym sędziego Rafała Malarskiego wynik wykładni jest diametralnie różny od wyniku wpisanego do sentencji uchwały. Zdaniem sędziego Malarskiego wymóg różnopłciowości osób pozostających we wspólnym pożyciu jest zawarty w elemencie WP. Nie wchodząc w merytoryczną polemikę z sędzią, zauważmy tylko, że wykładnia przedstawiona w zdaniu odrębnym także nie narusza architektoniki konotacji i jest zgodna z prezentowanymi w niniejszym tekście (P) zasadami 4\*, 4\*\*, 4\*\*\* określającymi granice wykładni definicji legalnych.

W jakim przypadku rozstrzygnięcie sądu mogłoby naruszać zaproponowane dyrektywy interpretacyjne? Byłoby tak, gdyby prawodawca polski jednoznacznie językowo wskazał na wymóg różnopłciowości albo w definicji kodeksowej „osoby najbliższej”, albo w dodanej definicji kodeksowej „wspólnego pożycia”, a Sąd Najwyższy metodami wykładni pozajęzykowej (w tym przypadku: rozszerzającej) zreinterpretowałby definicję z pominięciem tego elementu. Byłyby to przypadki złamania (P) reguły 41\*. Analogicznie, gdyby prawodawca wprost dodał nowy element do architektоники konotacji i *explicite* wskazał na osoby jedнопłciowe pozostające w pożyciu, pominięcie tego elementu w wykładni (tj. zastosowanie wykładni zwężającej) byłoby złamaniem (P) reguły 41\*.

\* \* \*

Formułując powyższe uwagi zakładałem, że interpretator ma do czynienia z definicją zakresowo pełną. Przypomnijmy, że niepełna architektоника konotacji ma postać EXPL + ALIA, gdzie EXPL to układ wiązek/pęków cech ujawnionych *explicite* w definicji, a ALIA to zespół cech nieujawnionych *explicite* w definicji. Powstaje pytanie, w jakim zakresie interpretator jest związany tezą formalizmu w interpretowaniu definicji zakresowo niepełnych. Agnieszka Choduń pokusiła się o sformułowanie szczegółowej i bardzo rygorystycznej propozycji uzupełnienia dyrektyw koncepcji derywacyjnej. Zdaniem przywołanej autorki

[z]wrot „w szczególności” [...] wskazuje wprawdzie na otwarcie zakresu nazwy definiowanej, ale jednocześnie dlatego właśnie, że jest to definicja (zakresowa niepełna) a nie przepis wyliczający (przykładowo), to „otwarcie” jest ograniczone. Jest to pozostawienie otwartego zakresu w odniesieniu do tych nieumieszczonych w definiensie nazw przedmiotów, których w chwili powstania definicji jeszcze nie było<sup>4</sup>. (Choduń, 2018, s. 210)

---

4 Por. też syntetyczne ujęcie w podsumowaniu pracy (Choduń, 2018, s. 287): „Modyfikacja dotyczy: [...] (b) uwzględnienia ustaleń odnośnie do otwartości [...] definicji [zakresowej niepełnej] «na przyszłość» i, co za tym idzie, (c) możliwości włączania do zakresu tylko tych nazw, których desygnaty nie istniały w momencie tworzenia definicji [...]”.

Czy ta propozycja adekwatnie odzwierciedla praktykę orzecznictwą – trudno powiedzieć. Pozostawmy to pytanie bez odpowiedzi i dokonajmy parafrazy poglądu A. Choduń, bez wypowiedzania się o jego trafności.

(P) wskazówka [A.Ch.]: Jeśli architektonika konotacji interpretowanej definicji legalnej ma językowo jednoznaczną postać EXPL + ALIA, należy poddać interpretacji każdy element EXPL, oraz te i tylko te elementy ALIA, których ekstensje (zakresy) obejmują przedmioty, które pojawiły się już po ustanowieniu definicji legalnej.

#### IV. ROZUMIENIE SPÓJNIKÓW PRZY ODTWARZANIU ARCHITEKTONIKI KONOTACJI – WPROWADZENIE DO PROBLEMATYKI

W powyższych rozważaniach nie poświęcałem uwagi praktycznej kwestii jak interpretator definicji legalnej ma rozpoznawać wystąpienie w architektonice konotacji nazwy wiązki lub pęku cech. Nie jest to przeoczenie, lecz konsekwencja tego, że autor koncepcji derywacyjnej wykładni prawa prezentując ją relatywnie mało miejsca poświęcił spójnikom. Znamienna jest uwaga tego autora, którą warto przytoczyć *in extenso*:

Generalnie można uznać, że założenie o domniemaniu języka ogólnego w odniesieniu do słownictwa związanego z [zaimkami, spójnikami, przyimkami i partykułami] jest akceptowalne. W odniesieniu do nich bowiem ustawodawca w zasadzie nie interweniuje swoimi decyzjami poza zdaniem się na kontekst językowy, który zawsze wyznaczać ma ich rzeczywiste znaczenie (Zieliński, 2017, s. 143).

Pomijając lekko niepokojące wtrącenie „w zasadzie”, z przytoczonych słów przebija przekonanie autora, że problemy związane z rozumieniem spójników w polskim tekście prawnym, a w konsekwencji problemy związane z adekwatnym odtworzeniem struktury gramatycznej norm prawnych, nie są ani specyficzne, ani nadmiernie trudne. Jedynym wskazaniem M. Zielińskiego jest to, by przy interpretacji spójników uwzględniać nie tylko wiedzę językoznawczą, ale i logiczną (Zieliński, 2017, s. 143).

W tekstach polemicznych Agnieszka Bielska-Brodziak wielokrotnie wskazywała (2008a, 2008b) na występowanie w polskim tekście prawnym sformułowań gramatycznie niejednoznacznych i sprawiających spore problemy interpretacyjne. Wróćmy na chwilę do podanego wyżej przykładu z orzecznictwa. W art. 115 § 11 k.k. prawodawca w wyliczeniu użył spójników „oraz” i „a także”. Można by uznać, że mamy do czynienia z wiązką cech. A jednak Sąd Najwyższy nie miał żadnych wątpliwości, że mamy do czynienia z pękiem cech. Już ten przykład pokazuje, że musimy być bardzo ostrożni formułując jakiegokolwiek kategoriyczne wskazówki interpretacyjne. Problem pojawił się, gdyż nie uwzględniliśmy rozróżnienia na definicje treściowe i zakresowe. Spróbujmy (*vide* ustalenia części II tekstu) urealnić dyrektywy interpretacyjne, dostosowując je do polskiej praktyki technicznolegislacyjnej.

(P) wskazówka (+T): Gdy w treściowej definicji legalnej interpretator znajduje dwie lub więcej charakterystyki definiowanej nazwy połączone spójnikiem „i” (względnie znakiem interpunkcyjnym albo spójnikiem równoznacznym z „i”), należy na tej podstawie zrekonstruować wiązkę cech w architektonice konotacji tej nazwy.

(P) wskazówka (++)T: Gdy w treściowej definicji legalnej interpretator znajduje dwie lub więcej charakterystyki definiowanej nazwy połączone spójnikiem „lub” (względnie znakiem interpunkcyjnym albo spójnikiem równoznacznym z „lub”), należy na tej podstawie zrekonstruować pęk cech w architektonice konotacji tej nazwy.

(P) wskazówka (+Z): Gdy w zakresowej definicji legalnej interpretator znajduje dwie lub więcej charakterystyki definiowanej nazwy połączone spójnikiem „i” (względnie znakiem interpunkcyjnym albo spójnikiem równoznacznym z „i”), należy na tej podstawie zrekonstruować pęk cech w architektonice konotacji tej nazwy.

(P) wskazówka (++)Z: Gdy w zakresowej definicji legalnej interpretator znajduje dwie lub więcej charakterystyki definiowanej nazwy połączone spójnikiem „lub” (względnie znakiem interpunkcyjnym albo spójnikiem równoznacznym z „lub”), należy na tej podstawie zrekonstruować pęk cech w architektonice konotacji tej nazwy.

Wszystkie powyższe wskazówki są problematyczne w stosowaniu, gdyż przy ich sformułowaniu zakłada się, że już na starcie interpretator dysponuje metodą rozpoznawania typu definicji. Tak w praktyce jednak nie jest. Interpretatorzy – stykający się z wieloznacznością

gramatyczną przepisów polskiego tekstu prawnego – mogą odczuwać pokusę wnioskowania redukcyjnego i z danej, odtworzonej metodami pozajęzykowymi, architektoniki konotacji oraz z rodzaju użytego spójnika wnioskować o rodzaju danej definicji. Sekwencja czynności w interpretowaniu definicji legalnych zgodna z sekwencją czynności sugerowaną przez autora derywacyjnej koncepcji wykładni prawa ma postać:

1. zidentyfikowanie danego spójnika w definicji legalnej,
2. ustalenie, czy dana definicja ma charakter zakresowy, czy treściowy,
3. zinterpretowanie architektoniki konotacji jako albo wiązki, albo pęku własności.

Sekwencja odwrócona ma postać:

1. zidentyfikowanie danego spójnika w definicji legalnej,
2. wykazanie, że architektonika konotacji jest albo wiązką, albo pękiem własności,
3. zinterpretowanie definicji jako definicji albo zakresowej, albo treściowej.

Przy założeniu słabszej tezy formalizmu w interpretowaniu definicji legalnych i przy świadomości, że polski prawodawca posługuje się spójnikiem koniunkcji zarówno w definicjach treściowych, jak i zakresowych (*vide* wskazówki +T oraz +Z) nie jest możliwe jednoznaczne stwierdzenie, która sekwencja będzie właściwa w danym przypadku interpretacyjnym. W konsekwencji dyrektywa interpretacyjna nakazująca interpretatorowi ustalenie, czy definicja ma charakter treściowy, czy zakresowy, może być niemożliwa do zrealizowania w tym miejscu, w którym jej stosowanie widziałby autor koncepcji derywacyjnej. Dlatego proponuję korektę o następującej postaci:

(P) REGUŁA 4\*: W przypadku odnalezienia definicji legalnej należy w pierwszej kolejności zrekonstruować jej architektonikę konotacji.

(P) REGUŁA 4\*\*: W przypadku, gdy analiza struktury językowej definicji prowadzona według (P) wskazówki 12 umożliwia jednoznaczne stwierdzenie, że:

a) jest to definicja zakresowa – należy postępować w myśl (P) wskazówek (+Z) oraz (++)Z);

b) jest to definicja treściowa – należy postępować w myśl (P) wskazówek (++)T) oraz (++)T).



Zagadnienie wieloznaczności gramatycznej przepisów polskiego tekstu prawnego zostało systematycznie przeanalizowane przez Mateusza Zeiferta (2019). Z punktu widzenia językoznawczego spójniki współrzędności (a tylko takie będą mnie tu interesować) dzielą się na łączne („i”, „oraz”, „także”, ...), rozłączne („lub”, „albo”, „czy”, ...), wynikowe („więc”, „zatem”, „dlatego”, ...), przeciwstawne („a”, „ale”, „jednak”, ...), włączne („czyli”, „inaczej”, ...) (Zeifert, 2019, s. 173). Widzimy od razu, że bogactwo treści wiążącej się z tą klasą spójników jest większe niż treści znane z matryc prawdziwościowych spójników koniunkcji i alternatywy. W literaturze sformułowano ostrożnie wskazówki zalecające korzystanie z ustaleń logiki przy analizie treści spójników (Z. Ziemia, M. Zieliński, A. Malinowski i in.), jednak bliższe przyjrzenie się praktycznym związanym z tym problemom uzasadnia konkluzję, że wskazania logiki formalnej są dla interpretatora tekstu prawnego co najwyżej heurystycznymi podpowiedziami, które należy zweryfikować w procesie wykładni kontekstowej (Zeifert, 2019, s. 175).

Mateusz Zeifert przedstawił roboczą typologię czterech obszarów wątpliwości interpretacyjnych związanych ze spójnikami użytymi w tekście prawnym: (1) błędne użycie spójnika przez prawodawcę, przez co logiczna interpretacja tekstu prowadzi do oczywiście nieakceptowalnych rezultatów; (2) wieloznaczność spójnika, który może być utożsamiony z więcej niż jednym funktorem prawdziwościowym; (3) naddatek znaczeniowy spójnika ponad treści odpowiadającego mu funktora prawdziwościowego; (4) brak ustalonego na gruncie logiki znaczenia dla danego spójnika (Zeifert, 2019, s. 175). Przedstawiona typologia czterech przypadków kontrowersji interpretacyjnych jest użyteczna, gdyż pozwala syntetycznie rozwinąć treść proponowanych modyfikacji (P) zasad wykładni 4\*, 4\*\* oraz 4\*\*\*. Uznając te zasady interpretator:

(ad 1) nie może zreinterpretować architektoniki konotacji definiowanej legalnie nazwy przełamując językowe znaczenie spójnika poprzez użycie pozajęzykowego kryterium ustalania znaczenia spójnika;

(ad 2) może wykorzystać zarówno językowe, jak i pozajęzykowe kryteria do ujednoznacznienia odpowiedzi na pytanie, czy dany spójnik wyraża pęk czy wiązkę cech w architektonice konotacji definiowanej nazwy;

(ad 3) może wykorzystać zarówno językowe, jak i pozajęzykowe kryteria analizy spójnika do klaryfikacji treści poszczególnych elementów w architektonice konotacji;

(ad 4) może wykorzystać zarówno językowe, jak i pozajęzykowe kryteria do odszukiwania w definicji legalnej nieoczywistych – z punktu widzenia logiki – sposobów wyrażania pęków lub wiązek cech w konotacji definiowanej legalnie nazwy.

Systematyczna analiza wszystkich czterech przypadków, wraz z podaniem odpowiednich przykładów ilustrujących, daleko wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Dla unaocznienia, jak w praktyce wyglądają problemy z interpretacją definicji legalnych, wskaźmy na kilka problemów, które znalazły już omówienie w opracowaniu M. Zeiferta.

(ad 1) M. Zeifert, idąc w ślady A. Bielskiej-Brodziak, jest, jak sądzę, zwolennikiem tezy holizmu w interpretacji definicji legalnych, przeto jego analizy z oczywistych powodów nie dostarczają argumentów zwolennikom słabszej tezy formalizmu w interpretacji definicji legalnych. W szczególności, jak sądzę, M. Zeifert zgodził się z tezą, że zrealizowanie (P) reguły 4\*\* jest niemożliwe.

(ad 2) Najważniejszym praktycznym problemem interpretacyjnym związanym z definicjami legalnymi jest problematyka prawidłowego redagowania wyliczeń. Przykładowo, problematyczne może być ustalenie, czy spójnik „i” użyty został w znaczeniu koniunkcyjnym, czy enumeracyjnym, a jeśli jest to znaczenie enumeracyjne, to czy jest to znaczenie silne, czy słabe. Wysuwana w literaturze propozycja, by sens enumeracyjny wyrażać konsekwentnie w tekście prawnym spójnikiem „oraz” nie przyjęła się w praktyce legislacyjnej (zob. Zeifert, 2019, s. 175). Nie widać też, na razie, praktycznego odzewu na postulat A. Choduń, by w definicjach zakresowych konsekwentnie używać spójnika „lub” (Choduń, 2018, s. 205). Z tym utrudnieniem wiąże się drugi problem praktyczny – zjawisko używania spójnika alternatywy dla wyrażenia enumeracji (Zeifert, 2019, s. 184). Przy interpretowaniu wyliczeń w definicjach legalnych relatywnie mniej przydatne są ustalenia ZTP, gdyż dotyczą one przede wszystkim wyliczeń kolumnowych. W redagowaniu poszczególnych definicji legalnych elementy architektoniki konotacji mają typowo formę wyliczenia wierszowego (liniowego). Mateusz Zeifert, zauważa, że „wciąż najpopularniejsze w tekstach prawnych są wyliczenia wierszowe. Brak wypracowanych

zasad ich tworzenia sprawia, że stają się one szczególnie podatne na wieloznaczność składniową” (Zeifert, 2019, s. 158). Dobrze znanym obrotowi prawnemu i szczegółowo opisanym w literaturze problemem jest kwestia zasadności rozróżniania alternatywy rozłącznej i nierozłącznej na podstawie użycia w tekście prawnym spójników „albo” i „lub” (Zeifert, 2019, s. 191–199). W tym zakresie wypada zgodzić się z dominującym poglądem, że prawodawca polski nie jest konsekwentny i wynik analizy logiczno-językowej zawsze powinien być sprawdzony metodami pozajęzykowymi.

(ad 3) W orzecznictwie znajdujemy przykłady intepretowania spójnika „i” jako naddatkowo wyrażającego następstwo czasowe lub związek kauzalny (Zeifert, 2019, s. 180). Przypuszczam, że szczegółowa analiza polskiego tekstu prawnego ujawniłaby występowanie tego zjawiska także w odniesieniu do definicji legalnych, co powodowałoby, że pozornie bardzo proste architektони konotacji (np. postaci X & Y) okazywałyby się, po bliższej, pozallogicznej analizie, bardziej złożone.

(ad 4) M. Zeifert podaje przykład orzeczenia, w którym sąd, dokonując wykładni przepisu zawierającego spójnik „oraz” nadaje temu spójnikowi specyficzne znaczenie, wykraczające zarówno poza znaczenie koniunkcji, enumeracji, jak i alternatywy (Zeifert, 2019, s. 186–187). Gdyby taka sytuacja zdarzyła się przy okazji intepretowania definicji legalnej, byłby to przypadek zastosowania kryteriów pozajęzykowych do odtworzenia architektони konotacji będącej złożeniem wiązki i pęku cech.

\* \* \*

Z przytoczonych wyżej szkicowo analiz pól potencjalnych problemów ze stosowaniem dyrektyw interpretacji definicji legalnych wyciągnąć można wniosek, że problemem polskiej kultury prawnej jest niekonsekwencja w redagowaniu definicji legalnych. Polski prawodawca często i obficie stosuje technikę definiowania terminów ustawowych, co (pomijając nawet rozmaite błędy formalne popełniane w definicjach), rodzić może – przy założeniu słabszej tezy formalizmu przy ich interpretowaniu – zarzut zbytńiego krępowania interpretatorów. Przeprowadzone analizy nie są więc ostatecznym rozwiązaniem problemu teoretycznego, ale raczej unaocznieniem sporu zwolenników tez formalizmu i holizmu w intepretowaniu

definicji legalnych. Spróbujmy w konkluzjach przełożyć powyższe rozważania na grunt praktyki tworzenia i stosowania prawa.

#### IV. KONKLUZJE

Odwołując się do przedstawionej w tekście (Zajęcki, 2021) słabszej tezy formalizmu w interpretacji definicji legalnych, przedstawiam propozycje modyfikacji i uzupełnień dyrektyw derywacyjnej koncepcji wykładni prawa. Stosowane przez aktualne Zasady techniki prawodawczej rozróżnienie na definicje treściowe i zakresowe nie stanowi problemu teoretycznego, gdyż każda definicja zakresowa ma architekturę konotacji o postaci pęku. Występowanie nazw indywidualnych w definicjach legalnych też nie stanowi problemu teoretycznego, gdyż odpowiadają im w architekturach konotacji własności indywidualizujące (*haecceitas*).

Zaproponowane ujęcie bazuje na słabszej tezie formalizmu w interpretacji definicji legalnych. Jest to formalizm mocno osłabiony, a głównym praktycznym źródłem osłabienia są (por. analizy M. Zeiferta) problemy z niejednoznacznością gramatyczną polskiego tekstu prawnego. W kontekście definicji legalnych warto zwrócić uwagę na kilka kwestii:

- ciągle powracającym w literaturze i orzecznictwie problemem jest pytanie o zasadność rozróżniania w procesie wykładni (również wykładni definicji legalnych) alternatywy łącznej od alternatywy rozłącznej;
- praktyczne problemy rodzą się i w doktrynie, i w orzecznictwie przy odróżnianiu w definicjach legalnych koniunkcyjnej i enumeracyjnej funkcji spójnika „i” (także spójników równoznacznych);
- złożoność wyrażen definiujących naraża prawodawcę na możliwość popełnienia błędu w interpunkcji, a interpretatora – na problemy z właściwym ustaleniem znaczenia przecinków (i odpowiednio: średników, myślników, nawiasów);
- niedoprecyzowane pozostają kryteria ustalania, czy mamy do czynienia z definicją zakresową pełną, czy niepełną;
- definicje legalne operują najczęściej wyliczeniami szeregowymi, które są trudniejsze w interpretacji niż wyliczenia kolumnowe.

Wymienione poglądowo problemy nie wyczerpują złożoności praktycznych problemów szczegółowych, ale skłaniają do dużej ostrożności przy formułowaniu jakichkolwiek kategoriycznych dyrektyw interpretacyjnych. W tekście ograniczyłem analizy do definicji legalnych *sensu stricto* (inaczej: do elementów polskiego tekstu prawnego, które powszechnie i niekontrowersyjnie uznawane są za definicje legalne).

Sformułowane w tekście modyfikacje dyrektyw wykładni definicji legalnych są propozycjami autora, który stara się znaleźć równowagę pomiędzy spojrzeniem legislatora i interpretatora na funkcje definicji legalnych. Oba te spojrzenia uwypuklają – każda ze swej perspektywy – zalety i wady umieszczania definicji w tekście prawnym. Słabsza teza formalizmu w interpretacji definicji legalnych może zostać podsumowana jako propozycja wyważenia dwóch wartości realizowanych odpowiednio w procesie redagowania, jak i procesie interpretowania tekstu prawnego.

Z perspektywy legislatora użycie definicji legalnej wzmacnia szansę na precyzyjne i w pełni adekwatne oddanie w tekście prawnym zamysłu prawodawcy. Wiąże się to jednak z koniecznością poznania i stosowania z pełną konsekwencją reguł poprawnego redagowania definicji legalnych. W przypadku braków u legislatorów umiejętności językowo-logicznych skutkiem może być popełnianie poważnych błędów redakcyjnych, istotnie wypaczających zamierzony sens regulacji. Z perspektywy interpretatora napotkanie definicji legalnej wzmacnia szansę na jednolitość wykładni, gdyż ogranicza i doprecyzowuje pulę możliwych do zastosowania technik interpretacyjnych. Wiąże się to jednak z ryzykiem uniemożliwienia interpretatorowi naprawienia tekstu prawnego poprzez zastosowanie pozajęzykowych reguł wykładni (np. odwołujących się do racjonalności aksjologicznej prawodawcy). W takim przypadku uczestnicy obrotu prawnego zmuszeni są do tolerowania wadliwej regulacji i do zastosowania żmudnych procedur naprawczych (zawieszenie postępowań, skarga do Trybunału Konstytucyjnego, nowelizacja aktu normatywnego).

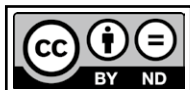
Finalne ustalenie granic wykładni definicji legalnych możliwe jest wyłącznie na drodze konsensusu uczestników obrotu prawnego. Konsensus taki byłby – jak w przypadku każdego innego sporu o treść *ius interpretandi* – wypadkową praktyki redagowania tekstu prawnego, praktyki orzeczniczej oraz tez opisowych i postulatów normatywnych zgłaszanych w piśmiennictwie. Poczynione uwagi

prowadzą w konkluzji do zapowiedzi dalszych badań. Zaproponowanie dyrektyw wykładni może być impulsem do zmiany praktyki obrotu prawnego, ale by tak się stało, konieczne jest skonfrontowanie głoszonych tez z praktyką redagowania i interpretowania definicji legalnych w poszczególnych gałęziach prawa.

#### BIBLIOGRAFIA

- Bielska-Brodziak, A. (2008a). Pułapka jednoznaczności. Z. Tobor, & C. Bartysz (Red.), *Studia z wykładni prawa* (s. 1–29). Bydgoszcz: Wydawnictwo Branta
- Bielska-Brodziak, A. (2008b). Kłopoty z definicjami legalnymi. O. Bogucki, & S. Czepita (Red), *System prawy a porządek prawny* (s. 159–174). Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Choduń, A. (2018). *Aspekty językowe derywacyjnej koncepcji wykładni prawa*. Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Paśniczek J. (2014). *Predykcja. Elementy ontologii formalnej przedmiotów, własności i sytuacji*. Kraków: Copernicus Center Press.
- Wróblewski, B., & Zajęcki, M. (2017). O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych. *Przegląd Sejmowy*, 4(142), 125–141.
- Wróblewski, B., & Zajęcki, M. (2021a). O normatywności, redundantności i zbędności przepisów prawnych, Część druga: typologia przepisów. *Przegląd Sejmowy*, 2 (163), 181–221.
- Wróblewski, B., & Zajęcki, M. (2021b). Redundant and Useless Fragments of Legal Text. Basic Definitions and Preliminary Typology of Cases. *Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie*, 14 (1), 529–544.
- Zajęcki, M. (2017). *Aksjologiczna interpretacja prawa (studium z metodologii i teorii prawa)*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Semper .
- Zajęcki, M. (2021). Spór o granice wykładni definicji legalnych: podejścia formalistyczne i holistyczne, *Horyzonty Polityki*, 12 (41), 65–87.
- Zeifert, M. (2019). *Gramatyka przepisu jako przesłanka decyzji interpretacyjnej*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Zieliński, M. (2017). *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki* (wyd. 7 uzupełnione). Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

#### Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>

ARTYKUŁY VARIA

VARIA ARTICLES







Horyzonty Polityki  
2022, Vol. 13, N° 43



**WANDA DUGIEL**

<http://orcid.org/0000-0003-1369-3523>  
Szkola Główna Handlowa w Warszawie  
[wdugie@sgh.waw.pl](mailto:wdugie@sgh.waw.pl)

**EWA LATOSZEK**

<http://orcid.org/0000-0002-2354-9536>  
Szkola Główna Handlowa w Warszawie  
[elatos@sgh.waw.pl](mailto:elatos@sgh.waw.pl)

DOI: 10.35765/HP.2293

## Legitymizacja działań Światowej Organizacji Handlu, a kryzys Organu Apelacyjnego systemu rozstrzygnięcia sporów

### *Streszczenie*

**CEL NAUKOWY:** Celem artykułu jest zbadanie przyczyn, efektywności i możliwości wyjścia z kryzysu systemu rozstrzygnięcia sporów WTO (World Trade Organization), w tym Organu Apelacyjnego w warunkach słabnącej legitymizacji dla funkcjonowania i akceptacji procedur Światowej Organizacji Handlu.

**PROBLEM I METODY BADAWCZE:** W artykule zastosowano metodę jakościową i ilościową do analizy kontrowersji związanych z funkcjonowaniem Organu Apelacyjnego WTO. Do analizy efektywności działania Organu Apelacyjnego w zakresie procedur rozstrzygnięcia sporów między państwami w handlu międzynarodowym zastosowano teorię organizacji międzynarodowej oraz teorię wyboru publicznego.

**PROCES WYWODU:** Na podstawie teorii organizacji międzynarodowej i teorii wyboru publicznego w artykule omówiono problematykę legitymizacji społecznej dla tworzenia i egzekwowania norm WTO, pozwalających na proces liberalizacji handlu międzynarodowego. Następnie przedstawiono efektywność systemu rozstrzygnięcia sporów, w tym Organu Apelacyjnego, która umożliwiła działanie WTO w ograniczeniu działań protekcyjnych państw.

**WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ:** Analiza naukowa potwierdziła efektywność systemu rozstrzygnięcia sporów WTO odnośnie do liberalizacji handlu międzynarodowego. Słabnąca legitymizacja społeczna i normatywna systemu

Sugerowane cytowanie: Dugiel, W. i Latoszek, E. (2022). Legitymizacja działań Światowej Organizacji Handlu, a kryzys Organu Apelacyjnego systemu rozstrzygnięcia sporów. *Horyzonty Polityki*, 13(43), 97–117. DOI: 10.35765/HP.2293.

rozstrzygnięcia sporów, w tym Organu Apelacyjnego WTO, w wyniku ograniczenia poparcia dla idei wolnego handlu w wielu państwach członkowskich WTO, w szczególności w Stanach Zjednoczonych, uniemożliwiła reformowanie reguł WTO.

---

---

**WNIOSKI, INNOWACJE I REKOMENDACJE:** W dalszej analizie należy podjąć badania naukowe dotyczące zreformowania systemu rozstrzygnięcia sporów w rozwiązaniach regionalnych bez udziału Stanów Zjednoczonych. Niezbędne jest również zbadanie wzrostu poziomu protekcjonizmu w handlu międzynarodowym w efekcie zablokowania działalności Organu Apelacyjnego.

---

---

**SŁOWA KLUCZOWE:**

Organ Apelacyjny, Światowa Organizacja Handlu, Stany Zjednoczone, handel międzynarodowy, system rozstrzygnięcia sporów

*Abstract*

THE LEGITIMACY OF THE ACTIVITIES  
OF THE WORLD TRADE ORGANIZATION  
AND THE CRISIS OF THE APPELLATE BODY  
OF THE DISPUTE SETTLEMENT SYSTEM

**RESEARCH OBJECTIVE:** The aim of the article is to examine the causes, effectiveness and possibilities of overcoming the crisis of the WTO dispute settlement system, including the Appellate Body, in conditions of weakening legitimacy for the functioning and acceptance of the World Trade Organization procedures.

---

---

**THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS:** The article uses the qualitative and quantitative method to analyze the controversies related to the functioning of the WTO Appellate Body. The theory of international organization and the theory of public choice were used to analyze the effectiveness of the Appellate Body's operations in the field of dispute settlement procedures between states in international trade.

---

---

**THE PROCESS OF ARGUMENTATION:** Based on the theory of international organization and the theory of public choice, the article discusses the issues of social legitimization for the creation and enforcement of WTO standards that allow the process of liberalization of international trade. Next, the effectiveness of the dispute settlement system, including the Appellate Body, is presented, which allowed the WTO to act in limiting protectionist actions by states.

---

---

**RESEARCH RESULTS:** Scientific analysis has confirmed the effectiveness of the WTO dispute settlement system in terms of liberalizing international trade. The weakening social and normative legitimacy of the dispute settlement system, including the WTO Appellate Body, as a result of reduced support for the idea of free trade in many WTO member states, in particular in the United States, made it impossible to reform WTO rules.

---

---

**CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS:** Further analysis should be carried out on scientific research on the reform of the dispute settlement system in regional solutions without the participation of the United States. It is also necessary to examine the increase in the level of protectionism in international trade as a result of blocking the activity of the Appellate Body.

---

---

**KEYWORDS:**

Appellate Body, World Trade Organization, United States, international trade, dispute settlement system

### WPROWADZENIE

Celem artykułu jest zbadanie przyczyn, efektywności i możliwości wyjścia z kryzysu systemu rozstrzygania sporów World Trade Organization, w tym Organu Apelacyjnego w warunkach słabnącej legitymizacji dla funkcjonowania i akceptacji procedur Światowej Organizacji Handlu.

W punkcie 1 artykułu przedstawione zostaną założenia teorii organizacji międzynarodowej, które na podstawie legitymizacji społeczeństw – zarówno krajów rozwiniętych, jak i rozwijających się – służą realizacji konkretnych celów ekonomicznych, w przypadku WTO liberalizacji handlu międzynarodowego, umożliwiających osiągnięcie korzyści gospodarczych.

Potrzeba reformowania systemu rozstrzygania sporów narastała w poprzednich rundach wielostronnych negocjacji handlowych, a od grudnia 2019 roku Organ Apelacyjny WTO przestał działać na skutek decyzji Stanów Zjednoczonych. Kwestie argumentów jednego z największych podmiotów w handlu międzynarodowym przedstawione zostaną w punkcie 2.

Decyzja Stanów Zjednoczonych o zablokowaniu działania Organu Apelacyjnego osłabia oddziaływanie na rozwiązywanie sporów

handlowych, ograniczając możliwości liberalizacji handlu międzynarodowego oraz respektowania porozumień WTO, stanowiących przynajmniej częściową gwarancję realizacji idei wolnohandlowych (pkt. 3).

## 1. LEGITYMIZACJA W TEORII ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWEJ – ISTOTA ORAZ PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA

Organizację międzynarodową można zdefiniować jako organizację powołaną do życia na podstawie traktatu i posiadającą osobowość prawną. Legitymizacja społeczeństw do przeniesienia kompetencji krajowych rządów do organizacji międzynarodowych pozwala na realizację zadań wielostronnych, w tym w zakresie liberalizacji handlu międzynarodowego. Silne naciski podmiotów krajowych zainteresowanych wzrostem protekcjonizmu ograniczają możliwości przeprowadzenia procesów liberalizacji wymiany handlowej.

Organizację międzynarodową w formie systemu określa się po pierwsze jako całość wyodrębnioną z gospodarki światowej, po drugie – jako zespół państw współpracujących według ustalonych reguł, realizujących określone cele, z przyjętym przez te państwa procesem decyzyjnym i ukształtowaniem stałych naczelnich organów.

Znaczenie organizacji międzynarodowej będzie przejawiać się w realizacji konkretnych celów ekonomicznych, społecznych i politycznych. Część autorów podkreśla zasadniczą rolę organizacji międzynarodowej w spełnianiu celu, jakim jest zapewnienie społeczeństwom dóbr publicznych (Hooghe, Lenz, Marks, 2019).

Zgodnie z teorią wyboru publicznego państwa mogą przekazać część uprawnień (delegowanie uprawnień) na rzecz organizacji międzynarodowych, które będą stanowić forum wsparcia dla krajowej polityki gospodarczej (Trachtmann, 2014). Utworzenie porozumienia GATT z 1947 roku oraz Światowej Organizacji Handlu (World Trade Organization) ułatwiało proces liberalizacji handlu międzynarodowego oraz ograniczenie działalności odwetowej państw w wyniku zastosowania przez nie środków protekcjonistycznych polityki handlowej. Delegowanie uprawnień państw do

organizacji międzynarodowej związane jest z powołaniem systemu rozstrzygania sporów. Joel P. Trachtmann wymienia zasadnicze cechy organizacji międzynarodowej, którymi są: delegowanie władzy krajowej i upoważnienie organizacji międzynarodowej do sprawowania procesu decyzyjnego; niezależność organizacji międzynarodowej od kontroli państwa członkowskiego; wiązanie w formie przestrzegania określonych i przyjętych zasad organizacji międzynarodowej.

Zgodnie z podstawowymi założeniami klasycznego realizmu – tzn. dla zwolenników paradygmatu państwa (Frank, 2010, s. 25) – instytucje międzynarodowe są jednym z wielu niezbyt istotnych podmiotów międzynarodowych, a instytucjonalizacja jest specyficzną formą stosunków między władzami (Bøas, McNeill, 2004, s. 207). Przedstawicielami tego nurtu zajmującymi się w swych badaniach również organizacjami międzynarodowymi byli Edward Hallet Carr (1964) i Hans Morgenthau, Kenneth W. Thompson (1993) oraz Reinhold Niebuhr (1948), uznający ogromne znaczenie interesów narodowych w organizacjach międzynarodowych. W kolejnych badaniach naukowych szkoły angielskiej teorii stosunków międzynarodowych czołowy jej przedstawiciel Barry Buzan (1993) wskazał na istotę społeczeństwa międzynarodowego w kształtowaniu zasad i norm organizacji międzynarodowej oraz ewolucję społeczności międzynarodowej (2014). Buzan we wspólnej pracy z Amitavem Acharya’em uznał, iż społeczeństwo międzynarodowe może funkcjonować przy dużej tożsamości państw, które tworzą określone zobowiązania (2019).

W realistycznym modelu stosunków międzynarodowych podkreślano niesamoistne istnienie organizacji międzynarodowych (Dicke, 1994, s. 340–344). Powstawały one bowiem z woli istniejących autonomicznie i niezależnie państw, które w powołujących je aktach określały skalę ich niezależności oraz były narzędziem w relacjach międzypaństwowych; tworzone tylko wtedy, gdy było to w interesie państw (Dai, 2007, s. 16–17). Głównym ich zadaniem było wzmocnienie stabilności równowagi sił, ograniczającej ambicje wielkich mocarstw oraz ewentualne ułatwienie przesunięcia siły bez wywołania następstw na wielką skalę (Rittberger, Zangl, 2006, s. 15).

Podobnie do kwestii organizacji międzynarodowych podchodzą przedstawiciele myśli neorealistycznej. Robert Gilpin (1981) zaznaczył, że organizacje międzynarodowe są podporządkowane

supermocarstwom i uzależnione od nich, z czego wynika nierównowaga sił w stosunkach międzynarodowych. Natomiast Joseph Grieco (1993, s. 301–338) twierdził, że powinno się monitorować korzyści ze współpracy innych państw, ponieważ utrata tychże przekłada się na utratę władzy. Generalnie dla teoretyków neorealistycznych organizacje międzynarodowe stały się jedynie odzwierciedleniem siły państw, narzędziem ich polityki zagranicznej oraz forum, na którym państwa mogą odgrywać swoje role (Kennedy, 1987; Kindleberger, 1976) – są zatem jedynie instrumentem realizującym politykę państw (Deacon, Hulse, Stubbs, 1997, s. 6).

Instytucjonalisci z kolei podkreślają, że oprócz państw także inne podmioty międzynarodowe, a wśród nich organizacje międzynarodowe, wywierają istotny wpływ na stosunki międzynarodowe. W liberalizmie podkreśla się ich racjonalne, legalistyczne oraz instytucjonalne podejście w tworzeniu porządku międzynarodowego (Brown, 1992, s. 313–328). Swoboda działania państwa przestała być priorytetem, który mógł zostać ograniczony przez różnego rodzaju normy i prawo międzynarodowe (Jackson, Sørensen, 2006, s. 39).

Neoinstytucjonalisci podkreślają również istotną rolę organizacji międzynarodowych w systemie światowym, szczególnie w aspekcie współpracy między wszystkimi uczestnikami stosunków międzynarodowych. W ramach liberalnego instytucjonalizmu swoje badania nad teorią instytucji międzynarodowych prowadzili również funkcjonalisci – zwłaszcza David Mitrany (1966) – oraz neofunkcjonalisci – przede wszystkim Ernst B. Haas (1958).

Współcześnie badania nad teorią i efektami działania organizacji międzynarodowych w warunkach wyzwań globalnych, w tym Brexitu, rosnącego protekcyjizmu państw przekładającego się na wojny handlowe, są przedmiotem analiz wielu autorów. Badania naukowe na temat znaczenia działalności organizacji międzynarodowych w gospodarce światowej prowadzą m.in. Gisela Hirschmann (2020), Thomas G. Weiss, Rorden Wilkinson (2018), Ian Hurd (2021), Kelly McFall (2018), Kelly-Kate S. Pease (2018), Jan Klabbers (2022), William Thomas Worster (2020). Prezentują oni podejście interdyscyplinarne, skłaniając się w kierunku neoinstytucjonalizmu.

Organizacje międzynarodowe otrzymały legitymizację do tworzenia norm i reguł oraz ich egzekwowania od rządów państw

członkowskich WTO. Część teoretyków uznała, że legitymacja instytucji międzynarodowych nie wymaga zgody państw członkowskich instytucji międzynarodowych. Odpowiedzialność państw jest niezbędna do realizacji celów instytucji międzynarodowej, które określają gwarancję legitymizacji (Levitov, 2016). Legitymizacja organizacji międzynarodowej oznacza przestrzeganie reguł i norm wynikających z krajowego prawa „jako podstawa legitymizacji” organizacji międzynarodowej.

W literaturze dominuje pogląd, że organizacje międzynarodowe o większej „autonomii politycznej” są bardziej efektywne w realizacji przyjętych celów (Lall, 2017). Problem pokusy nadużycia – jak podkreślają Ronald Vaubel, Axel Dreher oraz Uğurlu Soylu – ogranicza wydajność działalności organizacji międzynarodowej spowodowanej przez dążenie urzędników do poszukiwania renty (Vaubel, Dreher, Soylu, 2007).

W teorii wyboru publicznego podkreślono, że kierowanie się decydentów i wyborców własnymi interesami politycznymi oraz gospodarczymi prowadzi do wzrostu protekcjonizmu, jak również zwiększenia dochodów producentów oraz wielkości produkcji krajowej w rezultacie wprowadzenia narzędzi polityki handlowej (Buchanan i Tullock).

W wyniku wystąpienia niedoskonałości rynku politycznego oraz według uzasadnienia teorii wolnego handlu nie wszystkie podmioty w gospodarce odnoszą korzyści z podjęcia wymiany handlowej. Podmioty gospodarcze mogą być zainteresowane zwiększeniem poziomu protekcjonizmu, pomimo wystąpienia strat w dobrobycie społecznym. Producenci lepiej zorganizowani w pogoni za rentą będą naciskać i postulować o zwiększenie poziomu protekcjonizmu. Pozostałe niedoskonałości rynku politycznego wynikają z obowiązywania demokracji przedstawicielskiej, a nie bezpośredniej (Baldwin, 1982).

W zależności od wyników wyborów określone partie preferują kierunek polityki handlowej protekcjonistycznej lub wolnohandlowej. Politycy, decydenci będą popierać taki kierunek polityki handlowej, który pozwoli na reelekcję w ponownych wyborach (Markusen, Melvin, Kaempfer and Maskus, 1995).

## 2. SYSTEM ROZSTRZYGANIA SPORÓW W GATT/ WTO – LEGITYMIZACJA SPOŁECZNA DLA LIBERALIZACJI HANDLU MIĘDZYNARODOWEGO

Sformułowany w GATT/WTO system rozstrzygania sporów gwarantował realizację procesów liberalizacji handlu międzynarodowego, umożliwiając państwom osiąganie korzyści ekonomicznych z wymiany handlowej. System rozstrzygania sporów w GATT z 1947 roku, w odróżnieniu od wzmocnionego systemu w WTO, wiązał się ze zwiększeniem legitymizacji do tworzenia nowych norm organizacji międzynarodowej.

Charakterystyczną cechą rozstrzygania sporów GATT z 1947 roku był konsensus – państwo pozwane w konflikcie handlowym mogło zawetować decyzje panelu oraz przyjęte sankcje handlowe. Presja polityczna na osiągnięcie konsensusu w sporach handlowych była ogromna. Procedura konsultacji (art. XXII; art. XXIII GATT z 1947 r.) w przypadku unieważnienia lub naruszenia koncesji handlowych w dostępie do rynku pozostałych państw członkowskich (*nullified or impaired*) – wynikających z porozumień dotyczących wymiany handlowej – pozwalała na rozwiązanie konfliktów handlowych między państwami, ograniczając tendencje protekcyjnistyczne oraz umożliwiając egzekwowanie norm i procedur GATT/WTO.

Do realizacji zobowiązań systemu rozstrzygania sporów nie przewidziano systemu instytucjonalnego. Państwa, popierając idee wolnego handlu na podstawie art. XXIII GATT z 1947 roku, mogły wycofać środki protekcyjnistyczne (cła lub bariery pozataryfowe) polityki handlowej (Tijmes, 2014). System rozstrzygania sporów GATT z 1947 roku nie stanowił niezależnego systemu sądowiczego; państwa zdecydowały się jedynie na tzw. „procedurę dyplomatyczną” w rozwiązywaniu konfliktów handlowych (Pauwelyn, 2005). Powstały system rozstrzygania sporów WTO w Rundzie Urugwajskiej miał pozwolić na osłabienie jednostronnych działań Stanów Zjednoczonych w ramach Sekcji 301. W WTO państwa mogą odwołać od rozstrzygnięcia panelu do Organu Apelacyjnego. W GATT negocjowano rozstrzygnięcie sporów (Kostecki, Hoekman, 2009). Stworzony po Rundzie Urugwajskiej system rozstrzygania sporów WTO uzyskał legitymizację najważniejszych potęg handlowych (USA, UE, Kanada) i miał rangę praktycznie *quasi*-sądu, rozwiązującego konflikty handlowe



między państwami w zakresie egzekwowania norm porozumień WTO (Petersmann, 2006, Howse, 2016, Bosche 2022). System rozstrzygania sporów pozwalał na obronę interesów krajów rozwijających się, które w wielostronnych negocjacjach handlowych Rundy Tokijskiej (1973–1979) postulowały o zaostrzenie przestrzegania przez kraje rozwinięte regulacji art. XXIII (Hudec, 1980).

Powstały w Rundzie Urugwajskiej Organ Apelacyjny służył jako odwołanie się od orzeczeń panelu, powoływanych *ad hoc*. Członkami Organu Apelacyjnego zostało siedmiu sędziów, wybitnych ekspertów w dziedzinie prawa. Niezależność sędziów Organu Apelacyjnego polegała na przyjęciu rozwiązania nieprzyjmowania instrukcji od państw WTO w zakresie rozwiązywanego konfliktu handlowego (Howse, 2016). Najważniejsze podmioty w handlu międzynarodowym, w szczególności Stany Zjednoczone, Unia Europejska i Japonia, miały swojego przedstawiciela w Organie Apelacyjnym.

Organ Apelacyjny powoływany przez Dispute Settlement Body (DSB) stał się symbolem egzekwowania regulacji WTO. Natomiast pojawiający się problem nadinterpretacji przepisów WTO przez Organ Apelacyjny w wielu sporach handlowych oddziaływał w kierunku ograniczenia prawa państw członkowskich WTO.

Utworzenie systemu rozstrzygania sporów World Trade Organization z jednej strony oznaczało respektowanie legitymizacji społeczeństwa w zakresie idei liberalizacji handlu międzynarodowego. Z drugiej strony wzmocnienie systemu rozstrzygania sporów WTO wiązało się z ograniczeniem oddziaływania większych podmiotów handlu międzynarodowego, w szczególności Stanów Zjednoczonych, na obowiązywanie norm WTO. Kwestia kontroli politycznej nad działalnością Organu Apelacyjnego pojawiała się od momentu utworzenia WTO. Działalność Organu Apelacyjnego odniosła pewien sukces, ponieważ jako organ złożony z siedmiu sędziów unikał naciskom przeciwników idei wolnohandlowych, zwolenników protekcjonizmu (Howse, 2016).

Kontrowersje z obsadą miejsca w Organie Apelacyjnym wystąpiły przy typowaniu w 2011 roku przedstawiciela Stanów Zjednoczonych. Prezydent USA Barack Obama nie poparł kandydatury Jennifer A. Hillman na drugą kadencję. W tym okresie pojawiły się dyskusje o utrzymanie niezależności politycznej członków Organu Apelacyjnego od państw, które powołują siedmioosobowe grono sędziów/ekspertów (Hufbauer, 2011; Hillman, 2020).

Kontrowersyjną kwestią w procedurze rozpatrywania odwołania przez Organ Apelacyjny pozostaje sprawa przyjmowania tzw. *amicus curiae*. Dyskusyjną kwestią pozostaje problem przekroczenia uprawnień Organu Apelacyjnego. Argumentacja Stanów Zjednoczonych w zakresie funkcjonowania Organu Apelacyjnego dotyczyła badania i określania faktów przez Organ Apelacyjny (17.6 DSU). Odwołanie państw do Organu Apelacyjnego obejmowało kwestie prawne rozpatrywane przez panel. Stany Zjednoczone wyraźnie wskazały, że Organ Apelacyjny przyjął wnioski, które nie były oparte na ustaleniach panelu lub bezspornych faktach (Sprawa United States – Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes).

Do kluczowych przyczyn niezadowolenie Stanów Zjednoczonych z działalności systemu rozstrzygania sporów WTO należała interpretacja przez Organ Apelacyjny regulacji postępowań antydumpingowych i antysubsydyjnych w polityce handlowej. Kontrowersje wokół funkcjonowania Organu Apelacyjnego związane są głównie z krytyką ze strony Stanów Zjednoczonych decyzji Organu Apelacyjnego w zakresie wprowadzania cel antydumpingowych, a przede wszystkim postępowań antysubsydyjnych związanych z zastosowaniem w Chinach szeregu subsydiów krajowych. Stany Zjednoczone postulowały o ukształtowanie Organu Apelacyjnego jako organu rewizyjnego, a nie sądu apelacyjnego (The Financial Times, 2019). W państwach członkowskich WTO zdecydowanie widoczne jest oddziaływanie reguł rynku w krajach rozwiniętych i zasad gospodarki nierynkowej w niektórych państwach, w szczególności w Chinach, i funkcjonowanie przedsiębiorstw państwowych zakłócających działania rynkowe (The Financial Times, 2019).

### 3. STANOWISKO STANÓW ZJEDNOCZONYCH W SPRAWIE DZIAŁALNOŚCI ORGANU APELACYJNEGO WTO

Pierwsze oznaki delegitymizacji działalności systemu rozstrzygania sporów WTO pojawiły się na początku XXI wieku, formułowane ze strony Stanów Zjednoczonych, będących głównym podmiotem formułowania norm GATT/WTO. Działalność Organu Apelacyjnego doprowadziła do nadinterpretacji postanowień porozumień WTO

(van den Bossche, 2021). Praktyki działalności Organu Apelacyjnego, stały się przedmiotem krytyki Stanów Zjednoczonych, w szczególności efektywność systemu oraz problem przestrzegania przez sędziów Organu Apelacyjnego norm wynikających z porozumień WTO.

Zaostrzenie konfliktu między USA a pozostałymi członkami WTO w kwestii reform systemu rozstrzygania sporów WTO, w tym działalności Organu Apelacyjnego, nastąpiło w wyniku narastającego problemu transferu nowych technologii ze Stanów Zjednoczonych do Chin. 18 sierpnia 2017 roku Stany Zjednoczone zainicjowały dochodzenie w sprawie postępowania Chin w zakresie transferu technologii, własności intelektualnej i rozwoju innowacji, które ograniczały wymianę handlową USA.

Co prawda Stany Zjednoczone w 2018 roku potwierdziły znaczenie WTO jako organizacji międzynarodowej dla tworzenia zasad dla państw w zakresie wymiany handlowej w skali globalnej, ale jednocześnie wyraziły głębokie obawy o upolitycznienie działania sędziów w Organie Apelacyjnym WTO oraz narzucenie państwom ich własnych poglądów politycznych (Office of the United States Trade Representative, 2018). Stany Zjednoczone wyraźnie podkreśliły, że WTO nie spełnia swojej roli w egzekwowaniu zobowiązań wobec porozumień WTO, pozwalając na działania Chin w zakresie zakłócania rynku i stosowania dumpingu oraz subsydiów krajowych.

Organ Apelacyjny w 2019 roku działał w trzyosobowym składzie sędziów pochodzących z Indii, USA oraz Chin. Przy niezadowoleniu Stanów Zjednoczonych z działalności WTO i protekcyjnych założeń w polityce handlowej prezydenta Donalda Trumpa, wraz z wygaśnięciem mandatu dwóm sędziom Organu Apelacyjnego 10 grudnia 2019 roku, doszło do zablokowania działalności Organu Apelacyjnego. Stany Zjednoczone odmówiły powołania przedstawiciela w skład Organu Apelacyjnego.

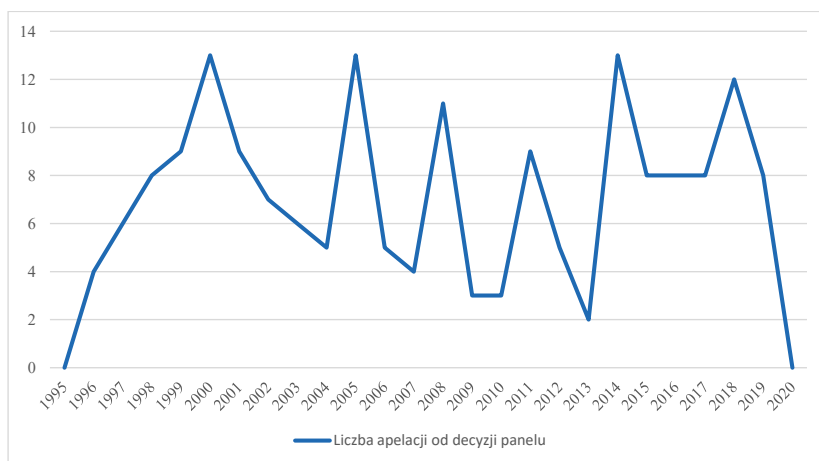
Organ Apelacyjny stanowił ważną instancję rozstrzygania sporów w handlu międzynarodowym. Państwa, począwszy od rozpoczęcia działalności drugiej instancji systemu rozstrzygania sporów WTO w latach 1995–2020, wniosły apelacje do Organu Apelacyjnego od decyzji panelu (67% całości rozstrzygnięć paneli ekspertów)<sup>1</sup>. W okresie

---

<sup>1</sup> World Trade Organization. *Annual Report for 2019–2020 Appellate Body*. Geneva 2020, s. 15.

działalności Organu Apelacyjnego w latach 1996–2020 złożono 178 apelacji (rysunek 1).

Rysunek 1. Liczba apelacji państw członkowskich WTO do Organu Apelacyjnego w latach 1995–2020.



Źródło: World Trade Organization. *Annual Report for 2019–2020 Appellate Body*. Geneva 2020, s. 192–193.

Działalność i racjonalność systemu rozstrzygania sporów WTO Stany Zjednoczone uzależniły od ochrony suwerenności narodowej państwa, wskazując na potrzebę legitymizacji ze strony społeczeństwa reguł Światowej Organizacji Handlu. Zarzuty USA wobec działalności systemu rozstrzygania sporów WTO dotyczyły przede wszystkim ograniczonego działania WTO wobec nieuczciwych praktyk handlowych partnerów handlowych Stanów Zjednoczonych. Przy krytycznym ujęciu zasad działania systemu rozstrzygania sporów USA zaproponowały powrót do praktyk jednostronnych w rozwiązywaniu konfliktów handlowych. W agendzie polityki handlowej z 2018 roku Stany Zjednoczone wskazały na potrzebę egzekwowania międzynarodowych uregulowań w zakresie polityki handlowej przy użyciu Sekcji 301 Ustawy o handlu z 1974 roku.

W okresie prezydentury Donalda Trumpa doszło do ograniczenia legitymizacji działalności Światowej Organizacji Handlu, poprzez zmniejszenie możliwości wprowadzenia nowych norm do zreformowania systemu rozstrzygania sporów WTO.

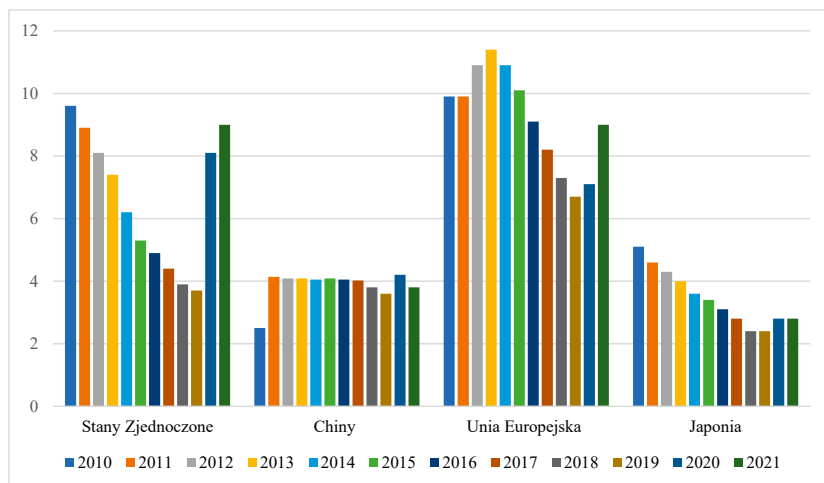
Przedmiotem krytyki Organu Apelacyjnego ze strony Stanów Zjednoczonych stały się procedury rozstrzygania konfliktu handlowego, w szczególności nieprzestrzeganie przez Organ Apelacyjny 90-dniowego terminu rozpatrywania odwołań państw członkowskich od orzeczeń panelu ekspertów, oraz brak konsultacji w kwestii przedłużenia terminu rozstrzygnięcia konfliktu handlowego z państwami członkowskimi WTO.

Zasadnicze znaczenie dla niezadowolenia Stanów Zjednoczonych z wykonywania przez WTO procedur w zakresie konfliktów handlowych odegrała kwestia nadinterpretacji norm porozumień WTO. Stany Zjednoczone podkreślały w dokumencie pt. „*Statements by the United States at the Meeting of the WTO Dispute Settlement Body*” (WTO, 2018), że Organ Apelacyjny określał normy prawne i sformułował wnioski, które nie znalazły się w ustaleniach panelu w rozwiązaniu konfliktu handlowego.

Legitymizacja społeczna dla organizacji międzynarodowej umożliwiła szeroki zakres liberalizacji wymiany handlowej pod egidą World Trade Organization, natomiast samo znaczenie WTO w kontekście legitymizacji uległo osłabieniu w latach 2017–2020 w okresie sprawowania funkcji Prezydenta Stanów Zjednoczonych przez Donalda Trumpa (Tallberg, Zürn, 2019, s. 582). W przypadku działalności WTO protest społeczny nie przybrał jeszcze nasilonej formy w zakresie respektowania norm i orzeczeń systemu rozstrzygania sporów w WTO, przy pojawiających się w Stanach Zjednoczonych i w Wielkiej Brytanii protestach w związku z trudną sytuacją ekonomiczną (The Economist, 2016, 2019, 2020).

Tendencje protekcyjnistyczne w Stanach Zjednoczonych wynikają ze wzrostu bezrobocia po zakończeniu globalnego kryzysu gospodarczego po 2009 roku (rysunek 2).

Rysunek 2. Poziom bezrobocia w wybranych podmiotach handlu międzynarodowego w latach 2010–2021 [w %]



Źródło: Eurostat, <https://www.statista.com/statistics/193290/unemployment-rate-in-the-usa-since-1990/> (dostęp 22.12.2021); dane dla Japonii, IMF <https://www.imf.org/en/Countries/JPN#atagllance>; dane o poziomie bezrobocia w Chinach ( w latach 2010–2020): <https://www.statista.com/statistics/270320/unemployment-rate-in-china/>; Dane o poziomie bezrobocia w UE (2010–2020): <https://www.statista.com/statistics/267906/unemployment-rate-in-eu-and-euro-area/>

Blokada działalności Organu Apelacyjnego systemu rozstrzygania sporów WTO jest przejawem interesów konkretnych grup interesu sektora przemysłu. Grupy zawodowe, związki zawodowe, producenci zainteresowani protekcjonizmem w polityce handlowej, w szczególności przemysłu ciężkiego, postulowały jego wzrost w Stanach Zjednoczonych.

Działanie systemu rozstrzygania sporów zapobiegło eskalacji konfliktów handlowych i zwiększania poziomu protekcjonizmu. Empiryczne badania potwierdziły zależność między rozstrzygnięciem sporu handlowego a wielostronną liberalizacją handlu (Shin, Ahn, 2019).

W wyniku zablokowania funkcjonowania Organu Apelacyjnego WTO, większe podmioty w handlu międzynarodowym, z inicjatywy Unii Europejskiej, utworzyły tymczasowy system rozstrzygania sporów. Część krajów rozwiniętych oraz kraje rozwijające się, dla

których system rozstrzygania sporów WTO odgrywał ogromną rolę w konfliktach handlowych, w szczególności ze Stanami Zjednoczonymi, przyjęło propozycję Unii Europejskiej. Wspólnie z UE, państwa takie jak: Australia, Brazylia, Chiny, Kanada, Chile, Kolumbia, Costa Rica, Gwatemala, Hongkong (Chiny), Islandia, Meksyk, Nowa Zelandia, Norwegia, Pakistan, Singapur, Szwajcaria, Ukraina i Urugwaj, przyjęły z dniem 2 kwietnia 2020 roku tymczasowy system rozstrzygania sporów między państwami członkowskimi WTO. Do tego przejściowego rozwiązania w formie mechanizmu odwoławczego (Multiparty Interim Appeal Arbitration Arrangement Pursuant to Article 25 of the Dispute Settlement Understanding) przystąpiły 23 państwa (WTO, 2020).

### ZAKOŃCZENIE

Zablokowanie działalności Organu Apelacyjnego uniemożliwiło rozstrzygnięcie sporów handlowych w WTO. Odwołanie się do Organu Apelacyjnego stron konfliktu handlowego w sytuacji braku zgody na orzeczenie panelu umożliwiło realizację polityki handlowej opartej na idei wolnego handlu.

Pojawiające się regionalne inicjatywy tworzenia systemu rozstrzygania sporów w udziale kilkunastu państw przyniosły niewielkie rezultaty dla gospodarki światowej. Najważniejszym przedmiotem sporów między państwami w zakresie reformowania systemu rozstrzygania sporów jest kwestia transferu technologii i ochrony własności intelektualnej.

Organ Apelacyjny, przez działalność w zakresie rozstrzygania sporów, sprzyjał realizacji liberalizacyjnych założeń Światowej Organizacji Handlu, pomimo dyskusyjności dylematów związanych z przyjmowaniem *amicus curiae* od organizacji pozarządowych. Powrót do fazy wyłącznie konsultacji i powoływania panelu obowiązujących w GATT z 1947 roku, jako forum rozstrzygania sporów, będzie sprzyjać jednostronnym działaniom państw silniejszych.

Kwestia aktywizmu sądowego Organu Apelacyjnego w ramach WTO nie jest problemem nowym, który pojawił się w czasie kadencji prezydenta Donalda Trumpa (2017–2020). Problem interpretacji przez Organ Apelacyjny przepisów Porozumienia WTO powrócił

w czasie jego prezydentury, chociaż reforma systemu rozstrzygnięcia sporów w zasadzie nie była poruszona w Rundzie Rozwojowej z Doha, która miała doprowadzić do reformowania przepisów WTO. Państwa członkowskie Światowej Organizacji Handlu nie przedstawiły wówczas propozycji reform systemu rozstrzygnięcia sporów World Trade Organization.

#### BIBLIOGRAFIA

- Acharya, A., & Buzan, B. (2019). *The Making of Global International Relations: Origins and Evolution of IR at its Centenary*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Baldwin, R.E. (1982). The Political Economy of Protectionism. W J.N. Bhagwati (Red.). *Import Competition and Response* (s. 263–292). Chicago: University of Chicago Press.
- Beattie, A. (2019, December 8). WTO to suffer heavy blow as US stymies appeals body. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/f0f992b8-19c4-11ea-97df-cc63de1d73f4>.
- Bøas, M., & McNeill, D. (2004). *Global Institutions and Development. Framing the World?* London: Routledge.
- Brown, Ch. (1992). Really Existing Liberalism and International Order. *Millenium, Journal of International Studies*, 21 (3), 313–328.
- Van der Borgh, K. (1999). The Review of the WTO Understanding on Dispute Settlement: Some Reflections on the Current Debate. *American University International Law Review*. 14 (4), 1223–1243.
- Van den Bossche P.L.H. (2016). John H. Jackson and WTO Dispute Settlement. *Journal of International Economic Law*, 19 (2), 335–338. <https://doi.org/10.1093/jiel/jgw024>
- Van den Bossche, P.L.H. (2022). Is there a Future for the WTO Appellate Body and WTO Dispute Settlement?. *World Trade Institute Working Paper, 01*.
- Buchanan, J.M., Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations for Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Buzan, B. (1993). From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School. *International Organization*, 47 (3), 327–352.
- Carr, E.H. (1964). *The Twenty Years' Crisis, 1919 – 1939: An Introduction to the Study of International Relations*. New York: St. Martin's Press.



- Dai, X. (2007). *International Institutions and National Policies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Deacon, B., Hulse, M., & Stubbs, P. (1997). *Global Social Policy. International Organizations and Future of Welfare*. London: SAGE Pub.
- Deutsch, K.W., & Kochen, M. (1969). Toward a Rational Theory of Decentralization: Some Implications of the Mathematical Approach, *The American Political Science Review*, 63(3), 734–749.
- Dicke, K., (1994). *Effizienz und Effektivität internationalen Organisationen*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Davey, W.J. (1987). Dispute Settlement in GATT. *Fordham International Law Journal*, 11(1), 51–109.
- The Economist (2016, October 1). Why they're wrong; Anti-globalists, 421 (9009).
- The Economist (2019, November 16). We all want to change the world. 433 (9169).
- The Economist (2020, June 6). The fire this time. 435 (9197).
- Eurostat. <https://www.statista.com/statistics/193290/unemployment-rate-in-the-usa-since-1990/> (dostęp: 22.12.2021).
- Financial Times (2019, December 11). Global trade needs an independent referee. London, 2019.
- Frank, R. (2010). *Normativität als Heuristik internationaler Beziehungen*. Berlin: Wissenschaftlichen Verlag.
- Gaines, S. (2014). The WTO'S reading of the GATT article XX chapeau: a disguised restriction on environmental measures. *Pen Law Journal*, 22 (4), 739–862.
- Galbraith, J. (2019). United States Continues to Block New Appellate Body Members for the World Trade Organization, Risking the Collapse of the Appellate Process. *American Journal of International Law*, 113 (4), 822–831.
- Gilpin, R. (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grieco, J. (1993). Understanding the Problem of International Cooperation; The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory. D.A. Baldwin (Red.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate* (301–338). New York: Columbia University Press.
- Haas, E.B. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950–1959*. Stanford: Stanford University Press.
- Hillman, J.A. (2020). *The United States Needs a Reformed WTO Now*. Before the Committee on Finance United States Senate. 116th Congress. Second Session. Hearing on WTO Reform: Making Global Rules Work for Global Relations, Challenges. Council on Foreign Relations.

- Hirschmann, G., (2020). *Accountability in Global Governance: Pluralist Accountability in Global Governance*. Oxford: Oxford Scholarship Online.
- Hoekman, B.M., Kostecki, M. (2009). *The Political Economy of the World Trading System*. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, L, Lenz T., & Marks, G. (2019). *A Theory of International Organization A Postfunctionalist Theory of Governance* (T. IV). New York: Oxford University Press.
- Howse, R. (2016). The World Trade Organization 20 Years On: Global Governance by Judiciary. *European Journal of International Law*, 27 (1), 9–77.
- Howse, R., & Langille, J. (2016). Permitting Pluralism: The Seal Products Dispute and Why the WTO Should Accept Trade Restrictions Justified by Noninstrumental Moral Values, <https://cpb-us-w2.wpmucdn.com/campuspress.yale.edu/dist/8/1581/files/2016/09/37-2-howse-langille-permitting-pluralism-25keikp.pdf>
- Hudec, R.E. (1980). GATT Dispute Settlement after the Tokyo Round: An Unfinished Business. *Cornell International Law Journal*, 13(2), 145–201.
- Hufbauer, G.C. (2011, 13 June). *WTO Judicial Appointments: Bad Omen for the Trading System*. Peterson Institute for International Economics. Realtime Economic Issues Watch.
- Hurd, I. (2021). *International Organizations. Politics, Law, Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- IMF. <https://www.imf.org/en/Countries/JPN#atag glance>, (dostęp: 22.12.2021).
- International Centre for Trade and Sustainable Development (2001). No Consensus on New Round Despite Release of Pre-Doha Drafts. Special Doha Ministerial Issue. *Bridges*, 5 (8), 1–3.
- International Centre for Trade and Sustainable Development (2018). WTO Appellate Body Prepares for Reduced Slate of Judges by Month's End. *Bridges Weekly*, 22 (29), 13–15.
- Jackson, R., & Sorensen, G. (2006). *Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych. Teorie i kierunki badawcze*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Kelly, J.P. (2002). Judicial Activism at the World Trade Organization: Development Principles of Self-Restraint. *Northwestern Journal of International Law & Business*, 22 (3), 353–388.
- Kennedy, P. (1987). *The Rise and the Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. New York: Random House.
- Kindleberger, Ch.P. (1976). System of International Economic Organization. W D.P. Calleo (Red.), *Money and the coming World Order* (s. 15–39). New York: New York University Press.

- Klabbers, J. (2022). *An Introduction to International Organizations Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lall, R. (2017). Beyond Institutional Design: Explaining the Performance of International Organizations, *International Organizations*, 71 (2), 245–280.
- Langhammer, R.J. (1999). The WTO and the millennium round: between standstill and leapfrog. *Kieler Diskussionsbeiträge, Kiel Discussion Papers, Institut für Weltwirtschafts Kiel*, 352.
- Levitov, A. (2016). *Normative Legitimacy and the State*. Oxford: Oxford University Press. <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199935307.001.0001/oxfordhb-9780199935307-e-131>.
- Markusen, J.R., Mevin J.R., Maskus K.E., & Kaempfer, W. (1995). *International Trade: Theory and Evidence*. New York: McGraw-Hill Publishing.
- Mavroidis, P.C. (2015). Bridges to Nowhere? WTO Adjudication and the Academic World. Geneva: The E15 Initiative.
- McFall, K. (2018). *The needs of Others: Human Rights, International Organizations, and Intervention in Rwanda*. New York: WW Norton & Co.
- Mitrany, D. (1966). *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle.
- Morgenthau, H.J., & Thompson, K.W. (1993). *Politics among nations: the struggle for power and peace*. Brief ed. New York: McGraw-Hill.
- Niebuhr, R. (1948). The Illusion of World Government. *Foreign Affairs*, 27, 379–388.
- Office of the United States Trade Representative (2018). The 2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program. Washington.
- Pauwelyn, J. (2005). *The Transformation of World Trade*. Michigan: The Michigan Law Review.
- Pauwelyn, J. (2017). The WTO 20 Years On: Global Governance by Judiciary or rather, Member-driven Settlement of (Some) Trade Disputes between (Some) WTO Members? *The European Journal of International Law*, 27 (4), 1119–1126.
- Payosova, T., Hufbauer, G.C., & Schott, J.J. (2018). The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organization: Causes and Cures. *Policy Brief, Peterson Institute for International Economics*, 18–5, 1–14.
- Pease, K.K.S (2018). *International Organizations. Perspectives on Global Governance*. New York: Routledge (6th edition).
- Petersmann, E.U. (2006). WTO Dispute Settlement Practice 1995–2005: Lessons from the Past and Future Challenges. W Y. Taniguchi, A. Yanovich, & J. Bohanes (Red.), *The WTO in the Twenty-First Century: Dispute Settlement, Negotiations and Regionalism in Asia* (s. 38–97).
- Petersmann, E.U. (2018). How Should the EU and other WTO Members React to their WTO Governance and WTO Appellate Body Crises?

- W Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Working Paper, EUI RSCAS, 71, Global Governance Programme 331.
- Petersmann, E.U. (2019). How to Ensure that WTO Dispute Settlement Contributes to the Security and Predictability of the Multilateral Trading System. W World Trade Institute (Red.), *What Kind of Dispute Settlement for the World Trade Organization?* Proceedings of the Conference organized by the World Trade Institute on 4 February 2019 at the WTO. Geneva (e-book 2019), 47–50.
- Rittberger, V., & Zangl, B. (2006). *International Organization. Polity, Politics and Policies*. London: Palgrave MacMillan.
- Shin, W., Ahn, D. (2019). Trade Gains from Legal Rulings in the WTO Dispute Settlement System. *World Trade Review*, 18(1), 1–31. doi:10.1017/S1474745617000544
- Tallberg, J., & Zürn, M. (2019). The Legitimacy and Legitimation of International Organizations: Introduction and Framework. *The Review of International Organizations*. Springer, 14(4), 581–606.
- Tijmes, J. (2014). Jurisprudential developments on the purpose of WTO suspension of obligations. *World Trade Review*, 13(1), 1–38.
- Trachtmann, J.P. (2014). The Economic Structure of the Law of International Organizations, Chicago. *Journal of International Law*, 15 (1), 162–194.
- United States Trade Representative. (2020). 2020 Trade Policy Agenda and 2019 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program. The President's 2020 Trade Policy Agenda. Washington 2020, 13.
- United States Code. (2015). Edition, Supplement 3, Title 19 – Customs Duties, Bills and Statutes, United States Code, Chapter 22 – Uruguay Round Trade Agreements, Subchapter I – Approval of, And General Provisions Relating To, Uruguay Round Agreements. Part C – Uruguay Round Implementation and Dispute Settlement, Sec. 3533 – Dispute Settlement Panels and Procedure, 819. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2015-title19/html/USCODE-2015-title19-chap22-subchapI-partC-sec3533.htm>.
- Vaubel, R., Dreher, A., & Soylu, U. (2007). Staff growth in international organizations: A principal-agent problem? An empirical analysis. *Public Choice*, 133, 275–295. <https://doi.org/10.1007/s11127-007-9188-3>
- Weiss, T.G., & Wilkinson, R. (2018). *International Organization and Global Governance*. New York: Routledge.
- World Trade Organization. (2005). *Negotiations on Improvements and Clarifications of the Dispute Settlement Understanding*. Further Contribution of the United States on Improving Flexibility and Member Control in WTO Dispute Settlement. Communication from the United

States, Geneva 2005, TN/DS/W/82. [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=67682,51129,106302,70544&CurrentCatalogueIdIndex=3&FullTextHash=371857150&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=67682,51129,106302,70544&CurrentCatalogueIdIndex=3&FullTextHash=371857150&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True)

World Trade Organization. (2018, 27 August). Statements by the United States at the Meeting of the WTO Dispute Settlement Body Geneva.

World Trade Organization. (2020). Annual Report for 2019–2020 Appellate Body. Geneva 2020.

World Trade Organization. (2020). Statement on A Mechanism For Developing, Documenting And Sharing Practices And Procedures in The Conduct of WTO Disputes Addendum, Job/Dsb/1/Add.12.

Worster, W.T. (2020). *Cases and Materials on the Law of International Organizations*. New York: Routledge.

### Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>





Horyzonty Polityki  
2022, Vol. 13, N° 43



**WERONIKA STEFANIUK**

<http://orcid.org/0000-0003-2661-4302>  
Uniwersytet Warszawski  
[w.stefaniuk@student.uw.edu.pl](mailto:w.stefaniuk@student.uw.edu.pl)

**PAWEŁ KARKOWSKI**

<http://orcid.org/0000-0002-4057-6253>  
Uniwersytet Warszawski  
[p.karkowski@student.uw.edu.pl](mailto:p.karkowski@student.uw.edu.pl)

DOI: 10.35765/HP.2241

## Rozpoznawanie roszczeń inwestorów zagranicznych w arbitrażu, a sytuacja inwestorów z państw członkowskich UE oraz Wielkiej Brytanii po brexicie

*Streszczenie*

**CEL NAUKOWY:** Celem naukowym tej publikacji jest określenie sytuacji prawnej i położenia inwestorów w związku ze sporami typu Inwestor – Państwo po wyjściu UK (Wielka Brytania) z UE (Unia Europejska). Autorzy przedstawiają podstawy prawne oraz przyczyny przyjętych rozwiązań w TCA (Umowa o handlu i współpracy UE i UK z 30.12.2020 r., Dz.U. UE L 444/2) w kontekście zachodzących globalnie zmian w metodach rozstrzygania sporów ISDS (Investor - State Dispute Settlement Clauses) i powstawania międzynarodowego systemu sądownictwa inwestycyjnego.

**PROBLEM I METODY BADAWCZE:** Problematyka związana z metodą rozstrzygania sporów Inwestor – Państwo w arbitrażu inwestycyjnym jest złożona i zróżnicowana. Jednakże, istniejące wspólne wady tej metody są przyczyną wypowiedzania przez coraz więcej państw umów zawierających klauzule ISDS. Dokonując analizy badanego problemu autorzy korzystają z metody dogmatycznej i historycznoprawnej.

**PROCES WYWODU:** Po przedstawieniu charakterystyki arbitrażowej metody rozstrzygania sporów Inwestor – Państwo, autorzy dokonują analizy sytuacji prawnej inwestorów w UE w kontekście m.in. sentencji wyroku TSUE ws. Achmea. Następnie, przedstawiają ramy regulacyjne TCA, a także wciąż wiążących UK i poszczególne państwa członkowskie UE BITów (*bilateral investment treaties*), by końcowo wskazać na aktualną sytuację prawną inwestorów po Brexicie.

Sugerowane cytowanie: Stefaniuk, W. i Krakowski, P. (2022). Rozpoznawanie roszczeń inwestorów zagranicznych w arbitrażu, a sytuacja inwestorów z państw członkowskich UE oraz Wielkiej Brytanii po brexicie. *Horyzonty Polityki*, 13(43), 119–133. DOI: 10.35765/HP.2241.

**WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ:** Autorzy odpowiadają na pytanie, czy na podstawie TCA inwestorzy są uprawnieni do wszczynania postępowań przeciwko państwu, w którym dokonali inwestycji oraz czy w dalszym ciągu BITy zawarte przez UK z państwami członkowskimi UE stanowią podstawę do wszczynania przez inwestorów analogicznych sporów. Odpowiedź na oba ww. pytania wydaje się być negatywna.

---

---

**WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE:** Autorzy wskazują, że ochrona inwestorów po Brexicie powinna zostać uregulowana w sposób bardziej szczegółowy, z uwzględnieniem doświadczenia związanego z dotychczasowymi postępowaniami arbitrażowymi oraz zidentyfikowanymi na tej podstawie ich wadami.

---

---

**SŁOWA KLUCZOWE:**

arbitraż inwestycyjny, brexit, inwestor, Unia Europejska, ISDS

*Abstract*

RECOGNITION OF CLAIMS OF FOREIGN INVESTORS  
IN INVESTMENT ARBITRATION AND THE SITUATION  
OF INVESTORS FROM EU MEMBER STATES  
AND GREAT BRITAIN AFTER BREXIT

**RESEARCH OBJECTIVE:** The scientific purpose of this publication is to determine the position of investors in connection with Investor-State disputes after Brexit. The authors present the legal basis and the reasons for the solutions adopted in TCA (Agreement on trade and cooperation, OJ EU L444/2) in the context of the global changes in ISDS (Investor-State Dispute Settlement Clauses) dispute resolution methods and the formation of the international investment judiciary system.

---

---

**THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS:** The issues related to the method of Investor-State dispute resolution in investment arbitration is complex and varied. However, the existing common shortcomings of this method are the cause of the current global situation, in which many countries terminate agreements containing ISDS clauses. When carrying out the analysis, the authors use the dogmatic and historical methods.

---

---

**THE PROCESS OF ARGUMENTATION:** After presenting the characteristics of the arbitration method, the authors analyze the legal situation of investors in the EU in the context of, inter alia, the ruling of the CJEU in the Achmea case. Then, they present the regulatory framework of TCA, as well as BITs (bilateral investment treaties) still binding UK and individual EU Member States, to finally highlight the current legal situation for investors after Brexit.

---

---



**RESEARCH RESULTS:** The authors answer the question whether, under TCA, investors are entitled to submit proceedings against the country in which they made an investment, and whether BITs concluded by Great Britain with EU Member States still constitute the basis for initiating similar disputes by investors. The answer to the above questions seems to be negative.

---

---

**CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS:** The Authors point out that investor protection after Brexit shall be regulated in greater detail, considering the experience of past arbitration proceedings and the shortcomings identified on that basis.

---

---

**KEYWORDS:**

investment arbitration, Brexit, investor, European Union, ISDS

## I. WSTĘP

Wyjście United Kingdom (UK) z Unii Europejskiej ma bez wątpienia doniosłe konsekwencje prawne zarówno dla UK, pozostałych państw członkowskich, samej UE, jak i dla ich obywateli oraz podmiotów gospodarczych działających na ich terenie. Nie sposób również nie zauważyć, że tzw. brexit znacząco wpłynął na możliwość prowadzenia sporów Inwestor – Państwo. W tym zakresie sytuacja prawna jest tym bardziej skomplikowana, że w marcu 2018 roku, czyli w momencie, kiedy UK była jeszcze państwem członkowskim UE, TSUE wydał wyrok ws. Achmea (Slovakische Republik v. Achmea BV – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości, C-284/16), w którym uznał, że postanowienia dwustronnych traktatów inwestycyjnych, tzw. BIT'ów (Umowy o wzajemnym popieraniu i ochronie inwestycji, z ang. *bilateral investment treaties*), zawierające ofertę na arbitraż, są niezgodne z prawem UE. W konsekwencji zmian prawnych, istotne jest określenie sytuacji prawnej inwestorów pochodzących z UK i państw członkowskich UE w zakresie możliwości dochodzenia roszczeń wynikających z naruszeń państw, w którym inwestor dokonał inwestycji.

## II. METODY I NARZĘDZIA BADAWCZE

W celu odpowiedzi na powyższe pytania autorzy analizują stan prawny obowiązujący przed wyrokiem ws. Achmea, po jego wydaniu oraz

po wejściu w życie TCA (Umowa o handlu i współpracy UE i UK z 30 grudnia 2020 r., Dz.U. UE L 444/2), wykorzystując w tym celu metodę dogmatyczną oraz historycznoprawną.

### III. CZĘŚĆ ZASADNICZA – ANALIZA PROBLEMÓW

#### 1. Rozstrzygnięcie sporów Inwestor – Państwo w arbitrażu

Spory Inwestor – Państwo mają ugruntowaną od początku XX w. historię (Sozański, 2002, s. 25). Jednakże sposób ich rozstrzygnięcia ewoluował na przestrzeni lat. Współpraca państw w zakresie zapewnienia optymalnych warunków dla przeprowadzania inwestycji była przyczyną szukania rozwiązań regulacyjnych zachęcających inwestorów do alokowania kapitału (Szumański, 2015, s. 1022). Pierwowzór, zawieranych w późniejszych latach BITów, podpisał w 1959 roku Pakistan z RFN (Huaquan, 2014, s. 301).

BITy miały zapewniać inwestorom zagranicznym standard takiego samego traktowania przez lokalne władze, jak inwestorów krajowych. W przypadku złamania tego standardu, umawiające się państwa musiały zapewnić obiektywny sposób ich kompensacji, co miało ograniczyć ryzyka oraz nierówności stosunku Inwestor – Państwo (por. szerzej van Harten, 2010, s. 19–58).

Ze względu na domniemanie braku obiektywności w rozstrzygnięciu sporów Inwestor – Państwo przez sądy krajowe, niezbędne stało się znalezienie bezstronnego organu do rozpoznania tego typu sporów. Testowane przez lata metody obejmowały m.in. tzw. metodę dyplomatyczną (Juillard, 2015, s. 1–2). W konsekwencji wykształcono typ rozstrzygnięcia sporów nazywany arbitrażem inwestycyjnym (Schreuer, 2021, s. 1–2).

W traktatach inwestycyjnych zawierane były, i są dalej, klauzule z tzw. „ofertą arbitrażu”, skierowane do określonego kręgu podmiotów (Balcerzak, Sołtysik, 2013, s. 138–139). Są to najczęściej dwa rodzaje klauzul, tj. pomiędzy państwami umawiającymi się i te nazywane są „State – State Dispute Settlement Clauses” oraz pomiędzy inwestorem pochodzącym z jednego państwa, a drugim państwem–stroną umowy, nazywane „Investor – State Dispute Settlement Clauses” – ISDS (Muchlinski, 2009, s. 37–71).

Klauzule ISDS uprawniają do złożenia przez inwestora wezwania na arbitraż przeciwko Państwu, w którym dokonywał on inwestycji. Podstawą roszczenia jest naruszenie przez to Państwo standardów ochrony przewidzianych w BIT. Spór rozstrzygany jest przez powołany trybunał arbitrażowy lub przez instytucje arbitrażową. Podobne do ISDS klauzule znajdują się także w innych – nie tylko dwustronnych – traktatach inwestycyjnych.

## 2. Spory Inwestor – Państwo w UE

Druga połowa XX wieku przyniosła rozwój międzynarodowego prawa inwestycyjnego oraz sformalizowanie przyszłych struktur UE, której obecne ramy zostały ukonstytuowane w 2009 roku w wyniku podpisania Traktatu z Lizbony (Dz.U. 2009 nr 203 poz. 1569). Wraz z rozwojem *acquis communautaire* oraz usankcjonowaniem przez UE różnych praw i swobód (np. zasady prymatu prawa unijnego), które znajdują zastosowanie w ochronie inwestycji zagranicznych, doszło do kolizji z analogicznymi postanowieniami BITów zawieranych pomiędzy dwoma państwami członkowskimi UE, tzw. intra-EU-BITami (Kuźniak, 2015, s. 7). Ostatecznie, na gruncie Traktatu o funkcjonowaniu UE (Dz.U. UE C 326, 26/10/2012 P. 0001 – 0390, dalej TFUE), tj. art. 207 ust. 1., UE zyskała wyłączną kompetencję w regulowaniu kwestii dotyczących bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Państwa członkowskie utraciły tę kompetencję, a mogą jedynie czynić to za zgodą UE lub w celu wykonania jej aktów. Na gruncie konfliktu kompetencji UE w zakresie regulowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych, KE (Komisja Europejska) podjęła interwencje w toczących się na podstawie intra-EU-BITów postępowaniach arbitrażowych. W czerwcu 2015 roku w trybie art. 258 TFUE KE wszczęła postępowanie w sprawie naruszenia prawa unijnego przeciwko Austrii, Szwecji, Holandii, Rumunii i Słowacji (Dahlquist, Lenk, Ronnelid, 2016, s. 2) (zob. postępowania: Micula v. Rumunia, ICSID Case No. ARB/05/20; Eastern Sugar B.V v. Czechy, SCC Case No. 088/2004). Równolegle pojawiało się coraz więcej głosów wnioskujących potrzebę wygaszenia intra-EU-BITów (Szumański, 2015, s. 1064).

### 3. Wyrok TSUE ws. Achmea

Punktem kulminacyjnym dla istnienia intra-EU-BITów okazało się wydanie przez TSUE wyroku z 6 marca 2018 roku w sprawie Achmea (C-284/16), w którym uznano, iż art. 8 traktatu BIT zawartego pomiędzy Holandią a Słowacją – zawierający mechanizm ISDS – narusza autonomię prawa UE ze względu m.in. na treść art. 344 oraz art. 267 TFUE.

Po opublikowaniu wyroku ws. Achmea część państw członkowskich UE zaczęło wypowiadać intra-EU-BITy. Ze względu na treść art. 54 Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów, sporządzonej w Wiedniu w dniu 23 maja 1969 roku (Dz.U. 1990 nr 74 poz. 439), pojawiło się pytanie, w jakim trybie intra-EU-BITy powinny być wygaszone, tj. czy zgodnie z postanowieniami traktatu, czy w każdym czasie za zgodą wszystkich stron po konsultacji z pozostałymi umawiającymi się państwami.

Różnica jest taka, że gdy BIT jest wypowiedziany przez jedno państwo, to skuteczny jest okres wypowiedzenia, a inwestora będą chronić wówczas „*sunset clauses*”. Postanowienia tych klauzul „przedłużają” byt prawny traktatów, gdyż zakreślają okres (np. 5, 10 lat) przez który postanowienia BITu po jego wypowiedzeniu wciąż są wiążące dla stron (por. szerzej Hobér, 2015).

Ze względu na ryzyka związane ze skutkami jednostronnego wypowiedzenia (dyskryminacja części inwestorów) podjęte zostały działania mające na celu podpisanie wspólnego porozumienia wygaszającego intra-EU-BITy oraz zawartych w nich „*sunset clauses*”.

### 4. Proces wygaszania i wypowiedzania intra-EU-BITów

W dniu 15 stycznia 2019 roku dwadzieścia dwa państwa członkowskie UE, w tym Polska, podpisały Deklarację przedstawicieli rządów państw członkowskich w sprawie konsekwencji prawnych orzeczenia TSUE ws. Achmea oraz o ochronie inwestycji w UE. Nałożyła ona na państwa członkowskie UE obowiązek wypowiedzenia wszystkich intra-EU-BITów. Państwa te zadeklarowały, że art. 267 oraz art. 344 TFUE wyłączają możliwość poddawania sporów Inwestor – Państwo rozstrzygnięciu w arbitrażu, stąd trybunały arbitrażowe powołane

na podstawie mechanizmu ISDS nie mają jurysdykcji, a oferta arbitrażowa – mająca swe podstawy w intra-EU-BITie – jest nieważna.

W deklaracji tej wskazano na potrzebę wznowienia debaty na temat wzmocnienia ochrony unijnych inwestycji poprzez reformę systemu arbitrażowego i wprowadzenie nowych mechanizmów ochronnych inwestorów. Państwa zadeklarowały też, że wszystkie traktaty intra-EU-BITy zostaną wypowiedziane do 6 grudnia 2019 roku.

Ostatecznie, 5 maja 2020 roku większość państw członkowskich UE zawarło Porozumienie o wygaśnięciu dwustronnych traktatów inwestycyjnych między państwami członkowskimi UE (Dz.U. UE L 281/1). Umowy tej nie podpisały: UK, Austria, Irlandia, Finlandia i Szwecja. Porozumienie to rozwiązało intra-EU-BITy zawarte pomiędzy jej stronami (Kułaga, 2020, s. 243), czego konsekwencją są problemy z wykonalnością na terenie UE zapadłych już wyroków arbitrażowych (Scheu, Nikolov, 2020, s. 256).

## 5. Brexit i jego skutki w sferze ochrony praw inwestorów

Po prawie czterech latach od przeprowadzenia referendum w UK w sprawie wyjścia z UE, 24 stycznia 2020 roku podpisana została umowa o wyjściu UK z UE, tzw. brexit, który ostatecznie nastąpił w 31 grudnia tego samego roku.

Podczas rozmów negocjacyjnych podnoszone było, że istotne jest podpisanie porozumienia, które pozwoli ograniczyć ryzyka gospodarcze związane z tym, że UK przestanie być członkiem jednolitego rynku europejskiego.

Stąd też 30 grudnia 2020 roku zawarto Umowę o handlu i współpracy UE i UK (TCA), która stała się podstawą prawną relacji brytyjsko-unijnych na następne lata. Niemniej jednak, pomimo szerokiego zakresu nie reguluje ona kompleksowo każdej płaszczyzny relacji UK – UE, a niektóre obszary zostały w niej pominięte lub jedynie ramowo zaadresowane.

## 6. Sytuacja inwestorów na gruncie porozumienia UK – UE: brak klauzul ISDS

„Niezagospodarowanym” arealem na gruncie TCA jest kwestia dochodzenia przez zagranicznych inwestorów roszczeń w arbitrażu od państwa naruszającego. Negocjatorzy, dążąc do przyznania pewnego standardu ochrony inwestorom, określili jedynie w bardzo ogólny sposób przysługujące im prawa, a TCA milczy w zakresie sposobu ich egzekwowania.

TCA zawiera przepisy dotyczące ochrony inwestycji, jednakże poza „zobowiązaniem do stworzenia korzystnego klimatu dla rozwoju handlu i inwestycji” w art. 123 ust. 1, TCA zapewnia bardzo ograniczoną ochronę inwestorom zagranicznym. Postanowienia – mające zastosowanie do inwestycji zagranicznych – są określone w części drugiej (Handel, transport, rybołówstwo i inne ustalenia), w nagłówku pierwszym (Handel), w tytule II (Usługi i inwestycje). UK i UE potwierdziły zobowiązanie do stworzenia klimatu sprzyjającego rozwojowi handlu i inwestycji między nimi, a także prawo do wprowadzania na swoich terytoriach regulacji w celu ich osiągnięcia. TCA zastrzega, że Tytuł II nie ma jednak zastosowania do osób fizycznych, ani m.in. do środków dotyczących obywatelstwa, stałego pobytu lub stałego zatrudnienia czy regulujących wjazd lub pobyt czasowy osób fizycznych, w tym środków niezbędnych do ochrony integralności granic i zapewnienia zorganizowanego przemieszczania się osób fizycznych. Przepisy te mają zatem podmiotowo ograniczony zakres zastosowania.

Art. 123 ust. 5 TCA określa przedmiotowy zakres zastosowania przepisów, wyłączając ich zastosowanie m.in. do kwestii związanych z przewozami lotniczymi lub powiązanymi usługami wspierającymi przewozy lotnicze.

Szczególnie interesujące są definicje znajdujące się w art. 124 TCA. Z perspektywy możliwości wszczynania postępowań istotna jest definicja inwestora, który oznacza osobę fizyczną lub prawną Strony, która zamierza założyć, zakłada lub założyła przedsiębiorstwo na terytorium drugiej Strony. Warto dodać, że TCA odmiennie definiuje pojęcie „osoby prawnej Strony” w stosunku do UK i do UE. TCA przyjmuje wąską definicję inwestora, co zakreśla ograniczony zasięg, inaczej niż standardowo czynią to BITy. Odmiennie także w stosunku

do klasycznych BITów, TCA w art. 125 przewiduje prawo odmowy przyznania korzyści wynikających z TCA, jeżeli strona odmawiająca przyjmuje lub utrzymuje środki służące utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, w tym ochrony praw człowieka.

Postanowienia TCA dot. ochrony inwestycji różnią się od postanowień powszechnie występujących w innych traktatach inwestycyjnych, w tym w BITach. Mamy do czynienia ze szczególnymi (zazwyczaj węższymi) definicjami Inwestora czy Inwestycji. W TCA odnajdziemy także punkty wspólne, np. klauzula narodowego traktowania tj. *National Treatment* (art. 129 TCA) czy klauzula najwyższego uprzywilejowania tj. *Most-favored-nation* (art. 130 TCA). Generalnie, TCA ma jednak ograniczony materialny przedmiot zastosowania.

Ciekawe są postanowienia TCA (por. art. 130 ust. 4 i 5), które doprecyzowują, że „traktowanie” nie obejmuje procedur dotyczących rozstrzygania sporów inwestycyjnych między inwestorami a państwami przewidzianych w innych umowach międzynarodowych. TCA wskazuje, że istnienie przepisów materialnych w innych umowach międzynarodowych, zawartych przez Stronę z państwem trzecim lub sama formalna transpozycja tych przepisów do prawa wewnętrznego, w zakresie, w jakim jest to konieczne do włączenia ich do wewnętrznego porządku prawnego, nie stanowi same w sobie „traktowania”. Oznacza to, że standard ustanowiony przez TCA jest niezależny od innych klauzul w traktatach inwestycyjnych. Jednakże najistotniejszym w przypadku ochrony inwestorów jest to, że TCA nie zapewnia skutecznego mechanizmu rozstrzygania sporów między Inwestorem a Państwem (por. Schwedt, Meijer, Hoebeke, Croisant, 2021). Postanowienia TCA są zgodne z ogólnosiwiatowym, w tym europejskim dyskursem na temat wygaszania aktów prawnych będących podstawą do wszczynania postępowań w arbitrażu inwestycyjnych, na rzecz powstającego systemu sądów inwestycyjnych m.in. pod pieczę UNCITRAL.

TCA określa trzystopniowy sposób rozstrzygania potencjalnych sporów (Łazowski, 2021, s. 86). W pierwszej kolejności, UK i UE będą próbować rozwiązać spory dyplomatycznie poprzez konsultacje w Radzie Partnerstwa (art. 738). Jeśli nie będą mogły rozstrzygnąć sporu polubownie, mogą skierować większość sporów do niezależnego trybunału arbitrażowego (zwoływanego każdorazowo dla danego sporu), który będzie miał do 160 dni na wydanie orzeczenia

(art. 739-745). Jeśli jednak strona naruszająca nie zastosuje się do orzeczenia, druga strona może zawiesić części TCA. Zawieszenie może dotyczyć innych obszarów umowy (z pewnymi wyjątkami) (art. 749 ust. 4).

TCA nie pozwala inwestorom na powoływanie się na TCA przed sądami krajowymi UK lub dowolnego państwa członkowskiego UE. Ponadto, w TCA nie ma przepisu przyznającego inwestorowi dostęp do arbitrażu. Zamiast tego, część szósta, tytuł I (Rozstrzyganie sporów) przewiduje mechanizm między państwowy (podobny do tego, jaki istnieje w systemie Światowej Organizacji Handlu) w celu unikania i rozstrzygania sporów dotyczących interpretacji i stosowania TCA między UK i UE. TCA nie oferuje środków koncyliacyjnych.

Regulacja rozstrzygania sporów w TCA koncentruje się wokół sporów, które dotyczą państw, tj. UK lub państw członkowskich UE lub samej UE. Przyjęte w TCA sposoby rozwiązywania sporów nie uwzględniają specyfiki sporów Inwestor – Państwo i ryzyk związanych z inwestycjami transgranicznymi, przed którymi miały chronić inwestorów klauzule BITów.

W związku z tym, inwestorzy z UE działający w UK i *vice versa* mogą w celu ochrony swoich praw polegać jedynie na mechanizmie między państwowym, który w opinii autorów podobny jest do metody dyplomatycznego rozwiązywania sporów. Ma ona liczne wady i z tego powodu rozstrzyganie sporów typu Inwestor – Państwo w przeszłości zaczęło odbywać się w arbitrażu inwestycyjnym na podstawie klauzul ISDS. W konsekwencji, ochrona praw inwestorów na gruncie TCA została ograniczona do mechanizmów, które nie gwarantują skuteczności w ich egzekwowaniu, a tym samym sprowadza się jedynie do treści przepisów klauzul materialnych, stanowiących raczej dyrektywy działania bez realnych środków dochodzenia roszczeń.

## 7. Wciąż obowiązujące, ale już extra-EU-BITy

Pomimo dyskursu toczącego się wokół bytu prawnego intra-EU-BITów, TCA w zupełności nie odnosi się co do przyszłości BITów zawartych z państwami członkowskimi UE (McCloskey, 2021). Po Brexicie intra-EU-BITy – podpisane przez UK – stały się



„pozaunijnymi BITami”. Warto podkreślić, że wspomniane BITy dalej obowiązują (UK nie podpisała porozumienia z 5 maja 2020 roku i jest wciąż stroną dziesięciu BITów zawartych z państwami członkowskimi UE). Stąd też wydaje się, że konsekwencje wyroku w sprawie Achmea, który utorował drogę do stanowiska, że intra-EU-BITy są niezgodne z prawem unijnym (Glinavos, 2018, s. 380–405) już ich nie dotyczą.

Milczenie TCA w sprawie BITów między UK a UE, w szczególności brak ich wypowiedzenia, można interpretować jako zgodę UK i UE na ich dalsze obowiązywanie. Można wysnuć tezę, że inwestorom z państw, które w dalszym ciągu są stroną obowiązujących BITów, przysługiwać będą prawa i możliwość ich ochrony na gruncie traktatów. Wykonanie wyroków arbitrażowych będzie także możliwe w UK ze względu na brak kolizji z klauzulą porządku publicznego zawartą w Konwencji o uznawaniu i wykonywaniu zagranicznych orzeczeń arbitrażowych, Nowy Jork 10 czerwca 1958 roku (Dz.U. 1962 nr 9 poz. 41) czy też hipotezą art. 54 Konwencji International Centre for the Settlement of Investment Disputes (por. Cichomska, Janas, 2014, 101).

Taka sytuacja może stwarzać potencjalnie doskonałe warunki ochrony inwestycji w UK dla inwestorów zarówno brytyjskich, jak i pochodzących z państw, które są stroną obowiązujących BITów, tj. Bułgarii, Chorwacji, Czech, Estonii, Węgier, Łotwy, Litwy, Malty, Słowacji i Słowenii. Warto dodać, że brytyjski BIT z Polską został jednostronnie wypowiedziany przez nasz kraj 22 listopada 2019 roku, a w konsekwencji obowiązuje 15-letnia klauzula typu „*sunset clause*”, uprawniająca inwestorów do dochodzenia przez ten okres swoich roszczeń w związku z inwestycjami, które istniały przed jednostronnym rozwiązaniem umowy przez Polskę.

Warto jednak wskazać, że w związku z biernością UK, tj. nieprzyjęciem do porozumienia z 5 maja 2020 roku, KE wezwała UK (zob. Komisja Europejska, 2020) do usunięcia uchybień w celu rozwiązania ich wewnętrznieunijnych BIT-ów. KE przypomniała, że prawo unijne ma nadal zastosowanie do UK do końca okresu przejściowego.

Ponadto KE wystosowała do UK opinię, która ma stanowić podstawę do podjęcia przez UK czynności w sprawie wygaszenia intra-EU-BITów. KE wezwała do złożenia na nią odpowiedzi do 30 grudnia 2020 roku. W przeciwnym razie groziła skierowaniem sprawy

przeciwko UK do TSUE ze względu na uchybienie zobowiązaniom wynikającym z prawa unijnego przed dniem 31 grudnia 2020 roku, UK nie odpowiedziała jednak na stanowisko KE.

TCA przewiduje czteroletni okres, w którym KE może dochodzić od UK kar za naruszenia traktatów unijnych popełnione przed końcem 2020 roku. W konsekwencji, KE może podjąć stosowne działania w związku z brakiem wygaszenia brytyjskich BITów z państwami członkowskimi UE. Nie można też wykluczyć, że BITy te nie zostaną wypowiedziane (choćby jednostronnie) przez państwa członkowskie UE. W takich przypadkach ochrona przyznana w BITach będzie obowiązywać przez okres trwania klauzuli typu „*sunset clause*”, chyba że UK zawrze stosowne porozumienia z poszczególnymi państwami. Wydaje się to być jednak mało prawdopodobne, skoro UK nie zrobiła tego dotychczas.

## 8. Wyniki analizy naukowej

TCA podpisane przez UK i UE nie zawiera klauzul pozwalających inwestorom na dochodzenie roszczeń w arbitrażu inwestycyjnym. Oznacza to brak odpowiedniej ochrony praw inwestorów, lecz pozostaje spójne z globalną tendencją wygaszania tej metody rozstrzygania sporów Inwestor – Państwo i zastępowania jej międzynarodowym systemem sądownictwa inwestycyjnego.

Odpowiedniej ochrony nie przyznają także wciąż obowiązujące BITy zawarte przez UK z państwami członkowskimi UE, ponieważ ze względu na opisane problemy, np. z wykonywaniem orzeczeń sądów arbitrażowych, wątpliwe jest wszczynanie na ich podstawie przez inwestorów sporów w arbitrażu. Nie zachodzi wprawdzie już wątpliwość co do ich bytu prawnego – jako już extra-EU-BITów – to ze względu na przyjęte w UE stanowisko wszczynanie na ich podstawie postępowań arbitrażowych rodziłoby ryzyko dyskryminacji inwestorów pochodzących z państw, które nie mają zawartych podobnych umów inwestycyjnych z UK.

W przypadku sporu Inwestor – Państwo inwestorzy pochodzący z UK oraz państw członkowskich UE będą mogli na gruncie obecnie obowiązujących przepisów wszcząć (skutecznie) – odpowiednio w państwie członkowskim UE lub w UK – postępowania przeciwko

Państwu w trybie zastrzeżonym w TCA, który w ocenie autorów nie jest skutecznym narzędziem ich dochodzenia.

## 9. Wnioski

Po Brexicie sytuacja inwestorów pochodzących z UK oraz państw członkowskich UE uległa pogorszeniu w przedmiocie możliwości dochodzenia swoich praw i swobód od Państwa. Powstający równoległy system sądownictwa inwestycyjnego powinien – z perspektywy interesów inwestorów – przyznawać rzetelnieszą ochronę niż ta wskazana w TCA. Jednakże wprowadzenie owego systemu nastąpi (o ile w ogóle) w nieokreślonym czasie, w trakcie którego inwestorzy pozostaną bez skutecznych metod dochodzenia swoich roszczeń.

Działanie to należy ocenić krytycznie, jednakże sytuacja ta jest w dużym stopniu zbieżna z położeniem inwestorów pochodzących z UE, którzy przed wyrokiem ws. Achmea mogliby dochodzić swoich roszczeń na podstawie intra-EU-BITów. W obu bowiem przypadkach postępowania arbitrażowe nie będą mogły być wszczęte, ponieważ takiej opcji nie przewiduje obecnie ani prawo unijne, ani TCA.

W ocenie autorów wprowadzenie nowego systemu sądownictwa inwestycyjnego jest więc pożądane. Natomiast obecnie – bez konkretnych propozycji legislacyjnych, jak taki system miałby funkcjonować – niemożliwa jest ocena, czy byłby on skuteczniejszy od dotychczas funkcjonujących klauzul ISDS. Niemniej jednak autorzy uważają, że przywrócenie mechanizmów występujących w BITach zapewniłoby skuteczniejszą ochronę praw inwestorów z UK i państw członkowskich UE niż ma ona miejsce na ten moment.

BIBLIOGRAFIA

- Balcerzak, F., & Sołtysik, S. (2013). Jurysdykcja trybunałów arbitrażowych w sporach inwestycyjnych, a kwestia rozszerzenia zgody na arbitraż państwa przyjmującego w wyniku zastosowania klauzuli największego uprzywilejowania. *Problemy Prawa Prywatnego Międzynarodowego*, 12, 133–164.
- Cichomska, M., Janas, I. (2014). Istnienie, ważność i skuteczność zapisu na sąd polubowny zawartego na podstawie intra-EU BIT. *E-przegląd arbitrażowy*, 1–2(16–17), 92–103.
- Dahlquist, J., Lenk, H., & Ronnelid, L. (2016). The infringement proceedings over intra-EU Investment Treaties An Analysis of the Case against Sweden. *Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS). European Analysis*, 4, 1–12.
- Glinavos, I. (2018). Brexit, the City and Options for ISDS., *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, 33(2), 380–405.
- Hobér, K. (2015). Investment Treaty Arbitration and Its Future - If Any. *Arbitration Law Review, Yearbook on Arbitration and Mediation*, 7.
- Huaquan, Z. (2014). Balance Sustainable Development, and Integration Innovative Path for BIT Practice. *Journal and International Economic Law*, 17 (2), 299–332.
- Juillard, P. (2015). *Calvo Doctrine/Calvo Clause*. Oxford Public International Law. Oxford University Press. (pobrano: 21 listopada 2021 r.) <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law/epil/9780199231690/law-9780199231690-e689>
- Komisja Europejska. (2020). Komunikat z 5 maja 2020 r. Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego: główne decyzje podjęte w maju, pobrano 5 grudnia 2021 r. z [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf\\_20\\_859](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_20_859)
- Kułaga, Ł. (2019). Implementing Achmea: the quest for fundamental change in international investment law. *Polish Yearbook of International Law*, 39, 227–250.
- Kuźniak, B. (2015). *Sądy i trybunały oraz pozasądowe sposoby załatwiania sporów międzynarodowych perspektywa polska*. Warszawa: C.H. Beck.
- Łazowski, A. (2021). Od członkostwa do stowarzyszenia: nowe ramy prawne dla relacji Unii Europejskiej ze Zjednoczonym Królestwem. *Państwo i Prawo*, 3, 70–91.
- McCloskey, M. (2021). Safe Haven for Investors in (and Through) the UK Post – Brexit? *American Society of International Law insights*, 25(3). <https://www.asil.org/insights/volume/25/issue/3/safe-haven-investors-and-through-uk-post-brexit>.

- Muchlinski, P. (2009). The Framework of Investment Protection: The Content of BITS. W K.P. Sauvant, & L.E. Sachs (Red.), *The Effect of Treaties on Foreign Direct Investment: Bilateral Investment Treaties, Double Taxation Treaties, and Investment Flows*. Oxford: Oxford University Press.
- Scheu, J., & Nikolov, P. (2020). The setting aside and enforcement of intra – EU investment arbitration awards after Achmea. *Arbitration International*, 36(2), 157–220.
- Schreuer, C. (2021). *The Relevance of Public International Law in International Commercial Arbitration: Investment Disputes* (pobrano: 21 listopada 2021 r. roku) [https://www.univie.ac.at/intlaw/wordpress/pdf/81\\_csunpublpaper\\_1.pdf](https://www.univie.ac.at/intlaw/wordpress/pdf/81_csunpublpaper_1.pdf)
- Schwedt, K., Meijer, G., Hoebeke, B., & Croisant, G. (2021, 9 January). *Investment Protection in the EU-UK Trade and Cooperation agreement*. Kluwer Arbitration Blog. <http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2021/01/09/investment-protection-in-the-eu-uk-trade-and-cooperation-agreement/>
- Sozański, J. (2002). *Ochrona prawna inwestycji zagranicznych*. Warszawa: Wydawnictwo Kodeks.
- Szumański, A. (Red.). (2015). *Arbitraż handlowy. System Prawa Handlowego*. (T. 8). Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck
- Van Harten, G. (2010). Five justifications for Investment Treaties, A critical discussion. *Trade, Law and Development*, 2(1), 1–32.
- Wyrok TA z 12 kwietnia 2007 roku, Eastern Sugar B.V. (Netherlands) v. The Czech Republic, SCC Case No. 088/2004, itaław.
- Wyrok TA z 11 grudnia 2013 roku, Ioan Micula, Viorel Micula, S.C. European Food S.A, S.C. Starmill S.R.L. and S.C. Multipack S.R.L. v. Romania [I], ICSID Case No. ARB/05/20, itaław.
- Wyrok TS z 6 marca 2018 roku, C-284/16, SLOWAKISCHE REPUBLIK v. ACHMEA BV, ZOTSiSPI 2018, nr 3, poz. II-158.

## Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>





Horyzonty Polityki  
2022, Vol. 13, N° 43



**ANDRZEJ MARIAN ŚWIĄTKOWSKI**

<http://orcid.org/0000-0003-1753-7810>  
Akademia Ignatianum w Krakowie  
[andrzej.swiatkowski@ignatianum.edu.pl](mailto:andrzej.swiatkowski@ignatianum.edu.pl)

DOI: 10.35765/HP.2307

## **Obowiązek równego traktowania nauczycieli religii – przypadek Republiki Włoch**

### *Streszczenie*

**CEL NAUKOWY:** Artykuł przedstawia wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ze stycznia 2022 roku w sprawie dotyczącej nauczycieli religii we Włoszech.

**PROBLEM I METODY BADAWCZE:** Celem artykułu jest zasada zatrudniania nauczycieli religii tylko na podstawie długoterwałych, terminowych umów o pracę, zawieranych wyłącznie na czas określony. Główną metodą badawczą wykorzystaną w artykule jest metoda dogmatyczna. Autor analizuje stanowiska stron sporu: nauczycieli religii, centralnych władz szkolnych we Włoszech zatrudniających nauczycieli religii, diariusza diecezji oraz stanowisko sądu pracy w Neapolu, występującego w sprawie toczącej się przed Trybunałem Sprawiedliwości UE. W szerokim zakresie wykorzystuje metodę analizy orzecznictwa.

**PROCES WYWODU:** Artykuł podzielony został na pięć części, których celem jest przybliżenie czytelnikowi omawianej problematyki poprzedzonej wprowadzeniem oraz merytoryczne rozważania zakończone uwagami umożliwiającymi rozstrzygnięcie sporu prawnego.

**WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ:** Republika Włoska nie wprowadziła środków ograniczających maksymalny okres zatrudnienia nauczycieli religii lub liczby odnowień terminowych umów o pracę w rozumieniu przepisów unijnego prawa pracy.

Sugerowane cytowanie: Świątkowski, A.M. (2022). Obowiązek równego traktowania nauczycieli religii – przypadek Republiki Włoch. *Horyzonty Polityki*, 13(43), 135–155. DOI: 10.35765/HP.2307.

**WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE:** Przepisy prawa UE sprzeciwiają się uregulowaniu krajowemu państwa członkowskiego UE, wykluczającemu nauczycieli religii w szkołach publicznych do ubiegania się o tę pracę w ramach umów na czas nieokreślony. Posiadanie dokumentu poświadczającego zdolność nauczania religii nie stanowi obiektywnego powodu do nauczania religii wyłącznie na podstawie umów na czas określony. Żadne środki prawne stosowane w systemach krajowego prawa pracy nie powinny naruszać zasady równego traktowania nauczycieli religii, nauczających tego przedmiotu w państwach członkowskich UE.

---

---

**SŁOWA KLUCZOWE:**

dyrektywa 1999/70 / EC, dyskryminacja, nauczyciele religii katolickiej, polityka społeczna, porozumienie ramowe w sprawie pracy na czas określony

*Abstract*

**OBLIGATION OF EQUAL TREATMENT OF RELIGIOUS TEACHERS. THE CASE OF THE REPUBLIC OF ITALY**

**RESEARCH OBJECTIVE:** The article presents the judgment of the Court of Justice of the European Union of January 2022 in a case concerning religious teachers in Italy.

---

---

**THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS:** The aim of the article is to employ a religion teacher only on the basis of long-term, fixed-term employment contracts, concluded only for a specified period. The main research method used in the article is the dogmatic method. The author analyzes the positions of the parties to the dispute: religious teachers, central public authorities in Italy employing religious teachers, diocesan diocese and the position of the labor court in Naples in the case pending before the Court of Justice of the EU. The method of jurisprudence analysis is widely used.

---

---

**THE PROCESS OF ARGUMENTATION:** The article has been divided into five parts, the purpose of which is to familiarize the reader with the issues discussed, preceded by the introduction, as well as substantive considerations concluded with comments enabling the resolution of a legal dispute.

---

---

**RESEARCH RESULTS:** The Italian Republic has not introduced measures limiting the maximum duration of employment for religious teachers or the number of renewals of fixed-term employment contracts within the meaning of EU labor law.

---

---



**CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS:** EU law goes against the national regulation of an EU Member State, which excludes teachers of religion in public schools from applying for this job under open-ended contracts. The possession of a document certifying the ability to teach religion is not an objective reason to teach religion solely on the basis of fixed-term contracts. Any legal measures applied in national labor law systems should be without prejudice to the principle of equal treatment of religious teachers teaching this subject in the EU Member States.

---

**KEYWORDS:**

Directive 1999/70 / EC, discrimination, teachers of the Catholic religion, social policy, framework agreement on fixed-term work

## I. WPROWADZENIE

13 stycznia 2022 roku Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wydał wyrok w sprawie C-282/19<sup>1</sup>. Orzeczenie TSUE zostało wydane na wniosek sądu rejonowego w Neapolu, występującego w spornej sprawie w charakterze sądu odsyłającego, czyli stawiającego TSUE pytania prawne w trybie prejudycjalnym, uregulowanym w art. 267 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) z 30 marca 2010 roku<sup>2</sup>. Spornym przedmiotem sprawy jest krajowa regulacja prawna, według której w administracji publicznej pracownicy administracji publicznej są zatrudniani na podstawie umów o pracę zawieranych na czas nieokreślony<sup>3</sup>. Ta norma prawna nie ma jednak zastosowania do polityki zatrudnienia w przypadkach „nagłych lub wyjątkowych potrzeb”<sup>4</sup>. Faktycznym i prawnym problemem, leżącym u podstaw sporu między nauczycielami religii i centralą związkową (Federacją GILDA-UNAMS, popierającą ich prawa i interesy) a Ministerstwem Edukacji, Szkolnictwa Wyższego

---

1 ECLI:EU:C:2022:3.

2 Dz.Urz. UE C Nr 83, s. 89.

3 Art. 36 dekretu ustawodawczego nr 165 z 30.03.2001 r. dotyczącego ogólnych zasad zatrudnienia i organizacji pracy w administracji publicznej. Dodatek zwyczajny do GURI nr 106 z 9.05.2001 r.

4 Ibid. art. 36 ust.2.

i Badań (MIUR), reprezentującym Regionalne Biuro Szkolne dla Kampanii jest polityka rządowa władz publicznych Republiki Włoskiej (RW). Według tych władz wymieniony dekret ustawodawczy nr 165/2001 nie jest stosowany wobec nauczycieli. Status prawny ogółu nauczycieli zaliczanych do kategorii zatrudnionych w administracji publicznej określa bowiem art. 309 dekretu ustawodawczego nr 297 z 16 kwietnia 1994 roku<sup>5</sup>. Ten akt prawny zatwierdza tekst jednolity przepisów obowiązujących w zakresie szkolnictwa. Dotyczy szkół wszelkiego rodzaju i wszystkich szczebli. Ma również zastosowanie do nauczania w RW religii katolickiej. Wymieniony przepis art. 309 stanowi w ust. 1, że w nieuniwersyteckich szkołach publicznych wszelkiego rodzaju i wszystkich szczebli nauczanie religii katolickiej reguluje konkordat zawarty między RW a Stolicą Apostolską wraz z odpowiednim protokołem dodatkowym<sup>6</sup>. Zgodnie z art. 309 ust. 2 „w celu prowadzenia nauczania religii katolickiej dyrektor placówki szkolnej corocznie mianuje nauczycieli na czas określony w porozumieniu z ordynariuszem diecezji”. Zgodnie z art. 309 ust. 3 dekretu ustawodawczego nr 297/1994 nauczyciele religii katolickiej stanowią część szkolnej kadry nauczycielskiej, w związku z czym mają te same prawa i obowiązki co pozostali nauczyciele. Uczestniczą oni jednak w przygotowaniu ocen okresowych i końcowych wyłącznie w odniesieniu do uczniów, którzy uczestniczyli w zajęciach z religii katolickiej. Zgodnie z art. 309 ust. 4 dekretu ustawodawczego nr 297/1994 nauczyciele, zamiast wystawiania ocen i przeprowadzania egzaminów z nauki religii katolickiej, przygotowują i przekazują rodzinom towarzyszącą dzienniczkowi szkolnemu specjalną ocenę dotyczącą zainteresowania uczniów tym przedmiotem i tego, co z niego zyskali. Reforma edukacji przeprowadzona w 2015 roku<sup>7</sup> upoważniła MIUR do uruchomienia nadzwyczajnego planu rekrutacji nauczycieli na czas nieokreślony do publicznych placówek szkolnych wszystkich rodzajów i szczebli. Jednakże nauczyciele religii nadal są zatrudniani na

---

5 GURI nr 115 z 19.05. 1994 r. Jest zwany „dekretom ustawodawczym nr 297/1994”.

6 Umowa ta została ratyfikowana ustawą nr 121 z 25.03.1985 r.

7 Ustawa nr 107 o reformie krajowego systemu nauczania i delegowaniu dokonania zmian w obowiązujących przepisach ustawowych z 13.07. 2015 r. GURI nr 162 z dnia 15 lipca 2015 r.

podstawie art. 309 dekretu ustawodawczego nr 297/1994 oraz art. 40 ust.5 krajowego układu zbiorowego pracowników szkolnictwa z 27 listopada 2007 roku. Do dnia wydania analizowanego wyroku TSUE nauczyciele religii w RW byli zatrudniani w ramach terminowych, rocznych, umów o pracę, które uważano za przedłużone wówczas, gdy mogłyby być nadal akceptowane przez obowiązujące przepisy prawne uzgodnione między władzami świeckimi (RW) i kościelnymi – Stolicą Apostolską. Artykuł 1 tej umowy (konkordatu) z 18 lutego 1984 roku stanowi:

Republika Włoska i Stolica Apostolska potwierdzają, że Państwo i Kościół katolicki są – każde w swej dziedzinie – niezależne i autonomiczne oraz zobowiązują się do pełnego poszanowania tej zasady we wzajemnych stosunkach i we współdziałaniu dla rozwoju człowieka i dobra państwa.

Na tej podstawie prawnej umawiające się strony deklarują, że:

- Republika Włoska, uznając wartość kultury religijnej i uwzględniając okoliczność, że zasady katolicyzmu stanowią część historycznego dziedzictwa narodu włoskiego, będzie w dalszym ciągu zapewniała w ramach celów szkolnych nauczanie religii katolickiej w szkołach nieuniwersyteckich wszystkich kategorii i stopni;
- uznając poszanowanie wolności sumienia i obowiązków rodziców związanych z nauczaniem, gwarantuje się prawo każdej osoby do wyboru, czy będzie uczestniczyła w tym nauczaniu;
- w chwili zapisu uczniowie i ich rodzice korzystają z tego prawa wobec władz szkolnych, a taki wybór nie może skutkować żadną formą dyskryminacji (artykuł 9 ust. 2 umowy z 18 lutego 1984 r.).

Artykuł 2 ust. 5 Porozumienia między włoskimi władzami oświatowymi a Konferencją Episkopatu Włoch dotyczącego nauczania religii katolickiej w szkołach publicznych z 16 grudnia 1985 roku stanowi, że nauczaniem religii katolickiej zajmują się nauczyciele posiadający – wydany przez ordynariusza diecezji – ważny dokument poświadczający zdolność do nauczania. Musi to być dokument aktualnie obowiązujący, a więc taki, który nie został przez wystawiającego ordynariusza cofnięty. Decyzja o zatrudnieniu nauczyciela religii jest podejmowana w formie mianowania przez właściwe władze oświatowe i kościelne zgodnie z przepisami krajowymi. Stosowana

procedura ma gwarantować, że osoby wybrane przez władze kościelne do nauczania religii we wszystkich szkołach, również niekatolickich, powinny wyróżniać się znajomością i przestrzeganiem prawno-wiernej doktryny katolickiej, świadectwa życia chrześcijańskiego i posiadaniem umiejętności pedagogicznych. Wymaga tego art. 804 § 2 Kodeksu prawa kanonicznego<sup>8</sup>.

## II. STAN FAKTYCZNY SPRAWY I PYTANIA PREJUDYCJALNE SĄDU ODSYŁAJĄCEGO

Osiemnaście osób zatrudnionych przez okres dłuższy niż 36 miesięcy w charakterze nauczycieli religii w rejonie Campania, występujących z roszczeniami do sądu w Neapolu, żądało zastąpienia terminowych umów o pracę umowami zawartymi na czas nieokreślony lub naprawienia wyrządzonych szkód wynikających z niezgodnego z prawem unijnym zatrudnienia w szkołach katolickich. Według skarżących, niektórzy z nich wykonywali swoją nieustabilizowaną pracę w ramach terminowych umów o pracę nawet przez okres trzydziestu lat. Sąd odsyłający kierował się zarówno potrzebą ustalenia jednolitego kierunku postępowania unijnego organu wymiaru sprawiedliwości<sup>9</sup> w sprawach równego traktowania dotyczącego nie tylko trybu przekształcania niezgodnych z prawem umów o pracę, ale także poszukiwał w TSUE odpowiedzi odnoszącej się do innych możliwości wykorzystania przez osoby poszkodowane<sup>10</sup>, a więc niezgodnie z prawem unijnym i krajowym, zatrudnione w stosunkach pracy w niektórych państwach UE przez pracodawców publicznych

---

8 Stan prawny na dzień 8.12.2021 r. Tekst przyjęty przez konferencję Episkopatu Polski 18.11.2021 r.

9 Wyroki TSUE z: 7.09. 2006 r., Marrosu i Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517; 7.09. 2006 r., Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518; 7.03. 2018 r., Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166. Postanowienie z 1.10. 2010 r., Affatato, C-3/10, EU:C:2010:574.

10 Wyroki TSUE z: 3 lipca 2014 r., Fiamingo i in. (sprawy połączone C-362/13, 363/13 i C-407/13, EU:C:2014:2044); 26.11.2014 r., Mascolo i in. (sprawy połączone C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401); 8.05.2019 r., Rossato i Conservatorio di Musica F.A. Bonporti (C-494/17, EU:C:2019:387).

albo prywatnych<sup>11</sup>. Sąd odsyłający uznał za konieczne udzielenie odpowiedzi na przedstawione mu pytania prejudycjalne z uwagi na działania całkowicie niepewne i pozbawione podstawowej ochrony prawnej przed ewentualnymi czynnościami pracodawców, wymierzonymi przeciwko osobom zatrudnionym, nauczycielom religii, wyłącznie na podstawie umów terminowych. Występując z wnioskiem o udzielenie odpowiedzi na postawione pytanie prawne sąd odsyłający zaznaczył, że kilka z przytoczonych przez niego podobnych albo zbliżonych wyroków nie zostało uznane przez Trybunał Konstytucyjny (TK) RW za niezgodne z konstytucją tego państwa. Interpretując dekrety ustawodawcze nr 368 i nr 165 TK RW orzekł, że żaden sąd krajowy nigdy nie będzie mógł orzec o istnieniu stosunku pracy zawartego na czas nieokreślony, albowiem wymienione akty normatywne umożliwiają jedynie potwierdzenie niemożności przekształcenia w sektorze publicznym terminowego stosunku pracy w stosunek pracy nawiązany na czas nieokreślony<sup>12</sup>. Analizując powyższe orzeczenia sąd odsyłający nabrał wątpliwości, czy przepisy prawa RW są zgodne z przepisami prawa UE. Dyrektywa Rady 99/70/WE z 28 czerwca 1999 roku, dotycząca Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC), a w szczególności załącznik do tej dyrektywy – Porozumienie ramowe w sprawie pracy na czas określony. Porozumienie zawarte przez strony – będące jego sygnatariuszami – ustanowiło jednakowe warunki zasady niedyskryminacji (klauzula 4) oraz środki zapobiegania nadużyciom w stosunkach pracy (klauzula 5)<sup>13</sup>. Według tych warunków pracownicy terminowi nie mogą być traktowani mniej korzystnie niż porównywani z nimi pracownicy zatrudnieni na czas

---

11 Wyrok TSUE z 25.10. 2018 r., *Sciotto* (C-331/17, EU:C:2018:859). Należy zwrócić uwagę, że w pkt 43 tego wyroku TSUE stwierdził, iż publiczny bądź prywatny charakter pracodawcy nie ma znaczenia w przypadku ochrony prawnej przysługującej pracownikom.

12 Wyroki TSUE z: 7.03.2018 r., w sprawie *Santoro*, C-494/16, EU:C:2018:166; 7.09.2006 r., w sprawie *Marosu i Sardini*, C-C-53/04, UE:C:2006:517.

13 Dz.Urz. L 175 z 10.07.1999 r., s. 43.

nieokreślony jedynie z tego powodu, że pracują na czas określony, chyba że zróżnicowane traktowanie jest uzasadnione przyczynami obiektywnymi. W celu zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów o pracę albo stosunków pracy na czas określony, państwa członkowskie UE wprowadzają następujące rozwiązania prawne zmierzające do zapobiegania nadużyciom zasady równego traktowania pracowników: a) obiektywne powody uzasadniające odnowienie terminowych umów lub stosunków pracy; b) maksymalną łączną długość kolejnych umów o pracę albo stosunków pracy nawiązywanych na czas określony; c) liczbę odnowień takich umów lub stosunków prawnych. Zdaniem sądu odsyłającego wymienione wyżej przepisy recypowane z systemu prawa unijnego do systemu prawa krajowego RW, jak również inne akty prawne prawa UE, takie jak dyrektywa Rady 2007/78/WE z 27 listopada 2000 roku, ustanawiające ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy<sup>14</sup>, zasługują na dokładne zbadanie przez TSUE, ponieważ polityka zatrudniania nauczycieli religii katolickiej przez władze publiczne RW i Kościół katolicki nie jest jednoznacznie przejrzysta. Poważne wątpliwości sądu odsyłającego w sprawie zgodności tej polityki ze standardami unijnymi budzi przepis artykułu 21 („Niedyskryminacja”) Karty praw podstawowych (Kpp) UE z 30 marca 2010 roku<sup>15</sup>. Powyższa obserwacja obejmuje także wątpliwość odnośnie do zgodności transpozycji przepisów obydwu wymienionych wyżej dyrektyw unijnych do krajowego systemu prawa pracy RW. Wszystkie bowiem wymienione przepisy unijnego prawa – pierwotnego oraz wtórnego – ustanawiają bezwzględny obowiązek równego traktowania pracowników i zakazują ich dyskryminowania między innymi ze względu na religię lub przekonania. Sąd odsyłający zmierza więc do ustalenia, czy jest zgodne z prawem RW odmienne traktowanie nauczycieli religii w stosunku do nauczycieli innych przedmiotów nauczanych w publicznych i prywatnych szkołach podstawowych i średnich. W przypadku udzielenia przez TSUE sądowi odsyłającemu odpowiedzi negatywnej na powyższe pytanie sąd odsyłający zapytuje o to, czy: powody odmiennego traktowania nauczycieli

---

14 Dz.Urz. L 303 z 2.12.2012 r., s. 16.

15 Dz.Urz. UE C Nr 83, s. 389.

religii przez władze publiczne są uzasadnione, a w przypadku uznania polityki zatrudniania tych nauczycieli za dyskryminację; czy sądy pracy mogą wydawać orzeczenia o zastąpieniu umowy terminowej umową zawartą na czas nieokreślony. Pyta również o możliwość interpretacji klauzuli piątej porozumienia prawnego, zamieszczonej jako załącznik w dyrektywie 99/70, jako obowiązku stwierdzenia *ex lege* automatycznego przekształcenia niezgodnej z prawem unijnym umowy terminowej w umowę zawartą na czas nieokreślony. Sąd odsyłający chce również dowiedzieć się, czy art. 1 dyrektywy 99/70, klauzula czwarta załącznika do tej dyrektywy, oraz art. 21 Kpp umożliwiają każdemu sądowi krajowemu państwa członkowskiego UE odstąpienie od stosowania przepisów umożliwiających konwersję umowy terminowej w umowę zawartą na czas nieokreślony.

### III. ARGUMENTY WŁADZ REPUBLIKI WŁOSKIEJ

Władze Republiki Włoskiej uzasadniają legalność obowiązującej praktyki zatrudniania nauczycieli religii, powołując się na przepis art. 17 ust. 1 TFUE. Powyższa norma nakłada na UE obowiązek przestrzegania warunków zatrudnienia nauczycieli katolickich uzgodnionych przez władze publiczne RW ze Stolicą Apostolską. Problem leży w tym, że wymieniony przepis zawartego porozumienia z 18 lutego 1984 roku zmiany konkordatu odnosi się do statusu przyznanego na mocy państwowego prawa publicznego przez RW kościołom i stowarzyszeniom albo wspólnotom religijnym funkcjonującym i działającym w państwach członkowskich UE. Ustanawiając standardy równe standardom unijnym, władze UE nie mogą naruszać statusu, który gwarantuje kościołom i wyznaniom religijnym nieingerowanie przez państwo członkowskie, w tym przypadku RW, wyłącznie w sferę ściśle religijną. Pojęcie religia oznacza zarówno prawo, jak i swobodę posiadania (*forum internum*) uzewnętrzniania (*forum externum*) przez każdego człowieka wyznawanej wiary<sup>16</sup>. Według

---

16 Wyrok Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 15.05.2012 r. w sprawie Fernández Martínez przeciwko Hiszpanii, CE:ECHR:2012:0515JUD005603007.

wyroku TSUE z 14 marca 2017 roku, który rozpatrywał sprawę o legalność całkowitego zakazu eksponowania przez pracowników widocznych symboli religijnych w miejscu pracy, sprawy dotyczące zakazu ekspozycji religii w stosunkach pracy nie stanowią przejawu bezpośredniej dyskryminacji ze względu na religię lub przekonania w rozumieniu dyrektywy 2000/78. Mogą natomiast stanowić przejaw dyskryminacji pośredniej w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. b) tej dyrektywy, jeżeli zostanie wykazane, że pozornie neutralny obowiązek równego traktowania w rzeczywistości stawia osoby wyznające określoną religię lub mające określone przekonania w niekorzystnej sytuacji, chyba że takie postanowienie jest obiektywnie uzasadnione celem zgodnym z prawem. Takim celem jest realizowanie przez pracodawcę polityki neutralności politycznej, światopoglądowej i religijnej w relacjach z jego klientami, a środki mające służyć realizacji tego celu są właściwe i konieczne. Zbadanie tych okoliczności należy do sądu odsyłającego<sup>17</sup>. Zatem występowanie zjawiska dyskryminacji nauczycieli religii w rozumieniu przepisów dyrektywy 2000/78 musi być poparte nie tylko niedotrzymaniem przez państwo członkowskie (RW) obowiązku poszanowania statusu Kościoła katolickiego, lecz także wyraźnym udokumentowaniem ingerencji władz tego państwa wobec Kościoła. W niniejszym przypadku nie można identyfikować sposobu zatrudniania przez władze publiczne RW nauczycieli religii z brakiem neutralności tego państwa wobec Kościoła katolickiego. Sytuacja taka miała na przykład miejsce w sprawach *Very Egenberger*<sup>18</sup> oraz *IR*<sup>19</sup>. W pierwszym przypadku strona została pozwana z powodu braku poszanowania wobec Kościoła ewangelickiego, a więc ze względu zachowanie polegające na ustaleniu, czy chrześcijańska przynależność kandydata do pracy uwzględnia

---

17 Wyrok TSUE (wielka izba) z 14.03.2017 r., *Samira Achbita i Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Voor Racismebestrijding przeciwko G4S Secure Solutions NV*, C-157/15, ECLI:EU:C:2017:203. Zob. A.M. Świątkowski, *Symbolle religijne w środowisku pracy*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, 2017, Nr 8, s. 2 i nast.

18 Wyrok TSUE z 17.04.2018 r., *Vera Egenberger przeciwko Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV*, C-414/16, EU:C:2018:257, pkt. 58.

19 Wyrok TSUE (wielka izba) z 11.09.2018 r., *IR przeciwko JQ*, C-68/17, EU:C:2018:696, pkt. 48.



etykę wspólnoty religijnej. W drugim natomiast rozważano, czy organizacje kościelne, których etyka jest oparta na religii, mogą same wskazywać postępowania uznawane za pozostające w dobrej wierze wobec obowiązującej etyki w danej wspólnocie religijnej. W przypadku analizowanego wyroku wydanego 13 stycznia 2022 roku przez TSUE w sprawie C-282/19 nie chodzi ani o posiadanie rzeczywistych, zgodnych z prawem umiejętności zawodowych, uwzględniających etykę kościoła ewangelickiego, ani o przestrzeganie etyki opartej na religii instytucji kościelnej, ale o zatrudnianie na podstawie umów o pracę zawieranych zawsze wyłącznie na czas określony bez uprzedniego badania umiejętności zawodowych posiadanych przez kandydatów do nauczania religii. Przedstawione powyżej dwa orzeczenia TSUE ilustrują przypadki prawne, w jakich może dojść do naruszenia art. 17 ust. 1 TFUE. W żadnym z kazuśów omawianych w wyroku wydanym w sprawie C-282/19 skarżący się powodowie nie podważali kompetencji ordynariusza diecezji do wystawiania dokumentów poświadczających ich zdolności do prowadzenia lekcji religii w szkołach i innych instytucjach nieuniwersyteckich. Nie podważano umiejętności zawodowych osób uczących religii lub ubiegających się w państwowych instytucjach publicznych oraz kościelnych do uzyskania zezwolenia na prowadzenie takich lekcji. Zatem status przyznany na mocy prawa krajowego Kościołom, stowarzyszeniom i wspólnotom katolickim nie pozostawał w żadnym formalnym związku z treścią powództwa o różnicowanie podstaw prawnych zatrudnienia. Artykuł 17 ust. 1 TFUE sam w sobie jest wyrazem neutralności UE wyłącznie w sprawach merytorycznych dotyczących wiary katolickiej. Nie może natomiast być uznany za gwaranta statusu niezależności Kościoła katolickiego na przykład od tego, kiedy pracownikom – będącym członkami określonej wspólnoty religijnej – zostaną udzielone dodatkowe dni wolne od pracy, przypadające w dniach i/lub okresach ważnych z powodu religii. Artykuł 17 TFUE stanowi wprawdzie wyraz neutralności Unii względem sposobu, w jaki państwa członkowskie regulują swoje stosunki z Kościołami, organizacjami i wspólnotami religijnymi, jednakże przepisy rozpatrywane w postępowaniu głównym nie mają na celu uregulowania stosunków między państwem członkowskim a Kościołami, lecz jedynie mają na względzie udzielenie pracownikom będącym członkami niektórych

Kościołów dodatkowego dnia wolnego od pracy, przypadającego w ważne dla tych Kościołów i wiernych święto religijne<sup>20</sup>. Są natomiast szansą na zmianę umowy o pracę z zatrudnienia terminowego na umowę o pracę w nieokreślonym czasie.

Prawa do poszanowania statusu przyznanego Kościołowi katolickiemu w RW oraz sytuacji władz publicznych RW w tym państwie zmienia przepis art. 351 akapit pierwszy TFUE. Wymieniony przepis gwarantuje zachowanie przywileju sformułowanego w art. 17 ust. 1 TFUE tym państwom członkowskim UE, które zawarły umowy konkordatowe określające podstawy prawne i warunki zatrudnienia nauczycieli religii przed dniem 1 stycznia 1958 roku lub kiedy takie zmiany zostały uzgodnione pomiędzy takim państwem członkowskim UE a państwem trzecim przed datą przystąpienia tych państw do UE. Według uzasadnionej opinii prawnej, przedstawionej 18 lutego 2021 roku w sprawie C-282/19 przez rzecznika generalnego (RG) TSUE Evgenija Tancheva, umowy te nie dotyczą, podobnie jak art. 17 ust. 1 TSUE, zasad zatrudniania nauczycieli religijnych<sup>21</sup>. Przepis art. 351 TFUE przyznaje państwom członkowskim UE możliwość dalszego przestrzegania międzynarodowych zobowiązań uzgodnionych przed przystąpieniem do UE, mających wpływ na stosowanie prawa Unii. Oznacza to, że RW jest zobowiązana przez przepisy unijne, pierwotne i wtórne, bezwarunkowo przestrzegać norm prawnych chroniących nauczycieli religii przed nierównym traktowaniem w stosunkach pracy i zatrudnienia.

#### IV. ODPOWIEDŹ TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UE NA POSTAWIONE PYTANIA PREJUDYCJALNE

Pytania przedstawione przez sąd odsyłający TSUE zmierzają do ustalenia, czy w przeszłości występowały i nadal występują obiektywne przyczyny zmuszające władze publiczne do odnawiania terminowych umów o pracę jedynie z nauczycielami religii. W podtekście

---

20 Wyrok TSUE z 22.01.2019 r., *Cresco Investigation*, C-193/17, EU:C:2019:43 pkt. 33.

21 ECLI:EU:C:2021:217, pkt. 43.

tego pytania mieści się zapytanie o ewentualny wpływ, a nawet stała interwencję, władz kościelnych na władze publiczne RW zatrudniające nauczycieli religii. Poszukiwaniu zgodnej z prawem odpowiedzi na powyższe pytanie sprzyja posiadanie informacji o tym, jakie następstwa prawne mogłyby wynikać w przypadku ustalenia przez sąd krajowy, orzekający w tych sprawach o braku obiektywnej przyczyny do nieustannego zatrudnienia nauczycieli na podstawie i w ramach prawnych terminowych umów o pracę. Kolejne pytanie ma zastosowanie w przypadku odmowy władz publicznej RW zmiany przepisów prawnych uniemożliwiających *de lege lata* dostosowanie standardów prawnych stosowanych w UE do zatrudniania nauczycieli religii.

### 1. Obiektywne powody nieuzasadniające zawierania umów o pracę na czas nieokreślony

Zdaniem TSUE konieczne jest zbadanie przez właściwy krajowy organ wymiaru sprawiedliwości, w niniejszej sprawie jest nim sąd odsyłający, czy w stosowaniu przez pracodawcę wyłącznie terminowych umów o pracę do zatrudniania nauczycieli religii zainteresowane jest państwo – RW. Jeśli tak, to z jakich obiektywnych powodów powyższa praktyka jest stosowana. W siódmej klauzuli porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony stwierdzono na przykład, że korzystanie z umów o pracę zawieranych na czas określony, opartych na obiektywnych przesłankach, jest środkiem zapobiegającym nadużyciom. Mimo iż nie wskazano przykładów tego typu nadużyć, powyższa konstatacja stała się popularna i stosunkowo często stosowana w judykaturze TSUE<sup>22</sup>. Należy jednak zwrócić uwagę, że w poprzedzającej szóstej klauzuli wymienionego wyżej porozumienia ramowego umowy o pracę zawierane na czas nieokreślony zostały uznane za „powszechną formę stosunku pracy”, albowiem „przyczyniają się do podnoszenia jakości życia zainteresowanych

---

22 Wyroki TSUE z: 3.06.2021 r., Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, pkt 55; 26.11. 2014 r., Mascolo i inni, C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, pkt 86.

pracowników oraz do podnoszenia efektywności” pracy. W analizowanej sprawie C-382/19 obiektywnymi powodami – w rozumieniu klauzuli 5 („Środki zapobiegania nadużyciom”) pkt. 1 lit. a) – mogą być wymienione wcześniej w judykaturze TSUE:

precyzyjne [...] i konkretne okoliczności charakteryzujące określoną działalność, a zatem mogące uzasadniać w tym szczególnym kontekście wykorzystanie kolejnych umów o pracę na czas określony. Okoliczności te mogą wynikać zwłaszcza ze szczególnego charakteru zadań, do których wykonania zawarto umowy, oraz z ich swoistych cech lub w odpowiednim przypadku z realizacji słusznych celów polityki społecznej danego państwa członkowskiego<sup>23</sup>.

Taką na przykład okolicznością jest potrzeba pracodawcy zastąpienia dotychczasowego pracownika niezdolnego do świadczenia pracy w jakimś okresie. Uregulowanie krajowe, pozwalające na zawieranie kolejnych umów o pracę na czas określony, w celu zapewnienia zastępstwa nieobecnego personelu w oczekiwaniu na zakończenie konkursu zorganizowanego dla naboru pracowników na czas nieokreślony, samo w sobie nie jest sprzeczne z porozumieniem ramowym i może zostać uzasadnione obiektywnym powodem. Powołanie się na ten powód w konkretnym przypadku powinno jednak, w świetle szczególnych cech danej działalności i w świetle warunków jej wykonywania, być zgodne z wymogami porozumienia ramowego<sup>24</sup>.

Obowiązkiem sądu odsyłającego oraz innych sądów krajowych państw członkowskich UE jest zbadanie, czy ponowne zawieranie terminowych umów o pracę z zatrudnianymi pracownikami *de facto* sprzyja zaspokajaniu rzeczywistego zapotrzebowania na pracę wykonywaną w ramach takich umów, a więc – z punktu widzenia pracodawcy – jest konieczne<sup>25</sup>. Popieram stanowisko RG TSUE, który uważa, że istotną cechą obiektywności zatrudnienia musi

---

23 Wyroki TSUE z: 24.06.2021 r., *Obras y Servicios Públicos i Acciona Agua*, C-550/19, EU:C:2021:514; 25.10. 2018 r., *Sciotto*, C-331/17, EU:C:2018:859, pkt 39. pkt 59.

24 Wyrok z 26.11.2014 r., *Mascolo i inni*, C-22/13, od C-61/13 do C63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, pkt 91, 99; Postanowienie z 21.09. 2016 r., *Pope-scu*, C-614/15, EU:C:2016:726, pkt 64.

25 *Ibid.*, pkt. 40; wyrok TSUE z 11 lutego 2021 r., *M.V. i inni*, C-760/18, EU:C:2021:113, pkt 28.

być występowanie ważnej różnicy w wykonywanych identycznie pracach. Zadania z niej wynikające mogą następować zarówno na podstawie i w ramach umów terminowych lub zawartych na czas nieokreślony<sup>26</sup>. W przypadku nauczycieli religii wskaźnikiem sprawdzającym charakter świadczonej, identycznej, podobnej lub różnej pracy, jest dokument wystawiony przez ordynariusza diecezji. Jeżeli w przypadku nauczycieli religii katolickiej w szkołach podstawowych i średnich jest on identyczny w części odnoszącej się do wykonywanych zadań w ramach identycznego przedmiotu nauczania, jakim są lekcje religii katolickiej, to z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić także identyczną tożsamość wykonywanej pracy przez pracowników zatrudnionych w ramach dwóch różnych rodzajach umów. Według RG TSUE inne okoliczności – zasady oceny, brak obowiązkowego udziału w lekcjach albo nauce tego przedmiotu – nie mogą być uznane za obiektywną podstawę dyferencjacji zatrudnienia i wynikającego z niej statusu prawnego nauczycieli tego samego przedmiotu. Tymczasem przepisy prawa pracy obowiązujące w RW nie przewidują możliwości zweryfikowania przez właściwe sądy krajowe państwa członkowskiego, czym kierowała się państwowa administracja publiczna oraz hierarchia Kościoła katolickiego w podejmowaniu decyzji określających okres umowy o pracę, mający istotny wpływ na poziom stabilizacji zatrudnienia i ochronę praw pracowniczych nauczycieli religii. Rzeczą oczywistą jest, że względy finansowe mogą wywierać wpływ w poszczególnych prowincjach RW, rozmaitych administracjach publicznych oraz diecezjach kościelnych na możliwości wyboru rodzaju polityki społecznej, stosownie do których zatrudniani będą nauczyciele religii. Względy te mogą również wpływać na charakter lub zakres środków, które państwo członkowskie UE zamierza przyjąć. Nie stanowią one jednakże same w sobie celu, do którego osiągnięcia zmierza ta polityka. Nie mogą zatem uzasadniać braku jakiegokolwiek środka zapobiegającego nadużyciom w korzystaniu wyłącznie z kolejnych umów o pracę na czas określony<sup>27</sup>. Republika Włoska – chroniąc

---

26 Opinia prawna z 18.03.2021 r. w sprawie C-282/19, pkt. 61.

27 Wyrok TSUE z 26.11.2014 r., Mascolo i inni, C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, pkt 110. Postanowienie z dnia 21 września 2016 r., Popescu, C-614/15, EU:C:2016:726, pkt 63.

się przed odpowiedzialnością prawną z powodu niewypełnienia obowiązków równego traktowania pracowników i zatrudnionych, spoczywających na państwach członkowskich UE – starała się przekonać TSUE o konieczności elastyczności w nauczaniu religii jako przedmiotu szkolnego. Jednakże RG TSUE posługując się poczynionymi ustaleniami, z których wyraźnie wynikało, że liczba kolejnych, przekraczających w wielu przypadkach dwadzieścia lat zatrudnienia na podstawie odnawianych terminowych umów o pracę z tymi samymi nauczycielami religii zatrudnionymi w celu wykonania co roku takiej pracy, dobitnie dowodzi, iż rzekomo elastyczne potrzeby zatrudnienia nie mogą mieć charakteru tymczasowego<sup>28</sup>. Zaletą było zwrócenie uwagi przez RG TSUE na wcześniejsze orzeczenia TSUE, wydane pod koniec pierwszej dekady oraz przełomu dekad, pierwszej i drugiej, XXI stulecia. Ważną rolę w tym prawnym trio odegrał wyrok wydany 26 stycznia 2012 roku w sprawie Bianca Küçük przeciwko Land Nordrhein-Westfalen<sup>29</sup>. W tej sprawie TSUE stwierdził, że zbyt częste, regularnie wykorzystywane zawieranie terminowych umów o tę samą pracę z pracownikami, którzy już wcześniej ją wykonywali naruszałoby bezpośrednio założenie, na którym oparte zostało porozumienie ramowe o pracy na czas określony. Według tego organu sprawiedliwości unijnej umowy o pracę na czas nieokreślony stanowią powszechną formę stosunków pracy, nawet jeśli umowy o pracę na czas określony stanowią cechę zatrudnienia w niektórych gałęziach, zawodach i rodzajach działalności<sup>30</sup>. Zadaniem organów wymiaru sprawiedliwości poszczególnych państw członkowski UE jest zapewnienie, w ramach ich kompetencji, przestrzegania klauzuli 5 pkt. 1 lit. a) porozumienia ramowego. Sądy sprawdzają konkretnie, czy ponowne zawieranie kolejnych umów o pracę, nawiązywanie następnych stosunków pracy na czas określony ma na celu zaspokojenie tymczasowego zapotrzebowania i zbadanie przyczyn, dla których ci sami nauczyciele religii w identycznych sprawach zostali ponownie zatrudnieni. Mając zebrany odpowiedni materiał dowodowy sądy krajowe oceniają i rozstrzygają, czy przepisy o umowach

---

28 Opinia prawna z 18.03.2021 r. w sprawie C-282/19, pkt. 62.

29 C-586/10, EU:C:2012:39, pkt. 40.

30 Wyrok TSUE z 4.07. 2006 r. w sprawie C-212/04 Adeneler i inni, Zb.Orz. s. I-6057, pkt. 61–63.

terminowych nie są wykorzystywane w rzeczy samej wyłącznie w celach zaspokajania zwykłych i stałych potrzeb kadrowych pracodawcy<sup>31</sup>. Organy te mają obowiązek zbadania w każdym przypadku wszystkich okoliczności danej sprawy. W tym celu sądy krajowe biorą pod uwagę w szczególności liczbę kolejnych umów zawartych z tą samą osobą lub w celu wykonania tej samej pracy. Wykluczają tym samym, by umowy czy stosunki pracy na czas określony, nawet zawarte jawnie celem zaspokojenia zapotrzebowania na personel zastępujący, które nie są albo które były, wykorzystywane przez pracodawców w sposób stanowiący nadużycie<sup>32</sup>. Nawet jeśli ocena przedstawionego obiektywnego powodu powinna odnosić się do ponownego zawarcia ostatniej umowy o pracę, to istnienie, liczba i czas trwania kolejnych umów tego rodzaju, zawartych w przeszłości z tym samym pracodawcą, mogą okazać się istotne w ramach takiego całościowego badania.

### 2. Prawne następstwa nieprzestrzegania obowiązku równego traktowania nauczycieli religii na skutek niedostosowania przepisów krajowych RW do standardów UE

Sankcje prawne usuwające bądź korygujące skutki niedostosowania przepisów krajowych poszczególnych państw członkowskich UE do standardów unijnych wymienione zostały jedynie w rozdziale II „Środki odwoławcze oraz stosowanie prawa”, art. 9–14 dyrektywy 2000/78/WE i są bardzo skromne. Nie lepiej prezentują się sankcje wymienione w klauzuli 5 „Środki zapobiegawcze” wymienione w Porozumieniu w sprawie pracy na czas określony – właściwie ich nie ma. Z tej przyczyny TSUE zdecydował się na sankcjonowanie następstw nieprzestrzegania zasad równego traktowania nauczycieli religii na wzór maksym EQUITY. Postąpił w ślad wzorcami anglosaskimi, według których sankcje za nadużycia zostały wymienione i utrwalone w orzecznictwie. Powinny więc być: proporcjonalne,

---

31 Wyrok TSUE z 23.04. 2009 r. w sprawach połączonych od C-378/07 do C-380/07, Angelidaki i inni, Zb.Orz. s. I3071, pkt. 73, 106.

32 Postanowienie TSUE z 12.06. 2008 r., C-364/07, Vassilakis i inni, pkt 116.

skuteczne i odstrasżające<sup>33</sup>. Wykładnia przepisów prawa obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich nie leży w kompetencji TSUE, który w postępowaniu prejudycjalnym występuje wyłącznie w charakterze doradcy sądu odsyłającego.

W uzasadnieniu analizowanego wyroku TSUE C-282/19 napisano, że sądy krajowe poszczególnych państw członkowskich zostały zobowiązane do dokonywania – „w miarę możliwości”<sup>34</sup> – wykładni przepisów prawa krajowego „w świetle brzmienia i celu”<sup>35</sup> właściwej dyrektywy. Jako podstawę prawną powyższego, bardzo istotnego obowiązku przytoczono przepis art. 288 akapit 3 TFUE<sup>36</sup>. Według tej normy dyrektywy UE wiążą każde państwo członkowskie UE, do którego są kierowane w odniesieniu do rezultatu, jaki ma być osiągnięty<sup>37</sup>. W sprawie C-282/19 efektem końcowym postępowania prejudycjalnego powinna być szansa i pełna możliwość zatrudnienia wszystkich nauczycieli religii w ramach umów o pracę zawartych na czas nieokreślony. Normy prawne poszczególnych państw członkowskich dostosowane do standardów równego traktowania sformułowanych w przepisach pierwotnych i wtórnych prawa UE nie muszą być identyczne<sup>38</sup>. Władze państw członkowskich UE pozostawiają sądom krajowym swobodę wyboru formy i środków stosownych do osiągnięcia pożądanego celu, jakim jest zastąpienie bezpośredniej dyskryminacji stosowanej wobec nauczycieli religii i zagwarantowanie im równego traktowania przez władze publiczne i kościelne. Powyższe, istotne wymaganie zapewnia zgodność krajowych przepisów ze standardami unijnymi w zakresie nieograniczonym przez ogólne, powszechnie obowiązujące zarówno UE oraz jej państwa członkowskie, zasady prawa, takie jak: zasada pewności norm prawnych, nie działania prawa wstecz oraz *contra legem*.

---

33 Wyroki TSUE z: 19.03.2020 r., Sánchez i inni, sprawy połączone C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, pkt. 88; 11.02.2021 r., M.V. i inni, C-760/18, EU:C:2021:113, pkt. 57.

34 Pkt. 121, C-282/19.

35 Ibid.

36 Ibid.

37 Wyrok TSUE z 24.6.2021 r., Obras y Servicios Públicos i Acciona Agua, C-550/19, EU:C:2021:514, pkt 75.

38 Wyrok TSUE z 11.02.2021 r., M.V. i inni, C-760/18, EU:C:2021:113, pkt 66.



## V. OSTATECZNE, NIEPODWAŻALNE ROZSTRZYGNIĘCIE TRYBUNAŁU UE

Klauzulę 5 Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego w dniu 18 marca 1999 roku, stanowiącego załącznik do dyrektywy Rady 1999/70/WE z 28 czerwca 1999 roku dotyczącej Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC), należy interpretować w ten sposób, że:

1. Stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu wykluczającemu nauczycieli religii katolickiej w szkołach publicznych z zakresu stosowania przepisów mających na celu wyciągnięcie konsekwencji z nadużywania kolejnych umów na czas określony, gdy w wewnętrznym porządku prawnym nie istnieje żaden inny skuteczny środek wyciągający konsekwencje z nadużywania wspomnianych umów.
2. Konieczność posiadania dokumentu poświadczającego zdolność do nauczania wydanego przez organ kościelny w celu umożliwienia tym nauczycielom nauczania religii katolickiej nie stanowi „obiektywnego powodu” w rozumieniu klauzuli 5 pkt 1 lit. a) tego porozumienia ramowego, ponieważ ten dokument jest wydawany tylko jeden raz – a nie przed każdym rokiem szkolnym implikującym zawarcie umowy o pracę na czas określony.

### BIBLIOGRAFIA

C-586/10, Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 26 stycznia 2012 r., Bianca Küçük przeciwko Land Nordrhein-Westfalen, EU:C:2012:39, pkt. 40. ECLI:EU:C:2021:217. InfoCuria Orzecznictwo. Orzecznictwo. Opinia Rzecznika Generalnego Evgeniego Tancheva przedstawiona w dniu 18 marca 2021 r. przeciwko Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca – MIUR, Ufficio Scolastico Regionale per la Campania. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=239010&pageIndex=0&doclang=pl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=537670>

- ECLI:EU:C:2022:3. InfoCuria Orzecznictwo. Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 13 stycznia 2022 r. YT i in. przeciwko Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – MIUR i Ufficio Scolastico Regionale per la Campania. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=F3AB8A735D019AC184D87111250C29E-D?text=&docid=252122&pageIndex=0&doclang=pl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5254>
- Dz.Urz. UE L 175 (1999, 10 lipca). Dyrektywa Rady 99/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotycząca Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999L0070&from=EN>
- Dz.Urz. UE L 303 (2000, 2 grudnia). Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0078&from=PL>
- Dz.Urz. UE C 83 (2010, 30 marca). Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:083:FULL&from=BG>
- Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* (1994, 19 maja), 115. [https://www.gazzettaufficiale.it/gazzetta/serie\\_generale/caricaDettaglio?dataPubblicazioneGazzetta=1994-05-19&numeroGazzetta=115](https://www.gazzettaufficiale.it/gazzetta/serie_generale/caricaDettaglio?dataPubblicazioneGazzetta=1994-05-19&numeroGazzetta=115)
- Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* (2001, 9 maja), 67. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2021/03/18/67/sg/pdf>
- Postanowienie TSUE z 12.06. 2008 r., C-364/07, Vassilakis i inni, pkt 116.
- Świątkowski, A.M. (2017). Symbole religijne w środowisku pracy. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, 8, 2–11.
- Wyrok TSUE z 4 lipca 2006 r. w sprawie C-212/04 Adeneler i inni, Zb.Orz. s. I-6057, pkt. 61–63.
- Wyrok TSUE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawach połączonych od C-378/07 do C-380/07, Angelidaki i inni. Zb.Orz. s. I-3071, pkt. 73, 106.
- Wyrok TSUE z 26 listopada 2014 r., Mascolo i inni, C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, pkt 110. Postanowienie z dnia 21 września 2016 r., Popescu, C-614/15, EU:C:2016:726, pkt 63.
- Wyrok TSUE (wielka izba) z 14 marca 2017 r. Samira Achbita i Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Voor Racismebestrijding przeciwko G4S Secure Solutions NV, C-157/15, ECLI:C:2017:203. <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-157/15&language=PL>
- Wyrok TSUE z 17 kwietnia 2018 r. Vera Egenberger przeciwko Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV, C-414/16,

- EU:C:2018:257, pkt. 58. <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&num=C-441/17&td=ALL>
- Wyrok TSUE (wielka izba) z 11 września 2018 r. IR przeciwko JQ, C-68/17, EU:C:2018:696, pkt. 48.
- Wyrok TSUE z 25 października 2018 r. Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859). <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=207010&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=190219>
- Wyrok TSUE z 22 stycznia 2019 r. Cresco Investigation, C-193/17, EU:C:2019:43 pkt. 33. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=2B1E7C621D73F2A381B70CE5AF21DB-7F?text=&docid=236963&pageIndex=0&doclang=pl&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1532547>
- Wyrok TSUE z 11 lutego 2021 r., M.V. i inni, C-760/18, EU:C:2021:113, pkt 66.
- Wyroki TSUE z 7 września 2006 r. Marrosu i Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517; 7.09. 2006 r., Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518; 7.03. 2018 r., Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166. Postanowienie z 1.10. 2010 r., Affatato, C-3/10, EU:C:2010:574.
- Wyroki TSUE z 3 lipca 2014 r. Fiamingo i in. (sprawy połączone C-362/13, C-363/13 i C-407/13, EU:C:2014:2044); 26.11.2014 r., Mascolo i in. (sprawy połączone C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401); 8.05.2019 r., Rossato i Conservatorio di Musica F.A. Bonporti (C-494/17, EU:C:2019:387).
- Wyroki TSUE z 7 marca 2018 r., w sprawie Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166; 7.09.2006 r., w sprawie Marosu i Sardini, C-53/04, UE:C:2006:517.
- Wyroki TSUE z: 19 marca 2020 r., Sánchez i inni, sprawy połączone C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, pkt. 88; 11.02.2021 r., M.V. i inni, C-760/18, EU:C:2021:113, pkt. 57.
- Wyroki TSUE z 3 czerwca 2021 r. Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, pkt 55; 26.11. 2014 r., Mascolo i inni, C-22/13, od C-61/13 do C-63/13 i C-418/13, EU:C:2014:2401, pkt 86. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62019CA0931&from=FI>
- Wyroki TSUE z 24 czerwca 2021 r. Obras y Servicios Públicos i Acciona Agua, C-550/19, EU:C:2021:514; pkt. 75. 25.10. 2018 r., Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, pkt 39. pkt 59.

## Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>





Horyzonty Polityki  
2022, Vol. 13, N° 43



**KONRAD KULIKOWSKI**

<http://orcid.org/0000-0001-5117-6397>  
Społeczna Akademia Nauk w Łodzi  
kkulikowski@san.edu.pl

DOI: 10.35765/HP.2231

## Jawność wynagrodzenia jako aktualny problem społeczno-prawny

### *Streszczenie*

**CEL NAUKOWY:** Próba uporządkowania sposobów rozumienia jawności wynagrodzenia oraz nakreślenie jej kluczowych wymiarów, które należy brać pod uwagę planując polityki publiczne i tworząc regulaminy wynagradzania.

**PROBLEM I METODY BADAWCZE:** Zamieszanie terminologiczne związane z jawnością wynagrodzenia może prowadzić do tworzenia norm prawnych oraz regulaminów wynagradzania, które nie odpowiadają rzeczywistości społecznej i oczekiwaniom pracodawców oraz pracowników. W tekście dokonano krytycznego przeglądu znaczeń jawności wynagrodzenia, bazując na trzech źródłach: analizie jawności wynagrodzenia w polskim kontekście prawnym, analizie badań opinii polskiego społeczeństwa na temat jawności wynagrodzeń, analizie podejść do jawności wynagrodzeń w literaturze naukowej z zakresu badań organizacyjnych. Ujawnione znaczenia poddano analizie pojęciowej w celu ich uporządkowania i nakreślenia wymiarów jawności wynagrodzenia.

**PROCES WYWODU:** W pierwszej części artykułu zaprezentowano jawność wynagrodzeń jako aktualny problem na styku norm prawnych i oczekiwań społecznych. Następnie dokonano przeglądu znaczeń jawności w kontekście prawnym, społecznym i badań naukowych. W ostatniej części wyodrębniono wymiary jawności wynagrodzeń.

**WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ:** Uzyskane wyniki pokazują jawność wynagradzania jako pojęcie wieloznaczne i wskazują, że dla precyzyjnego jej

Sugerowane cytowanie: Kulikowski, K. (2022). Jawność wynagrodzenia jako aktualny problem społeczno-prawny. *Horyzonty Polityki*, 13(43), 157–174. DOI: 10.35765/HP.2231.

rozumienia należy dookreślać ją w pięciu wymiarach: a) kogo ma dotyczyć, b) z jaką precyzją, c) w jakim stopniu dotyczyć ma wynagrodzenia finansowego, a w jakim pozafinansowego, d) w jakim stopniu dotyczyć ma procedur wynagradzania, e) jakie mają być zasady jej komunikowania.

---

---

**WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE:** Gdy wprowadzamy odwołanie do jawności wynagrodzeń, czy to w dyskursie publicznym, w kontekście stanowienia prawa i planowania polityk publicznych, czy to tworzenia regulaminów wynagradzania, powinniśmy jasno określić, o jakiej formie i zakresie jawności wynagrodzeń mówimy.

---

---

**SŁOWA KLUCZOWE:**

jawność, wynagrodzenia, regulaminy, procedury, dyskryminacja

*Abstract*

PAY TRANSPARENCY AS A CURRENT SOCIAL  
AND LEGAL PROBLEM

**RESEARCH OBJECTIVE:** An attempt to organize the ways of understanding pay transparency and to outline its key dimensions that should be taken into account when planning public policies and creating remuneration regulations.

---

---

**THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS:** Confusion related to pay transparency may lead to the creation of legal norms and regulations that do not correspond to social reality. The text reviews the meanings of pay transparency based on three sources: analysis of the pay transparency in the Polish legal context, analysis of opinions of the Polish society on the pay transparency, analysis of approaches to pay transparency in the scientific literature. Then the revealed meanings were subjected to conceptual analysis.

---

---

**THE PROCESS OF ARGUMENTATION:** The first part of the article presents pay transparency as an important, contemporary problem at the junction of legal norms and social expectations. Then, it reviews the meanings of pay transparency in legal, social and research contexts. The last part outlines the dimensions of pay transparency.

---

---

**RESEARCH RESULTS:** The obtained results show the pay transparency as an ambiguous concept and indicate that to understand it precisely, it should be described along five dimensions: a) who it will apply to, b) with what precision, c) to what extent it will apply to financial and non-financial components, d) to what extent it will apply to the procedure of compensation system, e) what will be the methods of communicating it.

---

---

**CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS:** It cannot be assumed that pay transparency is a clear concept that is understood in the same way by different parties. When introducing a reference to pay transparency, whether in the public discourse, in the context of lawmaking, public policies or the creation of remuneration regulations, we should first clearly define what form and scope of the pay transparency we are talking about.

---

---

**KEYWORDS:**

transparency, remuneration, regulations, procedures, discrimination

**WSTĘP**

Jawność wynagrodzeń to ważny problem na styku norm prawnych i społecznych oczekiwań, który silnie oddziałuje na opinię publiczną. Jedni mogą uważać, że wynagrodzenia powinny być jawne (por. Wójcik, 2019), inni mogą jawności się obawiać (Pracodawcy RP, 2021). Jawność wynagrodzeń to nie tylko temat dyskusji społecznych, ale także sfera regulacji prawnych. Symptomatyczne są tu propozycje Komisji Europejskiej (KE), która, zniecierpliwiona mało skutecznym zachęcaniem krajów członkowskich do zwiększania jawności wynagrodzeń (Cerf, Aumayr-Pintar, 2020), sugeruje podjęcie kroków, które jawność przesuwać będą z obszaru rekomendacji do sankcjonowanego prawnie obowiązku (European Commission, 2021). Zgodnie z propozycjami KE pracodawcy będą musieli podawać informacje o wynagrodzeniach w ofertach pracy, pracownicy będą mieli prawo do żądania informacji o wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn pracujących na podobnych stanowiskach, a firmy zatrudniające ponad 250 pracowników będą zmuszone publikować informacje o przeciętnych wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn oraz tłumaczyć się z ewentualnych rozbieżności. Regulacje prawne ukierunkowane na zwiększanie transparentności wynagrodzeń, to nie tylko domena UE, są także od dawna obecne w innych kulturach prawnych, np. w USA (Friedman, 2014, s. 292–294; Trotter, Zacur, Stickney, 2017, s. 529–539), a dążenie organizacji biznesowych do coraz większej jawności w obszarze wynagrodzeń można już uznać za ogólnoświatowy trend (Marasi, Bennett, 2016, s. 50–58; Marasi, Wall, Bennett, 2018, s. 58–77). W tym kontekście nie dziwi, że również w Polsce coraz śmielej podejmowane są

inicjatywy mające zwiększać jawność wynagrodzeń (por. Sejm, 2018, 2019, 2021; Polski Ład, 2021).

Mimo dużego zainteresowania jawnością wynagrodzeń, wciąż pojęcie to jest niejasne. Za jawność wynagrodzeń uznać można tak skrajnie różne sytuacje, jak dostęp do informacji o „widełkach” wynagrodzenia w ofercie pracy, jak i swobodny dostęp do informacji o dochodach prywatnych osób. Zamieszanie terminologiczne i niejasności związane z jawnością wynagrodzeń powodują szkodliwy i nieco paradoksalny brak przejrzystości dyskusji i inicjatyw mających zwiększać jawność. Różni interlokutorzy, posługując się tą samą etykietą słowną, inaczej mogą rozumieć zasadniczy przedmiot i zakres dyskusji. Zamieszanie terminologiczne i konceptualne może być przyczyną jałowych sporów i nieporozumień zarówno w procesie analizy oczekiwań społecznych wobec jawności wynagrodzeń, jak i w procesie tworzenia regulaminów wynagradzania o zasięgu lokalnym czy też regulacji prawnych o zasięgu krajowym. Niejasności terminologiczne mogą też zaburzać proces badań jawności, sprawiając że różne analizy „jawności wynagrodzeń” nie będą ze sobą porównywalne.

Dlatego celem prezentowanej pracy jest próba lepszego zrozumienia znaczenia pojęcia jawności wynagrodzeń. Dla pełnej realizacji tego celu przyjęto metodologię krytycznych, refleksyjnych badań jakościowych. W tym nurcie podjęto próbę zidentyfikowania sposobów rozumienia jawności wynagrodzeń, a następnie ich refleksyjnej analizy pojęciowej w kontekście prawnym, społecznym i badań naukowych. Dokonano krytycznego przeglądu znaczeń jawności wynagrodzeń, bazującego na trzech źródłach: analizie form jawności wynagrodzenia występujących w polskim kontekście prawnym, analizie dostępnych badań opinii polskiego społeczeństwa na temat jawności wynagrodzeń oraz analizie podejść do jawności wynagrodzeń w literaturze naukowej z zakresu badań organizacyjnych. W pierwszej części artykułu zaprezentowano jawność wynagrodzeń jako aktualny problem na styku norm prawnych i oczekiwań społecznych. Następnie dokonano przeglądu znaczeń jawności w kontekście prawnym, społecznym i badań naukowych. W ostatniej części wyodrębniono wymiary jawności wynagrodzeń.

Prezentowana analiza ma charakter oryginalny i innowacyjny, gdyż kompleksowe ujęcie porządkujące rozumienie jawności



wynagrodzeń nie jest, według mojej wiedzy, obecnie dostępne. Ponadto prezentowane badania pozwalają na lepsze zrozumienie istotnego problemu społeczno-politycznego w obszarze pracy zawodowej, jakim jest jawność wynagrodzeń i jej prawne uregulowania. Deskrypcja i uporządkowanie zamieszania dookoła jawności wynagrodzeń wnosi wkład w zrozumienie natury tego ważnego problemu społeczno-politycznego z co najmniej trzech powodów. Po pierwsze, biorąc pod uwagę rosnące zainteresowanie inicjatywami ustawodawczymi mającymi wymuszać jawność wynagrodzeń, tak w Polsce, jak i na poziomie UE, lepsza konceptualizacja jawności wynagrodzeń może być przydatna zarówno dla prawodawców, jak i opinii publicznej w celu zrozumienia możliwych form jawności i predykcji ich potencjalnych konsekwencji. Ponadto uporządkowanie wymiarów jawności może stanowić punkt wyjścia do tworzenia lepszych, bardziej skutecznych polityk publicznych ukierunkowanych na redukcję dyskryminacji w obszarze wynagradzania. Po drugie, jawność wynagrodzeń wprowadzana jest przez coraz więcej organizacji biznesowych, zatem prezentowane tu analizy porządkujące pomoc mogą menadżerom i specjalistom od wynagradzania w tworzeniu sprawiedliwych i zrozumiałych zasad. Po trzecie, uporządkowanie terminologii i konceptualizacja pojęcia może być inspiracją i punktem wyjścia do dalszych badań naukowych nad prawnospołecznymi konsekwencjami jawności wynagrodzeń.

## JAWNOŚĆ WYNAGRODZEŃ W PERSPEKTYWIE OCZEKIWAŃ SPOŁECZNYCH

W 2014 roku serwis Praca.pl przedstawił wyniki badania, w którym 51% respondentów twierdziło, że powinno się powszechnie udostępniać dane o zarobkach pracowników (Praca.pl, 2014). W 2018 roku, w sondażu przeprowadzonym przez CBOS (2018), na pytanie o to, czy dobrym pomysłem jest, by informacje o dochodach prywatnych osób były powszechnie dostępne, 32% respondentów odpowiedziało, że to dobre rozwiązanie i takie informacje powinny być powszechnie dostępne. Z kolei w sondażu „Liczymy się z Polkami”, przeprowadzonym przez Kantar Millward Brown na zlecenie „Wysokich Obcasów” w 2019 roku, zadano pytanie: „W Szwecji

można dowiedzieć się o wysokości zarobków każdego obywatela. Czy chciałabyś, żeby tak było w Polsce?”, na które 52% badanych odpowiedziało tak (Sadowski, 2019). W sondażu zleconym przez Komisję Europejską i przeprowadzonym we wszystkich krajach Unii Europejskiej (Eurobarometr, 2017) zadano pytanie o to, w jakim stopniu znasz wynagrodzenie najbliższych współpracowników, w Polsce 61% ankietowanych odpowiedziało, iż zna w dużym lub pewnym stopniu, a 34%, że w niewielkim lub wcale nie zna. Na pytanie o to, czy jesteś za, czy przeciw publikowaniu średniego wynagrodzenia na poszczególnych stanowiskach w twoim miejscu pracy z podziałem na płeć, 54% ankietowanych Polaków było za, a 30% przeciw (w całej UE za ujawnieniem wynagrodzeń w podziale na płeć było ok. 64% badanych, a ok. 23% przeciwko). W przeprowadzonym w 2017 roku przez Kantar TNS na zlecenie Pracuj.pl badaniu 68% respondentów deklaroowało, że w ich miejscu pracy wynagrodzenie jest informacją poufną, ale 54% badanych przyznawało, iż rozmawia o swoim wynagrodzeniu ze współpracownikami (Pracuj.pl, 2017). Także w badaniu Pracuj.pl, ale już w 2019 roku 50% ankietowanych wskazywało, że dobrze orientuje się, jak wypadają na tle branży pod kątem otrzymywanego wynagrodzenia. Z kolei w przywoływanym już sondażu CBOS (2018) na pytanie „Czy wie Pan(i), ile zarabiają inne osoby pracujące w Pana(i) zakładzie pracy?” 30% pracujących odpowiedziało tak, a 33% stwierdziło, że zna pensje niektórych pracowników, ale nie wszystkich. Z kolei na zadane w tym samym sondażu pytanie: „Czy, Pana(i) zdaniem, pracownicy zakładu pracy powinni wiedzieć, ile zarabiają inne zatrudnione w nim osoby?” zdecydowanie tak opowiedziało 12% badanych, raczej tak 28%, raczej nie 35%, zdecydowanie nie 20%, trudno powiedzieć 6% (CBOS, 2018). W 2016 roku z badań portalu rekrutacyjnego Goldenline wynikało, że informacją, której najbardziej brakowało kandydatom w ofertach pracy była właśnie informacja o możliwym wynagrodzeniu, na taki brak w ofertach wskazało 55% badanych (TVN24 Biznes, 2016). W 2017 roku Kantar Millward Brown dla Work Service przeprowadził sondaż, który wskazywał, że 84% pracowników oczekuje jawnych stawek wynagrodzeń publikowanych w ogłoszeniach o pracę (Work Service, 2017). W 2019 roku ARC Rynek i Opinia dla portalu Pracuj.pl przeprowadził badanie, w którym zadano pytanie „Czy oferty pracy powinny zawierać dokładne lub szacunkowe

informacje o zarobkach?” 74% respondentów odpowiedziało tak (Pracuj.pl, 2019). Z kolei w 2020 roku ARC Rynek i Opinia przeprowadził kolejne badania, również na zlecenie portalu Pracuj.pl. I tym razem zdecydowana większość badanych, 71%, twierdziła że oferty pracy powinny zawierać informacje o dokładnych lub przybliżonych zarobkach na rekrutowanym stanowisku (Pracuj.pl, 2021). Podsumowując, w omówionych wynikach badań opinii publicznej rysuje się co najmniej pięć różnych sposobów rozumienia jawności wynagrodzenia: 1) powszechna dostępność do informacji o wynagrodzeniach obywateli, 2) informacje o wynagrodzeniach na stanowiskach wśród kobiet i mężczyzn, 3) znajomość wynagrodzeń w zawodzie/branży, w której się pracuje, 4) znajomość wynagrodzenia innych pracowników w tym samym zakładzie pracy, 5) informowanie o wysokości wynagrodzenia na stanowisku w ofertach pracy.

## JAWNOŚĆ WYNAGRODZEŃ W PERSPEKTYWIE PRAWNEJ

W polskim kontekście prawnym informacja o wysokości wynagrodzenia może być uznana za dobro osobiste i nie powinna być ujawniana innym bez zgody pracownika (Sąd Najwyższy, 1994). Całkowita jawność wynagrodzenia wszystkich obywateli nie jest możliwa bez gruntownej zmiany prawa. Jednak odzwierciedleniem rosnącego społecznego zainteresowania jawnością wynagrodzeń są próby stanowienia takiego prawa, które wprowadzałoby pewne formy jawności. Przykładowo 30 sierpnia 2018 roku do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy proponującej jawność wynagrodzeń pod postacią nakładania na pracodawców obowiązku informowania o wysokości wynagrodzenia w ofertach pracy (Sejm, 2018). Prace nad projektem uległy dyskontynuacji wraz z rozwiązaniem Sejmu VIII kadencji, ale w niemal niezmienionej formie został on zgłoszony 12 grudnia 2019 roku już w IX kadencji Sejmu (Sejm, 2019). Po szeregu konsultacji, 14 lipca 2020 roku projekt dotyczący obowiązku informowania o wynagrodzeniach w ofertach pracy uzyskał negatywną opinię rządu. Kolejna próba wprowadzenia jawności wynagrodzeń pojawiła się 22 kwietnia 2021 roku, gdy w Sejmie (2021) zgłoszono projekt proponujący nałożenie na pracodawców zatrudniających nie mniej

niż 20 pracowników obowiązku publikowania informacji o przeciętnych wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn, projekt ten jest obecnie procedowany. Również w ramach programu reform gospodarczych tzw. „Polskiego Ładu” (2021) znajdziemy informację, że duże firmy zostaną zobowiązane do tego, by na żądanie pracownika udostępnić informacje o przeciętnych zarobkach osób innej płci, wykonujących takie same obowiązki.

Pewną formę jawności wynagrodzeń wprowadziła też ustawa o dostępie do informacji publicznej (2001). Częściowy dostęp do informacji o wynagrodzeniu osób pracujących w sferze budżetowej obywatel może otrzymać, ale po złożeniu wniosku. Mamy tu do czynienia z wynagrodzeniem jawnym, ale nie publicznie dostępnym. Można mieć do niego dostęp, ale na wniosek; instytucje publiczne z własnej inicjatywy informacji tych nie publikują. Dostęp ten jest zwykle również częściowy, gdyż prawo do uzyskania informacji publicznej może wchodzić w konflikt z prawem do ochrony danych osobowych (por. UODO, 2020), dlatego instytucje mogą podawać informacje bez danych osobowych, np. w podziale na stanowiska. Inną jeszcze formę jawności wynagrodzeń wprowadzić może centralny rejestr umów zawartych przez jednostki sektora finansów publicznych (Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, 2021). W rejestrze będą się znajdować umowy zawarte przez jednostki sektora finansów publicznych, które mogą podlegać udostępnieniu na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wśród tych informacji, już bez konieczności wnioskowania o nie, znaleźć mogą się także informacje o wynagrodzeniach Polaków zatrudnionych na umowy o pracę w sektorze publicznym, np. nauczycieli, lekarzy, służb mundurowych czy pracowników samorządowych. Pewne formy jawności dotyczą także wynagrodzeń osób pełniących funkcje publiczne, np. zajmujących wysokie kierownicze stanowiska państwowe czy przedstawicieli samorządów gminnych, powiatowych i wojewódzkich. W tych wypadkach przepisy prawa ustalają algorytmy regulujące, czy to kwoty wynagrodzenia np. prezydenta, czy też określają wynagrodzenia maksymalne, np. radnego gminy (por. Ustawa o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw, 2021). Jawność w sferze publicznej dotyczyć może również wynagrodzenia minimalnego, jak jest w przypadku szkolnictwa wyższego.

Rozporządzeniem ministra podawane jest tu minimalne wynagrodzenie profesora uczelni publicznej, będące punktem odniesienia dla wynagrodzeń minimalnych innych pracowników (Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie wysokości minimalnego miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego dla profesora w uczelni publicznej, 2018). Jawność wynagrodzeń mamy także w NBP w formie algorytmu regulującego wynagrodzenia dyrektorów jako odsetek wynagrodzenia prezesa NBP (Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Narodowym Banku Polskim (2020)). Wynagrodzenia pracowników na stanowiskach kierowniczych w NBP mają być także publikowane w biuletynie informacji publicznej, ale z opóźnieniem, tj. do 31 marca roku następnego po roku, którego dotyczą. Mamy tu więc formę odroczonej jawności wynagrodzeń.

Reasumując, analizując prawne aspekty jawności wynagrodzeń, zauważamy takie jej formy, jak: 1) przymus podawania informacji o wynagrodzeniach w ofertach pracy, 2) informowanie o przeciętnym wynagrodzeniu kobiet i mężczyzn, 3) wynagrodzenie jawne, ale nie publicznie dostępne, 4) informowanie o wynagrodzeniu na stanowiskach bez podawania danych osobowych, 4) pełna jawność wynagrodzeń osób zajmujących państwowe stanowiska kierownicze, 5) jawność jako dostęp do algorytmów wyliczania wynagrodzenia maksymalnego lub minimalnego na danym stanowisku, 6) jawność odroczone – podawana z opóźnieniem.

## JAWNOŚĆ WYNAGRODZEŃ W PERSPEKTYWIE BADAŃ ORGANIZACYJNYCH

Problematyka jawności wynagrodzeń jest także coraz bardziej widoczna w badaniach naukowych z zakresu badań organizacyjnych. Siman Tov-Nachlieli i Bamberger (2020, s. 230–249) zwracają uwagę, że jawność wynagrodzeń powinniśmy rozpatrywać dwójako. Może ona dotyczyć wysokości wynagrodzenia pracowników, ale też procedur wykorzystywanych do ustalania wysokości wynagrodzenia. Z kolei Heisler (2021, s. 73–81) twierdzi, że należy wyróżnić trzy poziomy jawności. Pierwszy, to jawność procesu wynagradzania, który odnosi się do przejrzystości zasad ustalania wysokości

wynagradzania w organizacji. Drugi poziom to jawność na stanowiskach, obejmujący dostęp do informacji o wysokości wynagrodzenia w formie zagregowanej, tzw. „widełek” lub siatek płac z uwzględnieniem stanowisk lub grup zawodów. Trzeci poziom jawności to jawność indywidualna, gdzie organizacja ujawnia szczegółowe informacje o wynagrodzeniach poszczególnych pracowników z imienia i nazwiska. Friedman (2014, s. 292–294) zwraca uwagę, że jawnością wynagrodzeń może być też nie tylko ujawnianie informacji o wynagrodzeniu, ale też wprowadzanie praktyk, które piętnują utrudnianie wymiany informacji o wynagrodzeniach między pracownikami.

Natomiast Hofman, Nightingale, Bruckmayer, Sanjurjo (2020) wyróżniają pięć aspektów jawności płac: (1) jawność jako prawo pracownika do żądania informacji o wynagrodzeniach innych pracowników, (2) jawność jako obowiązek pracodawcy do publikowania raportów płacowych, (3) jawność jako obowiązek pracodawcy do przeprowadzania audytów systemu wynagradzania, (4) jawność jako zakaz tajemnicy wynagradzania oraz (5) jawność warunkowa, gdy wynagrodzenie przekracza określony próg.

Jawność wynagrodzenia była też badana w warunkach wynagradzania zmiennego, gdzie wysokość wynagrodzenia nie jest ustalona w formie stałej, regularnej pensji. Jawność w tym kontekście może oznaczać jawność własnego wynagrodzenia, tj. bieżący dostęp do informacji o tym, jak oceniane są aktualne wyniki pracy i z jakim wynagrodzeniem/premią się wiążą, dostęp do informacji o wynagrodzeniach innych pracowników i brak restrykcji w wymianie informacji o zarobkach pomiędzy pracownikami (Bamberger, Belogolovsky, 2017, s. 658–671; Belogolovsky, Bamberger, Alterman, Wagner, 2016, s. 459–477). Sheley Marasi i Rebecca J. Bennett (2016, s. 50–58) jawność wynagrodzenia charakteryzują poprzez pryzmat ograniczeń organizacyjnych i pracowniczych w procesie komunikacji na temat wynagrodzenia. Ograniczenia organizacyjne to ilość informacji o wynagrodzeniach, jakich dostarcza organizacja. Ograniczenia pracownicze to stopień, w jakim pracownicy mają swobodę w rozpowszechnianiu informacji o wynagrodzeniu. W tym ujęciu najwyższy stopień jawności występuje, gdy organizacja dostarcza informacji, a na pracowników nie są nałożone restrykcje w wymianie informacji o wynagrodzeniach. Najniższy stopień jawności – tajemnica płac (*pay secrecy*) – występuje, gdy organizacja nie dostarcza informacji

o wynagrodzeniu i zakazuje pracownikom wymiany informacji. Po między tymi krańcami są możliwe stany pośrednie, np. organizacja, która nie dostarcza informacji o wynagrodzeniu, ale nie zakazuje rozmów o wynagrodzeniach lub organizacja, która dostarcza informacji o wynagrodzeniach innych pracowników, ale wprowadza zakaz ujawniania tych informacji. Z kolei Arnold, Fulmer, Sender, Allen & Staffelbach (2018) zwracają uwagę na trzy aspekty jawności wynagrodzeń. Pierwszym z nich jest jawność procedur – zakres informacji ujawnianych pracownikom na temat tego, według jakich zasad ich wynagrodzenie jest ustalane. Drugi to otwartość komunikacji – stopień, w jakim pracownicy mają swobodę, by wymieniać się informacjami o swoim wynagrodzeniu z innymi. I wreszcie, jawność indywidualnych płac – stopień, w jakim organizacja udostępnia informacje o wysokości wynagrodzenia indywidualnych pracowników. Te trzy wymiary jawności: jawność procedur, otwartość komunikacji oraz jawność indywidualnych płac, konsekwentnie przewijają się także w narzędziach badawczych stosowanych do oceny poziomu jawności systemu wynagradzania (por. Alterman, Bamberger, Wang, Koopmann, Belogolovsky & Shi, 2021, s. 482–508; Tremblay, Chênevert, 2008, s. 269–302; Smit, Montag-Smit, 2018, s. 304–324; Marasi, Wall, Bennett, 2018, s. 58–77). Dodatkowo Arnold, Fulmer, Sender, Allen & Staffelbach (2018) zwracają uwagę, że jawność może dotyczyć różnych składników wynagrodzenia. Wynagrodzenie to przecież nie tylko pieniądze, ale wszystko, co pracownik otrzymuje za pracę, np. świadczenia dodatkowe w postaci opieki medycznej, samochód służbowy czy możliwość awansu na prestiżowe stanowisko.

Podsumowując rozumienie jawności wynagrodzeń w literaturze naukowej z zakresu badań organizacyjnych, wyróżnić możemy co najmniej dziewięć podejść: 1) jawność procedur i zasad ustalania wynagrodzenia, 2) jawność płacy, 3) swoboda komunikacji o wynagrodzeniu, 4) jawność w kontekście znajomości własnego wynagrodzenia, gdy wynagrodzenie jest zmienne, 5) jawność jako prawo do żądania informacji o wynagrodzeniu innych, 6) jawność jako obowiązek pracodawcy do ujawniania informacji o wynagrodzeniu, 7) jawność jako obowiązek prowadzenia kontroli systemu wynagradzania, 8) jawność warunkowa, gdy wynagrodzenie przekracza określony próg, 9) jawność określonych składników wynagrodzenia.

## WYNIKI I WNIOSKI

Wyniki analizy sposobów rozumienia jawności wynagrodzenia w opinii społeczeństwa, w kontekście prawnym oraz w literaturze naukowej, można podsumować zauważając, że jawność wynagrodzeń może być rozumiana, jako:

- powszechny dostęp do informacji o dochodach prywatnych osób,
- informacje o wynagrodzeniach na stanowiskach z podziałem na płeć,
- znajomość wynagrodzeń w zawodzie, w którym się pracuje,
- znajomość wynagrodzenia innych pracowników w tym samym zakładzie pracy,
- informacja o wynagrodzeniu w ofertach pracy,
- informowanie o wynagrodzeniu na stanowiskach bez podawania danych osobowych,
- wynagrodzenie jawne, ale nie publicznie dostępne – ujawniane na żądanie,
- dostęp do wynagrodzeń osób zajmujących państwowe stanowiska kierownicze,
- dostęp do algorytmów wyliczania wynagrodzenia na stanowiskach,
- informacja o wynagrodzeniu maksymalnym lub minimalnym,
- informacja o wynagrodzeniu podawana z opóźnieniem, np. za ubiegły rok,
- informacje o procedurach i zasadach ustalania wynagrodzenia i premiowania,
- wspieranie komunikacji o wynagrodzeniach w miejscu pracy,
- zakaz utrudniania pracownikom wymiany informacji o wynagrodzeniu,
- znajomość wysokości własnego wynagrodzenia całkowitego, gdy jest zmienne,
- prawo do żądania informacji o wynagrodzeniu współpracowników,
- obowiązek pracodawcy do cyklicznego publikowania informacji o wynagrodzeniach,
- obowiązek pracodawcy do prowadzenia audytów systemu wynagradzania,



- informowanie, gdy wynagrodzenie przekracza zdefiniowany próg,
- jawność składników wynagrodzenia innych niż pieniądze, np. świadczeń dodatkowych.

Wyróżniono szereg różnych formy jawności wynagrodzeń, co wskazuje, że to pojęcie niejednoznaczne i wymagające uporządkowania. Analizując różne znaczenia jawności wynagrodzeń, wyodrębnione w tym tekście, dochodzimy do wniosku, że dyskutując o niej, czy to w kontekście prawnym, czy społecznym, w pierwszej kolejności musimy zwrócić uwagę na to, kogo jawność wynagrodzeń ma dotyczyć: osób prywatnych, pracowników sfery budżetowej, osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie, kandydatów do pracy lub pracowników w obrębie jednego zakładu pracy. Po drugie, musimy jasno ustalić, co rozumiemy przez jawność wynagradzania. W tym przede wszystkim, jak precyzyjny ma być zakres jawności wynagradzania i jakich aspektów wynagradzania jawność ma dotyczyć. Możemy zauważyć, że informacje o jawności wynagrodzenia nie mają charakteru zero-jedynkowego, ale mogą one występować w różnym zakresie, który możemy rozumieć jako stopień, w jakim informacje te pozwalają zidentyfikować wynagrodzenie otrzymywane przez konkretną osobę. Zakres ten rozciąga się na kontinuum – od całkowitego braku informacji, poprzez informacje zagregowane, np. z podziałem na płęć, informacje podawane w formie zakresów, np. tzw. widełek na stanowisku, aż do informacji o indywidualnym wynagrodzeniu z podaniem danych osobowych. Ponadto, bazując na przeprowadzonej analizie możemy wyróżnić dwa zasadnicze aspekty jawności wynagrodzeń: jawność wynagrodzenia finansowego lub składników wynagrodzenia (co się za pracę dostaje) oraz jawność procedur i regulaminów wynagradzania (jakim prawem i według jakich zasad dostaje się to, co się dostaje). Po trzecie, wyniki przeprowadzonych analiz pokazują również, że jawność wynagrodzenia nie może być rozpatrywana w oderwaniu od kontekstu jej komunikacji. Szczególnie istotne jest tu to, w jakich granicach ma się odbywać komunikacja (wewnątrz jednej organizacji – poza granicami jednej organizacji), w jaki sposób ma być inicjowana (przymus prawny – dobrowolność) oraz jakie będą zasady dostępu do informacji (na żądanie – dostępna publicznie).

Reasumując, przeprowadzone analizy pozwalają nie tylko uporządkować rozumienie jawności wynagrodzenia, ale też dają podstawę, by

wysunąć konkretne rekomendacje dla prawodawców, menadżerów i twórców polityk publicznych. Gdy wprowadzamy pojęcie jawności wynagrodzeń, czy to w dyskursie publicznym, w kontekście planowania polityk publicznych, czy też tworzenia regulaminu wynagradzania, powinniśmy najpierw jasno określić, o jakiej formie i zakresie jawności mówimy. Wynagrodzenie to ważna sprawa w życiu społeczno-politycznym, a prezentowane tu wyniki wskazują, że jawność należy ujmować w pięciu wymiarach: 1) kogo jawność ma dotyczyć, 2) z jaką precyzją w odniesieniu do możliwości zidentyfikowania wynagrodzenia konkretnej osoby będą podawane informacje, 3) w jakim stopniu jawność dotyczyć ma wynagrodzenia lub jego składników (pensja i inne korzyści z pracy), 4) w jakim stopniu dotyczyć ma procedur wynagradzania (regulaminy wynagradzania i premiowania) i 5) jakie mają być zasady jej komunikowania. Podsumowanie tych ustaleń prezentuje tabela 1. Warto również zaznaczyć, że nie postulujemy wprowadzenia jednej uniwersalnej definicji jawności wynagrodzenia, która będzie aplikowana we wszelkich dyskusjach o jawności. Nasz postulat ogranicza się do wyróżnienia najważniejszych aspektów jawności oraz zwrócenia uwagi na konieczność każdorazowego doprecyzowania rozumienia jawności wynagrodzeń na pięciu płaszczyznach, tak by dla wszystkich było jasne, co rozumiemy pod tym pojęciem w aktualnie prowadzonym dyskursie.

Tabela 1. Propozycja pięciu wymiarów jawności wynagrodzenia

Wymiary jawności wynagrodzeń	Przykłady
Kogo jawność ma dotyczyć?	Osób na stanowiskach kierowniczych, osób publicznych, osób prywatnych, współpracowników w zakładzie pracy, kandydatów, kobiet i mężczyzn, stanowisk, organizacji, zawodów
Z jaką precyzją będą podawane informacje?	Indywidualne wynagrodzenie, przeciętne wynagrodzenie, zakresy wynagrodzeń, wynagrodzenia maksymalne, minimalne
W jakim zakresie jawność dotyczyć ma wynagrodzenia finansowego, a w jakim pozafinansowego?	Jawność premii, jawność płacy podstawowej, jawność świadczeń dodatkowych, jawność niematerialnych korzyści z pracy
W jakim stopniu jawność dotyczyć ma procedur wynagradzania?	Jawność zasad premiowania, jawność regulaminów wynagradzania, jawność zasad przyznawania nagród, jawność procedur awansów
Jakie mają być zasady komunikowania jawności?	W jednej organizacji, poza granicami jednej organizacji, na podstawie przymusu prawnego, dobrowolność, na żądanie, dostępne publicznie

BIBLIOGRAFIA

- Alterman, V., Bamberger, P.A., Wang, M., Koopmann, J., Belogolovsky, E., & Shi, J. (2021). Best not to know: Pay secrecy, employee voluntary turnover, and the conditioning effect of distributive justice. *Academy of Management Journal*, 64(2), 482–508. <https://doi.org/10.5465/amj.2019.0231>
- Arnold, A., Fulmer, I.S., Sender, A., Allen, D.G., & Staffelbach, B. (2018). Compensation and pay transparency practices in Switzerland: Survey report 2018. *Lucerne, Switzerland: Center for Human Resource Management, University of Lucerne*. [https://www.unilu.ch/fileadmin/fakultaten/wf/institute/hrm/dok/Forschung/PayTransparency\\_CH\\_Survey-Report\\_2018\\_.pdf](https://www.unilu.ch/fileadmin/fakultaten/wf/institute/hrm/dok/Forschung/PayTransparency_CH_Survey-Report_2018_.pdf)
- Bamberger, P., & Belogolovsky, E. (2017). The dark side of transparency: How and when pay administration practices affect employee helping. *Journal of Applied Psychology*, 102(4), 658–671. <https://doi.org/10.1037/apl0000184>
- Belogolovsky, E., Bamberger, P., Alterman, V., & Wagner, D.T. (2016). Looking for assistance in the dark: Pay secrecy, expertise perceptions, and efficacious help seeking among members of newly formed virtual work groups. *Journal of Business and Psychology*, 31(4), 459–477. <https://doi.org/10.1007/s10869-015-9427-4>
- CBOS, (2018). Kto wie, ile zarabiamy? Stosunek Polaków do jawności dochodów. Komunikat z Badań Nr 58/2018. [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K\\_058\\_18.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_058_18.PDF)
- Cerf, C., & Aumayr-Pintar, Ch. (2020). *Member States are dawdling on gender pay transparency* Eurofund <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2020/member-states-are-dawdling-on-gender-pay-transparency>
- Eurobarometr. (2017). Special Eurobarometer 465 Survey requested by the European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers and coordinated by the Directorate-General for Communication. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2154>
- European Commission. (2021). *Pay Transparency: Commission proposes measures to ensure equal pay for equal work* European Commission. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_881](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_881)
- Friedman, D.S. (2014). Pay transparency: The new way of doing business. *Compensation & Benefits Review*, 46(5–6), 292–294. <https://doi.org/10.1177/1541204014560482>
- Heisler, W. (2021). Increasing pay transparency: A guide for change. *Business Horizons*, 64(1), 73–81. <https://doi.org/10.1016/j.bushor.2020.09.005>

- Hofman, J., Nightingale, M., Bruckmayer, M., & Sanjurjo, P., (2020). Equal Pay for Equal Work: Binding pay-transparency measures. *Study for the Committee on Employment and Social Affairs, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies*. European Parliament, Luxembourg. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642379/IPOL\\_STU\(2020\)642379\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642379/IPOL_STU(2020)642379_EN.pdf)
- Marasi, S., & Bennett, R.J. (2016). Pay communication: Where do we go from here? *Human Resource Management Review*, 26(1), 50–58. <https://doi.org/10.1016/j.hrmr.2015.07.002>.
- Marasi, S., Wall, A., & Bennett, R.J. (2018). Pay openness movement: Is it merited? Does it influence more desirable employee outcomes than pay secrecy? *Organization Management Journal*, 15(2), 58–77. <https://doi.org/10.1080/15416518.2018.1471978>
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Narodowym Banku Polskim Dz.U. 2020 poz. 2027 (2020) (Polska). <https://www.infor.pl/akt-prawny/DZU.2020.239.0002027,ustawa-o-narodowym-banku-polskim.html>
- Polski Ład. (2021). Polski Ład [http://polskilad.pis.org.pl/files/Polski\\_Lad.pdf](http://polskilad.pis.org.pl/files/Polski_Lad.pdf)
- Praca.pl. (2014). 65% Polaków za tym, by zarobki były jawne. <https://www.praca.pl/centrum-prasowe/komunikaty-prasowe/65-polakow-za-tym-by-zarobki-byly-jawne.html>
- Pracodawcy RP. (2021). *Jawność płac dzieli pracowników i pracodawców*. <https://pracodawcyrp.pl/aktualnosci/jawnosc-plac-dzieli-pracownikow-i-pracodawcow>
- Pracuj.pl. (2017). *Pensja, zadania, szef – czyli co uszczęśliwia Polaków w pracy?* Raport [pracuj.pl](https://prowly-uploads.s3.amazonaws.com/uploads/landing_page_image/image/78118/Pensja__zadania__szef_-_czyli_co_uszcz__liwia_Polak_w_w_pracy_Raport_Pracuj_pl.pdf) [https://prowly-uploads.s3.amazonaws.com/uploads/landing\\_page\\_image/image/78118/Pensja\\_\\_zadania\\_\\_szef\\_-\\_czyli\\_co\\_uszcz\\_\\_liwia\\_Polak\\_w\\_w\\_pracy\\_Raport\\_Pracuj\\_pl.pdf](https://prowly-uploads.s3.amazonaws.com/uploads/landing_page_image/image/78118/Pensja__zadania__szef_-_czyli_co_uszcz__liwia_Polak_w_w_pracy_Raport_Pracuj_pl.pdf)
- Pracuj.pl. (2019). *Polacy o płacy*. Badania Pracuj.pl <https://prowly-uploads.s3.eu-west-1.amazonaws.com/uploads/4091/assets/159970/original-9956df202e2d11c7a3eb6cebd7c0ac08.pdf>
- Pracuj.pl. (2021, 12 marca). *Pensja to podstawa*. Badanie Pracuj.pl <https://media.pracuj.pl/131197-pensja-to-podstawa-badanie-pracujpl>
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 września 2018 r. w sprawie wysokości minimalnego miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego dla profesora w uczelni publicznej Dz.U. 2018 poz. 1838 (2018) (Polska). <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180001838/O/D20181838.pdf>

- Sąd Najwyższy. (1994). Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 lipca 1993 r. IPZP 28/93. <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/i-pzp-28-93-uchwala-sadu-najwyzszego-520097639>
- Sadowski, P. (2019). *Sondaż „Wysokich Obcasów”: Polki i Polacy są za jawnością płac*. [wysokieobcasy.pl https://www.wysokieobcasy.pl/wysokie-obcasy/7,163229,24553736,sondaz-wysokich-obcasow-polki-i-polacy-sa-za-jawnoscia-plac.html](https://www.wysokieobcasy.pl/wysokie-obcasy/7,163229,24553736,sondaz-wysokich-obcasow-polki-i-polacy-sa-za-jawnoscia-plac.html)
- Sejm. (2018). Druk nr 2830. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks pracy. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2830>
- Sejm. (2019). Druk nr 135 Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks pracy. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=135>
- Sejm. (2021). Poselski projekt ustawy o ograniczeniu różnic w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn EW-020-492/21. [http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-492-2021/\\$file/9-020-492-2021.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-492-2021/$file/9-020-492-2021.pdf)
- SimanTov-Nachlieli, I., & Bamberger, P. (2021). Pay communication, justice, and affect: The asymmetric effects of process and outcome pay transparency on counterproductive workplace behavior, *Journal of Applied Psychology*, 106(2), 230–249. <https://doi.org/10.1037/apl0000502>
- Smit, B.W., & Montag-Smit, T. (2018). The role of pay secrecy policies and employee secrecy preferences in shaping job attitudes. *Human Resource Management Journal*, 28, 304–324. <https://doi.org/10.1111/1748-8583.12180>
- Tremblay, M., & Chênevert, D. (2008). Influence of compensation strategies in Canadian technology-intensive firms on organizational and human resources performance. *Group & Organization Management* 33, 269–302. <https://doi.org/10.1177/1059601107313310>
- Trotter, R.G., Zacur, S.R., & Stickney, L.T. (2017). The new age of pay transparency. *Business Horizons*, 60(4), 529–539. <https://doi.org/10.1016/j.bushor.2017.03.011>
- TVN 24 Biznes (2016, 27 listopada). Ogłoszenia o pracę mają poważną wadę. To denerwuje kandydatów. <https://tvn24.pl/biznes/z-kraju/raport-goldenline-czego-brakuje-kandydatom-w-ogloszeniach-o-prace-ra695222-4474917>
- UODO . (2020). Jakie informacje o pracownikach można udostępnić jako informację publiczną. Urząd Ochrony Sanych Osobowych. <https://uodo.gov.pl/pl/225/1484>
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej Dz.U. 2001 nr112 poz. 1198 (2022) (Polska). <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20011121198/U/D20011198Lj.pdf>
- Ustawa z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw Dz.U. 2021 poz. 1834 (2021) (Polska). <https://isap.gov.pl>

[sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20210001834/O/D20211834.pdf](https://sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20210001834/O/D20211834.pdf)

Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw Dz.U. 2021 poz. 2054 (2021) (Polska). <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20210002054/O/D20212054.pdf>

Wójcik, P. (2019) Jawność płac: piękna, dobra i uzdrowicielska. *Krytyka Polityczna*. <https://krytykapolityczna.pl/gospodarka/piotr-wojcik-jawnosc-plac/>

Work Service, (2017). Firmy i kandydaci nie odnajdują się na rynku pracy <http://www.workservice.com/pl/Centrum-prasowe/Informacje-prasowe/Ekspert-HR-komentuje/Firmy-i-kandydaci-nie-odnajduja-sie-na-ryнку-pracy>

#### Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>



Horyzonty Polityki  
2022, Vol. 13, N° 43

**TERESA ŁUCZKA**

<http://orcid.org/0000-0002-1149-4988>  
Politechnika Poznańska  
teresa.luczka@put.poznan.pl

**EWA GANO**

<http://orcid.org/0000-0003-3132-9338>  
Politechnika Poznańska  
ewa.gano@doctorate.put.poznan.pl  
DOI: 10.35765/HP.2300

## Zmiany postaw przedsiębiorczych młodzieży w zależności od miejsca zamieszkania w latach 2017–2021

### *Streszczenie*

**CEL NAUKOWY:** Celem artykułu jest charakterystyka postaw przedsiębiorczych młodych ludzi analizowana pod względem miejsca zamieszkania oraz wskazanie zmian, jakie nastąpiły w latach 2017–2021. Postawy te zbadano z punktu widzenia samooceny oraz barier i czynników motywujących młodych ludzi do podejmowania własnej działalności gospodarczej.

**PROBLEM I METODY BADAWCZE:** W artykule wykorzystano wyniki badań własnych przeprowadzonych wśród młodych ludzi w wieku od 18. do 25. roku życia w 2017 oraz 2021 roku, przeprowadzonych za pomocą ankiet, przyjmując kryterium miejsca zamieszkania. Wyniki badań przedstawione zostały w formie wykresów oraz tabeli, wykorzystując narzędzia statystyczne do charakterystyki badanych czynników.

**PROCES WYWODU:** W pierwszej części artykułu dokonano przeglądu literatury przedmiotu poświęconej postawom przedsiębiorczym oraz wykorzystano dane statystyczne publikowane przez Główny Urząd Statystyczny – Aktywność ekonomiczna ludności Polski, IV kwartał 2020 r., opublikowanych w kwietniu 2021 r. W części empirycznej artykułu zaprezentowano wyniki badań własnych, charakteryzujących wpływ wybranych aspektów na kształtowanie postaw przedsiębiorczych, takich jak: cechy charakterologiczne badanych, ich intencje przedsiębiorcze, a także wskazano bariery i czynniki motywujące rozwój przedsiębiorczości.

Sugerowane cytowanie: Łuczka, T. i Gano, E. (2022). Zmiany postaw przedsiębiorczych młodzieży w zależności od miejsca zamieszkania w latach 2017–2021. *Horyzonty Polityki*, 13(43), 175–198. DOI: 10.35765/HP.2300.

**WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ:** Wyniki przeprowadzonych badań wskazują, że postawy przedsiębiorcze młodych ludzi są zróżnicowane ze względu na kryterium miejsca zamieszkania. Stwierdzono, że nastąpiły określone zmiany w postawach przedsiębiorczych młodzieży w wieku 18–25 lat w latach 2017 i 2021.

---

---

**WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE:** Przyjmując kryterium miejsca zamieszkania wskazano istotne różnice w postawach młodych respondentów, co prowadzi do wniosku, że kierunki wsparcia przedsiębiorczości powinny być zróżnicowane ze względu na tę cechę.

---

---

**SŁOWA KLUCZOWE:**

przedsiębiorczość, postawy przedsiębiorcze, młodzi ludzie, miejsce zamieszkania

*Abstract*

CHANGES IN ENTREPRENEURIAL ATTITUDES OF  
YOUNG PEOPLE DEPENDING ON THE PLACE OF  
RESIDENCE IN 2017–2021

**RESEARCH OBJECTIVE:** The aim of the article is to describe the entrepreneurial attitudes of young people analyzed in terms of the place of residence and to show the changes that took place in 2017–2021. These attitudes were examined from the point of view of self-esteem as well as barriers and factors motivating young people to start their own business.

---

---

**THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS:** The article uses the results of own research conducted among young people aged 18 to 25 in 2017 and 2021, conducted with the use of questionnaires, adopting the criterion of place of residence. The results of the research are presented in the form of graphs and tables, using statistical tools to characterize the studied factors.

---

---

**THE PROCESS OF ARGUMENTATION:** The first part of the article reviews the literature on the subject on entrepreneurial attitudes and uses statistical data published by the Central Statistical Office - Economic activity of the Polish population, Q4 2020 published in April 2021. The empirical part of the article describes the results of own research covering many aspects influencing the shaping of entrepreneurial attitudes, such as: the characteristics of the respondents, the definition of entrepreneurial intentions, and an indication of barriers and factors motivating the development of entrepreneurship.

---

---

**RESEARCH RESULTS:** The results of the conducted research show that the entrepreneurial attitudes of young people are diversified in terms of the criterion



of the place of residence. Changes were also found in the entrepreneurial attitudes of young people aged 18–25 in 2017 and 2021.

---

**CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS:**  
By adopting the criterion of the place of residence, significant differences in the attitudes of young respondents were indicated, which leads to the conclusion that the directions of entrepreneurship support should be differentiated due to this feature.

---

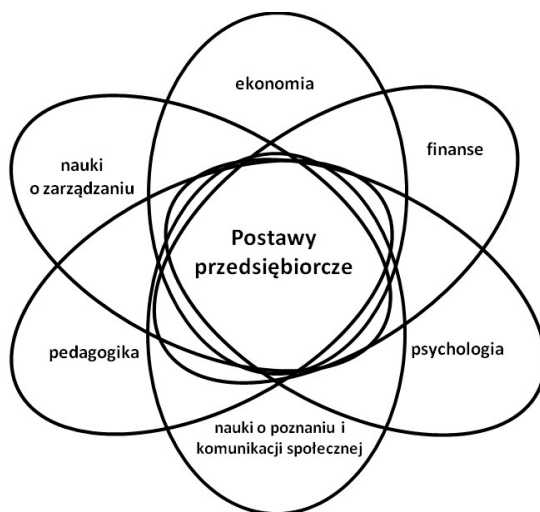
**KEYWORDS:**

entrepreneurship, entrepreneurial attitudes, young people,  
place of residence

## WPROWADZENIE

Przedsiębiorczość jest wynikiem splotu różnorodnych czynników, uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych, wzajemnie się przenikających, które mogą zarówno pobudzać, jak i ograniczać lub hamować rozwój przedsiębiorczości. Problematyka zachowań przedsiębiorczych wymaga podejścia interdyscyplinarnego (ryc. 1).

Ryc. 1. Interdyscyplinarne podejście do postaw przedsiębiorczych

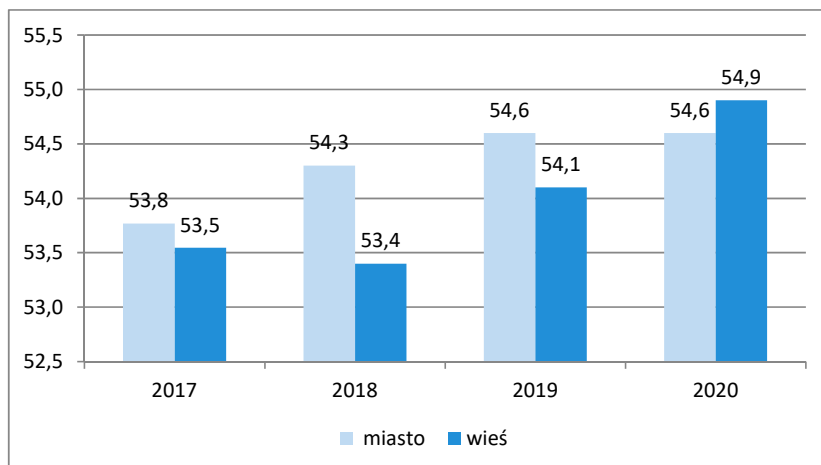


Źródło: Gano, Łuczka, 2018, s. 145.

Andrzej Piotr Wiatrak określił przedsiębiorczość jako cechy osobowe, takie jak między innymi: zdolności intelektualne, wysoka motywacja osiągnięć oraz zdolność abstrakcyjnego myślenia. Podkreślał, że intencje przedsiębiorcze wyrażają się w twórczym i aktywnym dążeniu do ulepszania istniejących stanów rzeczy, dążeniu do poprawy warunków życia i pracy (Wiatrak, 2003). Z kolei Edmund R. Thompson definiował intencje przedsiębiorcze jako odbieranie przez samego siebie przekonania o zamiarze stworzenia przedsięwzięcia gospodarczego i planowanie tego procesu w przyszłości (Thompson, 2009). Przedsiębiorczość określa się również jako proces łączenia i wykorzystania zasobów w celu tworzenia wartości materialnych i niematerialnych (Canestrino i in., 2020; Ćwiklicki, 2017; Vlasov i in., 2018). Elastyczne przystosowanie się do zmieniających warunków oraz umiejętność wykorzystywania pojawiających się szans to cechy, które według Petera Druckera posiada osoba przedsiębiorcza (Drucker, 1992). Wskazuje się też ważną rolę kapitału społecznego w kształtowaniu postaw przedsiębiorczych (Fritsch, Story, 2014), co w konsekwencji wywiera znaczący wpływ na rozwój gospodarki, na kształtowanie tych postaw w społeczeństwie. Stąd tak ważne jest regularne badanie czynników wpływających na te postawy. Istotne dla procesu kształtowania postaw przedsiębiorczych są cechy osobowościowe, zdolności, jak i otoczenie, w którym funkcjonuje człowiek, standardy społeczne i kulturowe oraz wychowanie.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że kultura regionalna oraz uwarunkowania społeczno-ekonomiczne danego regionu mogą mieć wpływ na postawy przedsiębiorcze (Kibler, Kautonen and Fink, 2014). Stąd jedną z ważniejszych cech uwzględnianych w statystykach rynku pracy jest kryterium miejsca zamieszkania. Źródła statystyczne wskazują zróżnicowanie pozycji zawodowej osób mieszkających w miastach i na wsi. Różnica między wskaźnikiem zatrudnienia osób zamieszkujących miasta i wsie w ostatnich kilku latach utrzymywała się na poziomie 0,3–0,9 punktów procentowych. W tym okresie odnotowano wzrost wskaźnika zatrudnienia dla mieszkańców miast o 1,7, natomiast dla mieszkańców wsi o 2,3 pp. Można zaobserwować, że wskaźnik zatrudnienia osób zamieszkujących wieś nieznacznie wzrósł w roku 2020 w stosunku do 2019 – 0,8 pp., natomiast mieszkańców miast pozostał na tym samym poziomie (wykres 1).

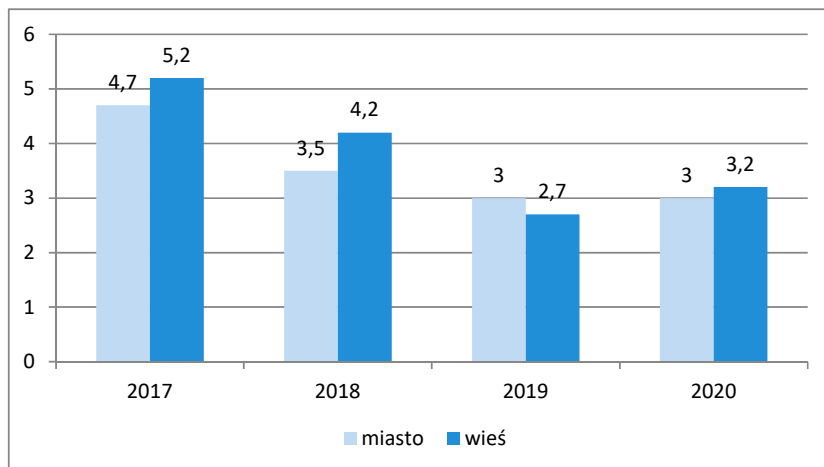
Wykres 1. Wskaźnik zatrudnienia w Polsce według kryterium miejsca zamieszkania (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Aktywność ekonomiczna ludności Polski, IV kwartał 2020 r.

Analizując statystyki GUS widać różnice pomiędzy aktywnością zawodową osób mieszkających w miastach i osób mieszkających na wsi. Można stwierdzić, że zmniejszyła się różnica pomiędzy stopą bezrobocia osób mieszkających na wsi w stosunku do osób mieszkających w mieście i wynosi ona obecnie 0,2 pp. Warto również zwrócić uwagę na fakt, że stopa bezrobocia w Polsce w ostatnich latach zmniejszyła się o połowę i wynosi obecnie 3% dla mieszkańców miast oraz 3,2% dla mieszkańców wsi (wykres 2).

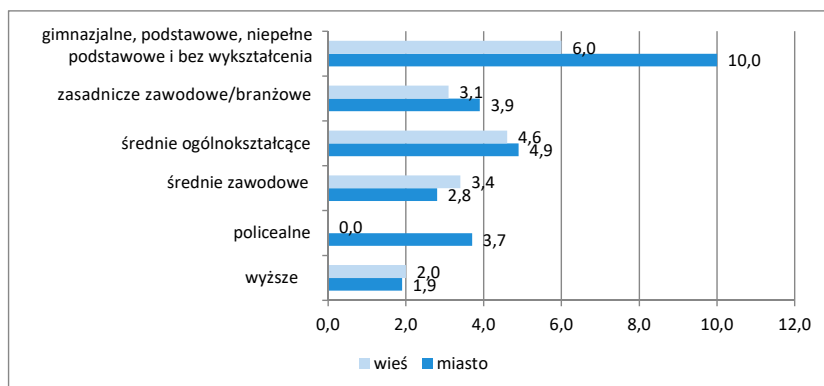
Wykres 2. Stopa bezrobocia w Polsce według kryterium miejsca zamieszkania (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Aktywność ekonomiczna ludności Polski, IV kwartał 2020 r.

Analiza danych statystycznych wskazuje, że zdecydowana większość aktywnych zawodowo Polaków to osoby posiadające wykształcenie wyższe. Stopa bezrobocia rozpatrywana według kryterium wykształcenia osób po studiach mieszkających zarówno na wsi, jak i w mieście, jest najniższa, a zatem w miarę wzrostu wykształcenia wzrasta aktywność zawodowa. Najwyższa stopa bezrobocia występuje wśród mieszkańców miast posiadających wykształcenie gimnazjalne, podstawowe i niepełne podstawowe, a różnica pomiędzy stopą bezrobocia w stosunku do osób mieszkających na wsi z tym samym wykształceniem wynosi 4 pp. (wykres 3).

Wykres 3. Stopa bezrobocia w Polsce według kryterium wykształcenia (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Aktywność ekonomiczna ludności Polski, IV kwartał 2020 r.

## ZALEŻNOŚĆ POSTAW PRZEDSIĘBIORCZYCH MŁODZIEŻY OD MIEJSCA ZAMIESZKANIA W ŚWIETLE BADAŃ WŁASNYCH

### Metodologia badawcza

Badania zostały przeprowadzone z zastosowaniem anonimowej ankiety. Starano się ustalić postawy przedsiębiorcze poprzez określenie wybranych cech wewnętrznych i dokonania samooceny przez młodych ludzi: uczniów szkół średnich i studentów w badanym obszarze. Zbadano: 1) ich plany co do możliwości utworzenia własnej firmy, 2) postrzegane ograniczenia rozwoju przedsiębiorczości oraz 3) determinanty zachowań przedsiębiorczych. Ankiety przeprowadzono w kwietniu 2021 roku w grupie 550 osób na terenie województwa wielkopolskiego. Próba badawcza obejmowała osoby w wieku 18–25 lat. Dobór próby miał charakter losowy. Kobiety stanowiły 64,1%, natomiast mężczyźni 35,8% respondentów. Badanie przeprowadzono przyjmując kryterium miejsca zamieszkania respondentów według następującego podziału: wieś (46,9% badanych), miasto do 4,9 tys. mieszkańców (8,2% badanych), miasto od 5 do 49 tys. mieszkańców (16% badanych), miasto powyżej 50 tys.

mieszkańców (28,9% badanych). Wyniki zestawiono z badaniami ankietowymi przeprowadzonymi w styczniu 2017 roku w grupie 985 osób w tym samym regionie na próbie badawczej obejmującej osoby w tym samym wieku.

### Introspekcja cech przedsiębiorczych

Występowanie zachowań przedsiębiorczych uzależnione jest od tego, jak dana jednostka postrzega i ocenia własne chęci oraz wykonalność swoich zamierzeń (Kurczewska, 2010). W podjętych badaniach starano się ustalić postawy przedsiębiorcze młodych ludzi poprzez określenie odpowiednich cech i dokonanie samooceny w badanym obszarze. Wyniki badań własnych wskazały, że respondenci – jako potencjalni przedsiębiorcy – doskonale uświadamiają sobie posiadane zalety i wady (97,5% w 2017 r. i 98,2% w 2021 r.) i w związku z tym można stwierdzić, że znają swoje mocne i słabe strony. Badani również wykazali, iż potrafią uczyć się na błędach (87,4% w 2017 r. i 87,3% w 2021r.) (por. tabela 1). Na uwagę zasługuje także fakt, że dwie trzecie (66,5% w 2017 r. i 60,7% w 2021 r.) badanych jest pewnych siebie i wie czego chce, a do tego ma łatwość dostrzegania sprzyjających okoliczności i wykorzystania nadarzających się okazji (68,7% w 2017 r. i 70% w 2021 r.). Zatem co trzecia osoba deklaruje podstawową cechę przedsiębiorcy wskazywaną w wielu definicjach. Co więcej, ponad połowa badanych zawsze dąży do sukcesu (60,2% w 2017 r. i 53,9% w 2021 r.). Wysoki odsetek respondentów wskazuje, że w pełni wykorzystuje swoje możliwości (58,5% w 2017 r. i 49,3% w 2021 r.), niemniej jednak badania pokazały, że w okresie ostatnich lat cechę tę wykazało mniej badanych aż o 9,2 pp. Wzrosła również liczba osób, które niezbyt dobrze radzą sobie w sytuacjach niepewnych (9,8% w 2017 r. i 12,9% w 2021 r.). Na wyniki te w określonym zakresie miały wpływ społeczne i gospodarcze skutki pandemii, lockdownu i nauki online.

## Zmiany postaw przedsiębiorczych młodzieży

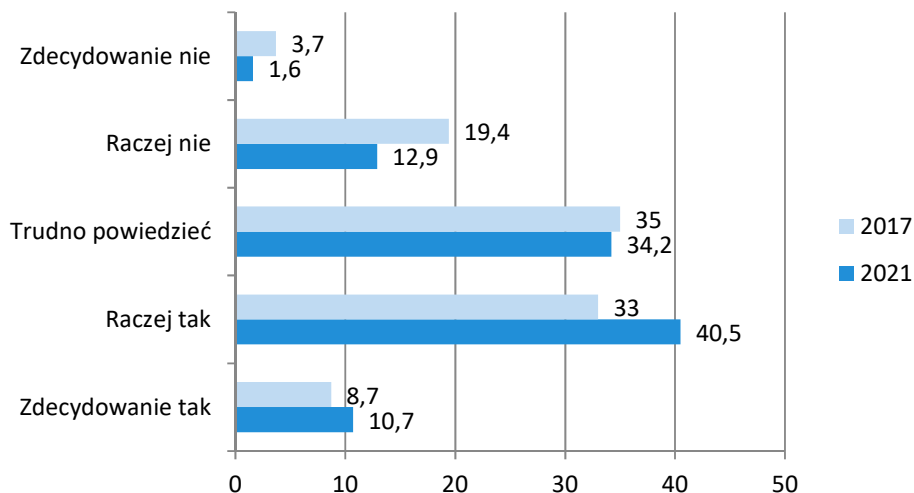
Tabela 1. Samoocena badanych w latach 2021 i 2017 (w %)

	Zdecydowanie tak		Raczej tak		Trudno powiedzieć		Raczej nie		Zdecydowanie nie	
	2017	2021	2017	2021	2017	2021	2017	2021	2017	2021
W jakim stopniu zgadzasz się z poniższymi stwierdzeniami?										
Mam zarówno wady, jak i zalety	78,7	<b>88,7</b>	18,8	<b>9,5</b>	1,84	<b>1,3</b>	0,09	<b>0,2</b>	0,37	<b>0,4</b>
Niezależnie od tego, czy coś mi wychodzi czy nie – mam prawo do szczęścia i szacunku innych	73,8	<b>75,3</b>	20,9	<b>18,9</b>	3,4	<b>5,1</b>	1,1	<b>0,4</b>	0,55	<b>0,4</b>
Każda porażka to tylko lekcja, jak działać w przyszłości	45,1	<b>47,8</b>	42,3	<b>39,5</b>	10,2	<b>9,3</b>	1,2	<b>2,4</b>	0,74	<b>1,1</b>
Nie mam problemu w odróżnieniu sukcesu od porażki	43	<b>42</b>	41,3	<b>39,3</b>	11,1	<b>13,8</b>	2,95	<b>4</b>	1,29	<b>0,9</b>
Wiem, czego chcę	24,4	<b>22,5</b>	42,1	<b>38,2</b>	23,8	<b>24,5</b>	5,8	<b>10,4</b>	3,31	<b>4,4</b>
Łatwo dostrzegam sprzyjające okoliczności, umiem skorzystać z nadarzającej się okazji	18,5	<b>21,8</b>	50,2	<b>48,2</b>	24,9	<b>23,5</b>	4,8	<b>5,5</b>	0,92	<b>1,1</b>
Zawsze dążę do sukcesu – jest najważniejszy	16,3	<b>20,4</b>	43,9	<b>33,5</b>	26,3	<b>31,8</b>	10,8	<b>12</b>	2,39	<b>2,4</b>
Wykorzystuję w pełni moje możliwości	11,3	<b>11,5</b>	47,2	<b>37,8</b>	21,4	<b>30,4</b>	16,7	<b>14,4</b>	3,13	<b>6</b>
Radzę sobie z sytuacjami niepewnymi	9,1	<b>12</b>	49,5	<b>43,8</b>	31,2	<b>31,3</b>	7,9	<b>9,3</b>	1,93	<b>3,6</b>

Źródło: badania własne.

Istotne z punktu widzenia procesu kształtowania postaw przedsiębiorczych są: 1) cechy osobowościowe, 2) zdolności, 3) otoczenie, w którym funkcjonuje człowiek, 4) standardy społeczne i kulturowe oraz 5) wychowanie. Z punktu widzenia prowadzonych rozważań istotne jest poczucie bycia osobą przedsiębiorczą. Wyniki badań własnych wskazały, że w 2021 roku wzrosło prawie o 10 pp. poczucie bycia taką osobą (wykres 4).

Wykres 4. Poczucie bycia osobą przedsiębiorczą w opinii badanych (w %)

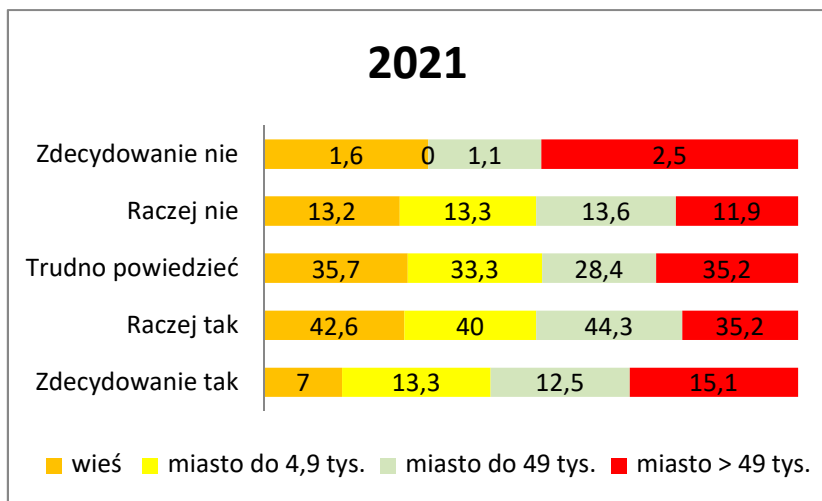
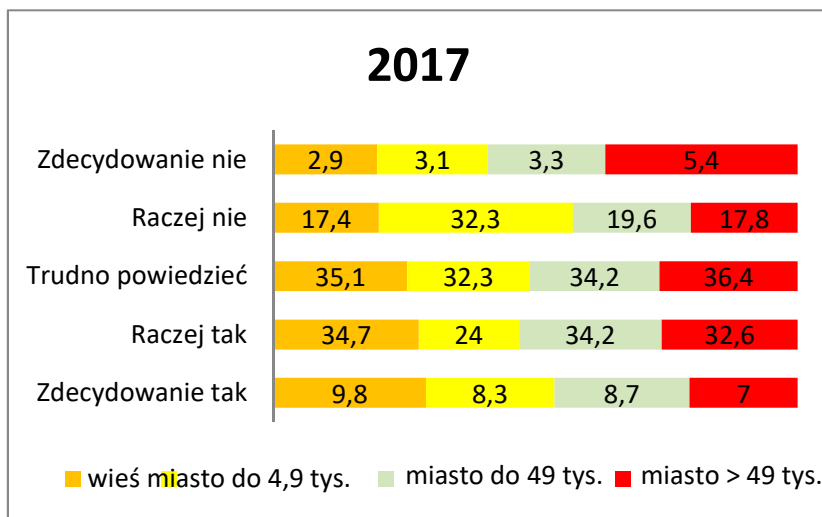


Źródło: badania własne.

Z punktu widzenia prowadzonych rozważań interesujące są również wyniki badań postrzegania siebie jako przedsiębiorcy, prowadzone ze względu na kryterium miejsca zamieszkania. Zgodnie z uzyskanymi wynikami postrzeganie to jest istotnie zróżnicowane i również uległo zmianie w porównaniu do wyników badań przeprowadzanych w 2017 roku (wykres 5). Analiza tych wyników z 2017 oraz 2021 roku wskazuje, że poczucie bycia osobą przedsiębiorczą najbardziej wzrosło wśród mieszkańców małych miast do 4,9 tys. ludności – o 21 pp. – i wynosi 53,3%. Najbardziej przedsiębiorczy czują się obecnie mieszkańcy miast do 49 tys. ludności (56,8%) i w tej grupie zanotowano znaczny wzrost w porównaniu z rokiem 2017 – aż 13,9 pp. Poczucie bycia przedsiębiorczym wzrosło o 10,7 pp. u respondentów z dużych miast (powyżej 49 tys. mieszkańców) i obecnie ponad połowa z nich uważa się za osoby przedsiębiorcze. 49,6% mieszkańców wsi uważa się za osoby przedsiębiorcze, co stanowi najmniejszy procent w podziale według miejsca zamieszkania, jednocześnie odnosząc te wyniki do rezultatów badań z roku 2017 należy stwierdzić, że poczucie bycia osobą przedsiębiorczą wśród mieszkańców wsi w ciągu ostatnich lat wzrosło najmniej – tylko o 5,1 pp.



Wykres 5. Poczucie bycia osobą przedsiębiorczą według kryterium miejsca zamieszkania (w %)

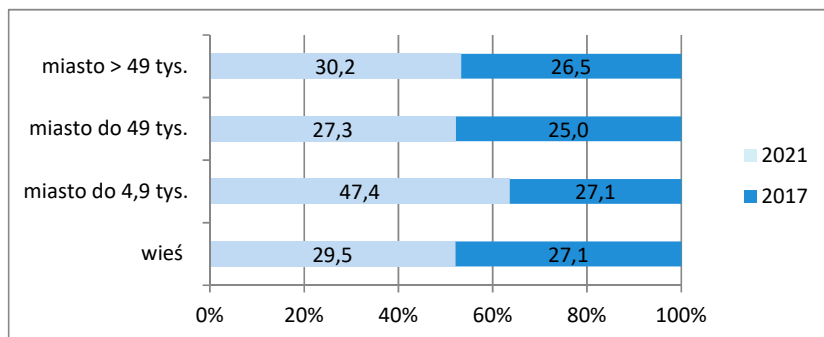


Źródło: badania własne.

## GOTOWOŚĆ DO URUCHAMIANIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Jednym z ważniejszych czynników wpływających na przedsiębiorczość jest edukacja, która kształtuje potencjalnych przedsiębiorców i ma wpływ na postrzeganie ich przez społeczeństwo, a także na efekty działalności gospodarczej. Posiadanie odpowiedniej wiedzy potrzebnej do uruchomienia i prowadzenia własnej firmy jest istotnym czynnikiem w rozwoju przedsiębiorczości młodych ludzi. Wyniki badań własnych wykazały, że kompetencje w tym zakresie są nadal słabo oceniane przez badanych, aczkolwiek wzrosły w porównaniu do roku 2017 (wykres 6).

Wykres 6. Poziom wiedzy i umiejętności w zakresie prowadzenia firmy według kryterium miejsca zamieszkania (w %)

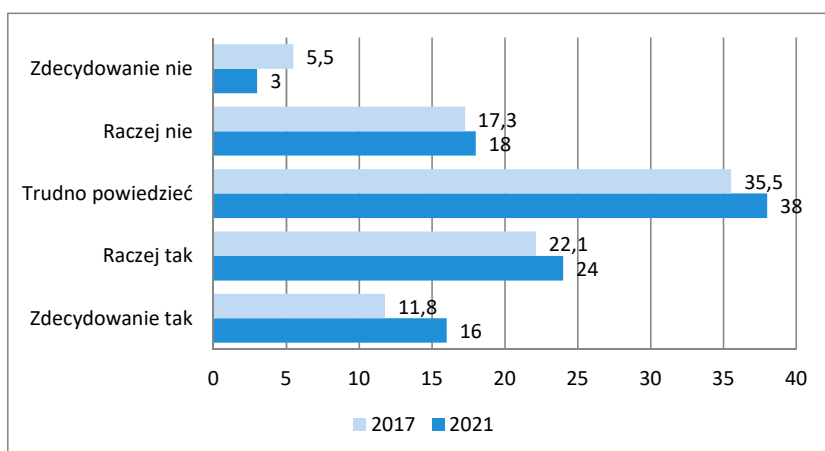


Źródło: badania własne.

Najlepiej swoją wiedzę i umiejętności w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej oceniają mieszkańcy małych miast do 4,9 tys. ludności: 47,4% z nich uważa że zdecydowanie i raczej zdecydowanie posiada kompetencje w tym zakresie; warto dodać, że ta grupa badanych odnotowała największy wzrost w porównaniu z badaniami sprzed pięciu lat – aż 20,3 pp. Co trzeci badany mieszkaniec miasta powyżej 49 tys. ludności dobrze ocenia swoje umiejętności w omawianym zakresie, podobnie mieszkańcy wsi, natomiast najslabiej kompetencje w tym zakresie wykazują mieszkańcy miast do 49 tys. ludności – nadal prawie co trzeci badany nie potrafi sprecyzować poziomu swoich umiejętności i wiedzy w tym obszarze.

Kluczową kwestią z punktu widzenia prowadzonych badań jest potencjalna gotowość do utworzenia własnego przedsiębiorstwa. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że wraz ze wzrostem poczucia własnej skuteczności przedsiębiorczej zwiększają się intencje przedsiębiorcze (Rachwał, Wach, 2016). Analiza uzyskanych danych pozwala określić intencje przedsiębiorcze młodzieży. Zgodnie z wynikami badań w 2021 roku 16% respondentów zdecydowanie planuje założenie własnej firmy, co daje wynik o 4,2 pp. wyższy niż w 2017 roku. Jednocześnie można zauważyć, że spadła liczba osób zdecydowanie nieplanujących otwierania własnego biznesu o 2,5 pp. Zatem można stwierdzić że intencje przedsiębiorcze młodych ludzi wzrosły w badanych latach (wykres 7).

Wykres 7. Gotowość do uruchamiania działalności gospodarczej (w %)

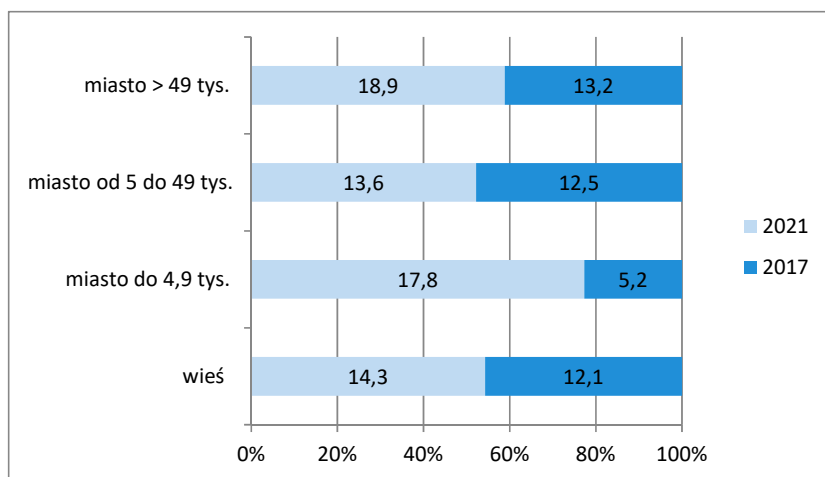


Źródło: badania własne.

Uzyskane wyniki warto odnieść do badań prowadzonych przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach (Global Entrepreneurship Monitor Polska 2020, Tarnawa i in., 2020), zgodnie z którymi zaledwie 6% Polaków planuje zostać przedsiębiorcami. Odnosząc ten wskaźnik do osiąganego przez badanych respondentów należy stwierdzić, że młodzi Wielkopolanie w wieku 18–25 lat wykazują się o wiele wyższymi intencjami przedsiębiorczymi (16%) w porównaniu z takim odsetkiem w Polsce (6%).

Badając zagadnienie gotowości utworzenia firmy z punktu widzenia miejsca zamieszkania należy stwierdzić, że w badanym okresie zdecydowanie wzrosły intencje przedsiębiorcze mieszkańców miast do 4,9 tys. ludności – obecnie 17,8% badanych zdecydowanie deklaruje chęć uruchomienia własnej działalności gospodarczej, co oznacza wzrost o 12,6 pp. od uzyskanego pięć lat wcześniej wyniku (wykres 8).

Wykres 8. Gotowość do uruchamiania działalności gospodarczej według kryterium miejsca zamieszkania (w %)



Źródło: badania własne.

## BARIERY URUCHAMIANIA WŁASNEJ DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Podejmowanie działań przedsiębiorczych, w tym zakładanie własnego przedsiębiorstwa, niejednokrotnie hamowane jest przez szereg barier i utrudnień. Zgodnie z wynikami badań własnych największą barierą towarzyszącą respondentom w uruchamianiu własnego biznesu są środki finansowe i to zarówno te potrzebne na uruchomienie działalności, jak i koszty prowadzenia firmy, takie jak ZUS i podatki (tabela 2). Porównując wyniki badań z 2017 i 2021 roku można zaobserwować znaczny wzrost znaczenia barier dla młodych

ludzi – niedostatek finansowania stanowił przeszkodę dla 45,2% ankietowanych w roku 2017, natomiast w 2021 taką odpowiedź wskazało 60,1% badanych.

Samoswiadomość braku wiedzy w obszarze zarządzania firmą stanowiła kolejną barierę przed podejmowaniem działalności gospodarczej dla co trzeciego badanego i w tym przypadku odnotowano również znaczny wzrost jej znaczenia dla respondentów.

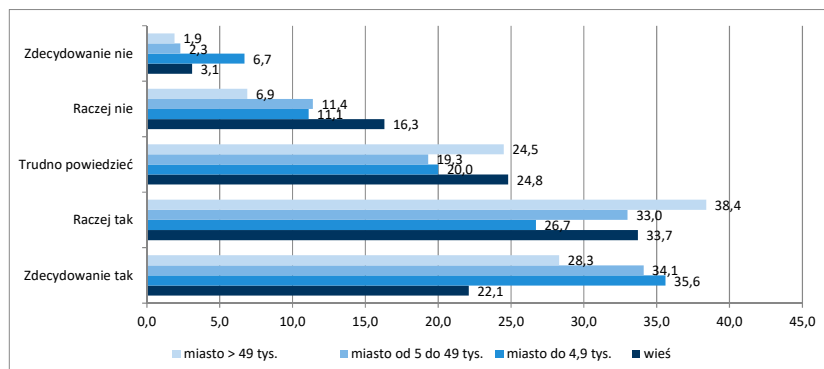
Tabela 2. Bariery działalności gospodarczej w opinii ankietowanych (w %)

Wyszczególnienie	2017	2021
Brak środków finansowych na rozpoczęcie i prowadzenie własnej działalności gospodarczej	45,2	60,1
Wysokie koszty prowadzenia firmy (ZUS, podatki itp.)	46,2	55,8
Wysokie ceny najmu powierzchni użytkowej lokali	33,6	49,8
Rozbudowana biurokracja	29,2	31,8
Brak wiedzy na temat zarządzania firmą	16,5	30,7
Nieznajomość prawa w obszarze działalności gospodarczej	18,9	29,4
Brak pomysłu na biznes	16,9	26,9
Brak możliwości korzystania z usług doradczych, uczestniczenia w szkoleniach specjalistycznych	8,6	17,6
Trudność ze zdobyciem informacji na temat uzyskiwania wsparcia finansowego	9,8	16,3

Źródło: badania własne.

W badanym okresie znacząco, a więc o 10 pp, wzrósł też odsetek młodzieży, dla której istotną barierą jest brak pomysłu na własny biznes – z 16,9% (2017 r.) do 26,9% (2021 r.). Badając tę barierę według kryterium miejsca zamieszkania można stwierdzić, że najbardziej kreatywni są mieszkańcy miast powyżej 49 tys. ludności, co nie zmieniło się w stosunku do badań przeprowadzonych w roku 2017 (wykres 9).

Wykres 9. Brak pomysłu na własny biznes według kryterium miejsca zamieszkania (w %)



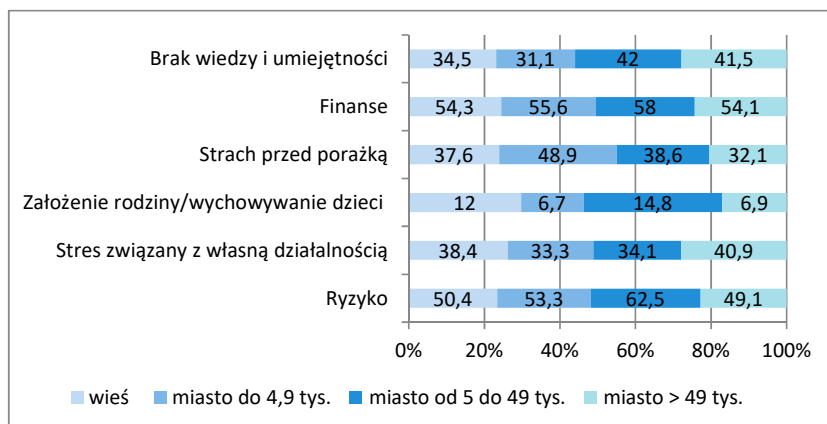
Źródło: badania własne.

Kolejną znaczącą barierę stanowi ryzyko, które w literaturze przedmiotu występuje zarówno jako czynnik motywujący działania przedsiębiorcze, jak również jako utrudnienie w założeniu własnej firmy. Ryzyko stanowi największą barierę dla mieszkańców miast do 49 tys. ludności – 62,5%, w porównaniu z 43,8% w 2017 roku. Warto wspomnieć, że ryzyko zawsze wiąże się w określonym stopniu z brakiem odpowiedniej wiedzy, którą mieszkańcy miast do 49 tys. również wskazywali najczęściej jako utrudnienie (42%). W porównaniu z badaniami przeprowadzonymi w roku 2017 znaczenie ryzyka jako bariery w zakładaniu własnego przedsiębiorstwa znacząco wzrosło u wszystkich ankietowanych bez względu na miejsce zamieszkania. Najmniej ryzyka obawiają się nadal mieszkańcy dużych miast 31,8% (2017 r.) i 49,1% (2021 r.) oraz mieszkańcy wsi 30,6% (2017 r.) i 50,4% (2021 r.). Fenomenowi ryzyka towarzyszy obawa porażki związanej z prowadzeniem własnego biznesu – najmniej obawiają się jej mieszkańcy dużych miast (32,1%), wskazując najczęściej stres jako barierę związaną z prowadzeniem własnej firmy (40,9%). Strach przed porażką najczęściej wskazywali mieszkańcy miast do 4,9 tys. ludności, a dla co trzeciego badanego istotne utrudnienie stanowi stres.

Założenie rodziny i wychowywanie dzieci staje się największą barierą uruchamiania działalności gospodarczej dla mieszkańców miast do 49 tys. ludności i tu również zaobserwowano wysoki wzrost w porównaniu do badań przeprowadzonych pięć lat wcześniej – 4,9%

(2017 r.) oraz 14,8% (2021 r.) oraz mieszkańców wsi 6,5% (2017 r.) oraz 12% (2021 r.). Znaczenie założenie rodziny i wychowywania dzieci zmalało natomiast jako bariera działań przedsiębiorczych dla mieszkańców małych miast z 9,4% (2017 r.) do 6,7% (2021 r.) (wykres 10).

Wykres 10. Bariery zakładania własnej firmy według kryterium miejsca zamieszkania (w %)



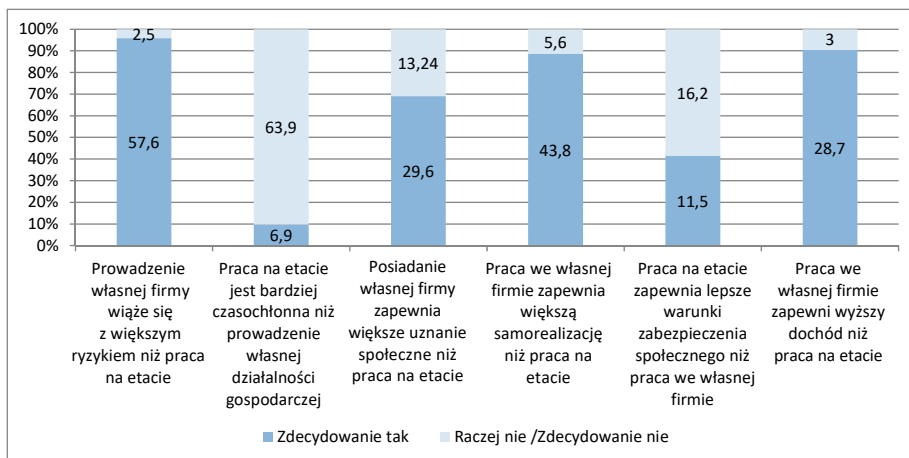
Źródło: badania własne.

## MOTYWY PODEJMOWANIA DZIAŁAŃ PRZEDSIĘBIORCZYCH

Przeprowadzone badania pozwoliły na analizę czynników, które motywują młodych ludzi do założenia firmy. Czynnikiem najbardziej ich motywującym do założenia firmy – bez względu na kryteria – jest chęć osiągnięcia wysokich dochodów. Zgodnie z wynikami badań, jakkolwiek utworzenie swojej firmy wiąże się z większym ryzykiem niż praca na etacie (57,6%) to zapewnia ona większą samorealizację (43,8%), większe uznanie społeczne (29,6%) oraz wyższy dochód (28,7%) (wykres 11). Porównując wyniki z 2021 roku do badań w roku 2017 można zaobserwować wzrost znaczenia ryzyka związanego z prowadzeniem własnej firmy dla respondentów: z 43,7% (2017 r.) do 57,6% (2021 r.), a więc o 13,9 pp. Równocześnie zmianie uległo poczucie większej samorealizacji we własnym przedsiębiorstwie:

z 37,9% (2017 r.) do 43,8% (2021 r.), tzn. o 5,9 pp. Wzrosło również – o 4,5 pp. w stosunku do badań sprzed pięciu lat – poczucie młodych ludzi, że posiadanie własnej firmy zapewnia większe uznanie społeczne niż praca na etacie.

Wykres 11. Opinia badanych dotycząca pracy na etacie oraz prowadzenia własnej firmy (w %)



Źródło: badania własne.

Wyniki badań własnych ujawniły również znaczące zmiany w poczuciu zagrożenia bezrobociem przez młodych ludzi. W roku 2017 pewność, że znajdą pracę, miało zaledwie 17,5% badanych, natomiast obecnie co trzeci ankietowany wskazał, że na pewno uda mu się znaleźć pracę. Zmalała również aż o 16,8 pp. obawa przed bezrobociem. Jest to zgodne z wcześniej przedstawionymi wskaźnikami stopy bezrobocia w Polsce.

Zdecydowana większość respondentów (81,5%) zna wśród rodziny, przyjaciół i innych osób z najbliższego otoczenia osoby prowadzące własne przedsiębiorstwa. W literaturze przedmiotu niejednokrotnie wskazywano stymulujący wpływ przykładu przedsiębiorczości w otoczeniu na stymulowanie gotowości do zakładania własnej firmy. Wyniki badań własnych potwierdziły tę zależność. Zdecydowanie chętniej deklarują uruchamianie działalności gospodarczej respondenci, którzy mają przedsiębiorców w swoim najbliższym

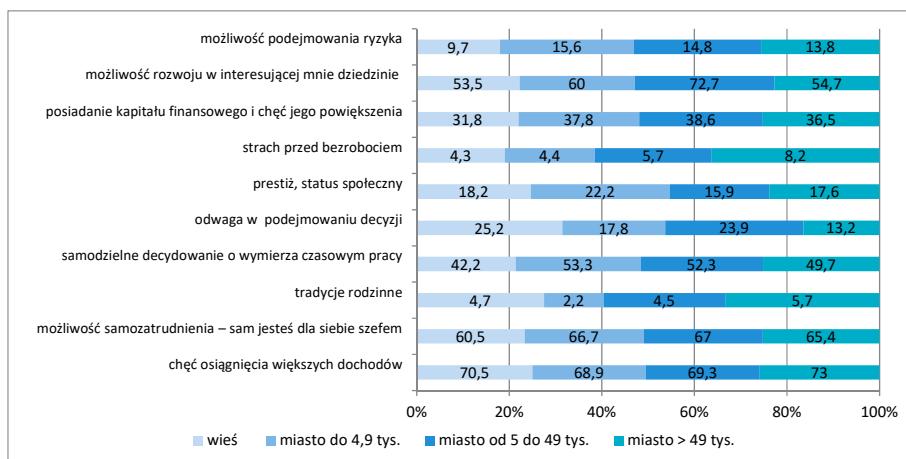


otoczeniu. Ta tendencja nie uległa zmianie w porównaniu do badań przeprowadzonych pięć lat wcześniej i utrzymuje się na tym samym poziomie. Nie wystąpiły również w tej kwestii istotne różnice ze względu na kryterium miejsca zamieszkania.

Jak wcześniej stwierdzono, dominującym czynnikiem motywującym młodzież do zakładania własnego przedsiębiorstwa w obydwu badanych latach jest chęć osiągnięcia wyższych dochodów. Drugim dominującym czynnikiem jest możliwość decydowania o sobie w kwestii zatrudnienia, wskazana przez ponad 60% ankietowanych – bez względu na kryterium miejsca zamieszkania – podczas gdy w 2017 roku odsetek ten wyniósł 48,3%, a więc o 10 pp. mniej niż w roku 2021. Istotne zróżnicowanie wystąpiło w trzecim dominującym czynnikiem, którym jest możliwość rozwoju badanych w interesującej dziedzinie. W badaniach w 2017 roku czynnik ten w największym stopniu motywował mieszkańców wsi – 41,5% (53,5% w 2021 r.), a najmniej mieszkańców miast powyżej 49 tys. ludności – 28,9% (54,7% w 2021 r.). Obecnie możliwości rozwoju swoich zainteresowań motywują najbardziej mieszkańców miast do 49 tys. ludności 72,7% (32,1% w 2017 r.) oraz miast do 4,9 tys. – 60% (30,2% w 2017 r.). Widać więc znaczący wzrost tego czynnika jako motywu uruchamiania przez młodych ludzi własnych przedsiębiorstw. Jak już wcześniej wykazano, wzrosło również poczucie wśród badanych, że własna firma to poprawa prestiżu i statusu społecznego. Czynnik ten w największym stopniu motywuje mieszkańców miast do 4,9 tys. ludności – 22,2% (16,7% w 2017 r.), w drugiej kolejności respondentów ze wsi – 18,2% (12,1% w 2017), a następnie mieszkańców dużych oraz średnich miast – odpowiednio: 17,6% oraz 15,9% (p 17,1% oraz 13,6% w 2017 r.).

Ważne znaczenia wśród motywów zakładania własnego biznesu ma również samodzielne decydowanie o wymiarze czasu pracy. Jak wcześniej wykazano możliwość bezrobocia nie ma istotnego wpływu na postawy przedsiębiorcze badanych. W literaturze przedmiotu niejednokrotnie wskazywano, że na intencje przedsiębiorcze ma wpływ doświadczenie przedsiębiorczości rodzinnej (Wach, 2015). Wśród ankietowanych tradycje rodzinne były najrzadziej wskazywanym motywem, niemniej jednak najbardziej istotne są one dla mieszkańców miast powyżej 49 tys. ludności (wykres 12).

Wykres 12. Motywy do zakładania własnej firmy w opinii badanych (w %)



Źródło: badania własne.

## ZAKOŃCZENIE

Wyniki badań własnych przeprowadzonych wśród młodych ludzi w wieku 18–25 lat w województwie wielkopolskim w 2017 i 2021 roku wskazują, że charakteryzują się oni wieloma cechami, które stymulują ich postawy przedsiębiorcze oraz gotowość do podejmowania działalności gospodarczej. Postawy te w różnym zakresie są zróżnicowane ze względu na kryterium miejsce zamieszkania.

Po pierwsze, wyniki badań przeprowadzanych w latach 2017 i 2021 ujawniły istotne zmiany w sposobie myślenia, postrzegania siebie jako osoby przedsiębiorczej oraz ocenie barier i czynników motywujących zakładanie własnych firm przez ankietowanych – respondenci znają swoje mocne i słabe strony, potrafią uczyć się na błędach, a także coraz częściej dostrzegają sprzyjające okoliczności i potrafią skorzystać z nadarzającej się okazji. Niemniej jednak – zgodnie z wynikami badań – młodzi ludzie coraz słabiej radzą sobie ze stresem oraz w mniejszym stopniu wykorzystują swoje możliwości,

Po drugie, obserwuje się znaczący wzrost poczucia bycia przedsiębiorczym przez respondentów – najwyższy wzrost odnotowano wśród mieszkańców miast do 4,9 tys. ludności. Badani jednak nadal

nisko oceniają swoją wiedzę i umiejętności z zakresu prowadzenia własnej działalności gospodarczej, choć w tym zakresie również zaobserwowano wzrost oceny swoich kompetencji przez młodych ludzi. Najwyższy odsetek wzrostu wiedzy odnotowano ponownie w miastach do 4,9 tys. mieszkańców, co pozwala na sformułowanie wniosku, że w okresie 2017–2021 do tej grupy respondentów w największym stopniu dotarły działania wspierające i promujące przedsiębiorczość. Nadal jednak, niezależnie od kryterium miejsca zamieszkania, charakterystyczne jest występowanie wyraźnego związku między poziomem wiedzy a jej praktycznym wykorzystaniem – im niżej badani oceniają posiadaną wiedzę i umiejętności, tym mniej zainteresowani są zakładaniem własnego przedsiębiorstwa. Porównanie wyników badań z roku 2017 i 2021 wykazało, że o 4,2 pp. wzrosły intencje przedsiębiorcze młodych ludzi, a 16% respondentów zdecydowanie zamierza w przyszłości otworzyć własną firmę. Odnosząc ten wskaźnik danych zawartych w Global Entrepreneurship Monitor 2020 należy podkreślić, że zaledwie 6% Polaków planuje zostać przedsiębiorcami, co pozwala na sformułowanie wniosku, że młodzi Wielkopolanie charakteryzują się znacznie większymi intencjami przedsiębiorczymi.

Po trzecie, bariery i ograniczenia towarzyszące postawom przedsiębiorczym badanych respondentów są zróżnicowane. Największą barierę niezmiennie stanowi brak środków finansowych na uruchomienie i prowadzenie własnej firmy. Znacznie wzrosło znaczenie ryzyka jako blokady zachowań przedsiębiorczych, szczególnie wśród mieszkańców miast do 49 tys. ludności. Ryzyka oraz porażki najmniej obawiają się mieszkańcy miast powyżej 49 tys. ludności, niemniej jednak istotną barierę stanowi dla nich stres związany z prowadzeniem własnego biznesu. Dla mieszkańców miast do 4,9 tys. ludności – mimo że odnotowano znaczący wzrost ich intencji przedsiębiorczych – szczególną przeszkodą w działaniach przedsiębiorczych jest strach przed porażką. Porównując wynik badań z roku 2017 i 2021 ujawniono, że wśród tej grupy zmalało poczucie, że założenie rodziny i wychowywanie dzieci stanowi barierę w prowadzeniu firmy (–2,7 pp. w 2021 w stosunku do 2017 r.). Znaczenie tej bariery jednocześnie wzrosło dla mieszkańców miast do 49 tys. aż o 9,9 pp.

Po czwarte, istotny problem dla ankietowanych stanowi brak pomysłu na własny biznes. Obecnie aż 26,9% badanych wskazuje

go jako istotną przeszkodę, co w porównaniu z rokiem 2017 stanowi 10 pp. więcej. Nadal również znaczącą barierą jest niedostatek wiedzy w zakresie działalności gospodarczej. W związku z tym można stwierdzić, że warto podjąć działania wspierające młodych ludzi w tym zakresie.

Po piąte, gotowość do podjęcia działalności gospodarczej stymulowana jest przez wiele czynników, których działanie podlega określonemu wpływowi przyjętych kryteriów. Podstawowym czynnikiem motywującym podjęcie decyzji o zakładaniu własnej firmy jest nadal chęć osiągnięcia wyższych dochodów. W badanych latach nastąpił wzrost o 4,5 pp. poczucia respondentów, że własna firma zapewnia prestiż i większe uznanie społeczne. Odczucie to wzrosło najbardziej wśród mieszkańców małych miast. Znaczącym motywem działań przedsiębiorczych jest również możliwość samozatrudnienia dla wszystkich badanych, bez względu na kryterium miejsca zamieszkania. Czynnikiem istotnym dla stymulacji zamiaru zakładania własnego przedsiębiorstwa jest możliwość rozwoju zainteresowań respondentów. Daje się również zauważyć znaczący wzrost wpływu tego czynnika na podjęcie decyzji o własnej firmie – zwłaszcza wśród mieszkańców miast do 49 tys. ludności, gdzie ten czynnik motywuje o 50% więcej badanych niż w roku 2017. Z kolei obawa przed bezrobociem nie stanowi silnego bodźca, zwłaszcza że w badanych latach nastąpił znaczący spadek odsetka respondentów obawiających się utraty pracy. Mniejsze znaczenie odgrywają również takie motywy budowania firmy, jak tradycje rodzinne czy chęć podejmowania ryzyka, które stanowi raczej barierę, a nie motyw.

W wyniku przeprowadzonych badań własnych stwierdzono zmiany w postawach przedsiębiorczych młodzieży w wieku 18–25 lat w latach 2017 i 2021 w regionie Wielkopolski. Obserwowane zmiany w roku 2021 związane były również z wpływem sytuacji pandemicznej i jej skutków: lockdownu, pracy zdalnej, nauki w systemie online. Przyjmując kryterium miejsca zamieszkania wskazano istotne różnice w postawach młodych respondentów, co upoważnia do sformułowania wniosku, że kierunki wsparcia przedsiębiorczości powinny być zróżnicowane ze względu na tę cechę.

## BIBLIOGRAFIA

- Canestrino, R., Ćwiklicki, M., Magliocca, P., & Pawełek, P. (2020). Understanding social entrepreneurship: A cultural perspective in business research. *Journal of Business Research*, 110, 132–143. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2020.01.006>.
- Ćwiklicki, M. (2017). Public Entrepreneurship and Its Role in Public Value Creation. *Problemy Zarządzania*, 15(1), part 1, 86–96. <https://doi.org/10.7172/1644-9584.65.5>.
- Drucker, P.F (1992). *Innowacje i przedsiębiorczość, Praktyka i zasady*. Warszawa: PWE.
- Fritsch, M., & Story, D.J. (2014). Entrepreneurship in a Regional Context: Historical Roots, Recent Developments and Future Challenges. *Regional Studies*, 48(6), 939–954. DOI 10.1080/00343404.2014.892574.
- Gano, E., & Łuczka, T. (2018). Postawy przedsiębiorcze młodzieży szkół średnich w świetle badań ankietowych. *Horyzonty Wychowania*, 17(43), 143–155. DOI: 10.17399/HW.2018.174312. ISSN: 2391-9485.
- GUS. (2020). *Informacje statystyczne. Aktywność ekonomiczna ludności Polski – IV kwartał 2020*. Warszawa. [file:///C:/Users/wydwaw/Downloads/aktywnosc\\_ekonomiczna\\_iv\\_kw\\_2020.pdf](file:///C:/Users/wydwaw/Downloads/aktywnosc_ekonomiczna_iv_kw_2020.pdf).
- Kibler, E., Kautonen, T., & Fink, M. (2014). Regional social legitimacy of entrepreneurship: Implications for entrepreneurial intention and start-up behavior. *Regional Studies*, 48 (6), DOI 10.1080/00343404.2013.851373.
- Kurczewska, A. (2010). Problemy pomiaru intencji przedsiębiorczych. *E-mentor*, 4(36), 12–16.
- Rachwał, T., & Wach, K. (2016). Badanie intencji przedsiębiorczych młodego pokolenia: wyniki ankietyzacji wśród studentów kierunków nieekonomicznych. *Przedsiębiorczość – Edukacja*, 12, 405–415. <https://doi.org/10.24917/20833296.12.30>.
- Tarnawa, A., Orłowska, J., Skowrońska, A., Zakrzewski, R., Nieć, M., & Zbierowski, P. *Raport z badania Global Entrepreneurship Monitor Polska 2020*. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. <https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/Raport-z-badania-GEM-2020.pdf>.
- Thompson, E.R. (2009). Individual Entrepreneurial Intent: Construct Clarification and Development of an Internationally Reliable Metric. *Entrepreneurship Theory & Practice*, 3(33), 669–694.
- Vlasov, M., Bonnedahl, K.J., & Vincze, Z. (2018). Entrepreneurship for resilience: embeddedness in place and in trans-local grassroots networks. *Journal of Enterprising Communities: People and Places in the Global Economy*, 12(3), 374–394. <https://doi.org/10.1108/JEC-12-2017-0100>.
- Wach, K. (2015). Środowisko biznesu rodzinnego jako stymulanta intencji przedsiębiorczych młodzieży akademickiej. *Przedsiębiorczość*

*i Zarządzanie*, t. XVI, z. 7, cz. III: Firmy rodzinne – doświadczenia i perspektywy zarządzania, 25–40.

Wiatrak, A.P. (2003). Pojęcie przedsiębiorczości jej cele i rodzaje. W K. Jarremczuk (Red.) *Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości – szanse i zagrożenia* (26–38). Tarnobrzeg: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa.

### Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>



Horyzonty Polityki  
2022, Vol. 13, N° 43



**ALEKSANDRA PLEŚNIARSKA**

<http://orcid.org/0000-0003-3257-8416>  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie  
aleksandra.plesniarska@uek.krakow.pl

DOI: 10.35765/HP.2266

## Inicjatywy Unii Europejskiej w zakresie badań i innowacji w reakcji na pandemię COVID-19

### *Streszczenie*

**CEL NAUKOWY:** Celem artykułu jest zidentyfikowanie działań podjętych przez Unię Europejską w obszarze badań i innowacji, których nadrzędnym założeniem jest wsparcie w zakresie walki z koronawirusem.

**PROBLEM I METODY BADAWCZE:** W kontekście dynamiki i szybkości rosnących zagrożeń, ograniczeń związanych z pandemią COVID-19, podejmowanie współpracy międzynarodowej w obszarze wspierania innowacji i prowadzenia badań stało się bardziej pożądane niż dotychczas, szczególnie w zakresie walki z koronawirusem. W celu zobrazowania tego zjawiska przeprowadzono analizę literatury oraz europejskich materiałów źródłowych, takich jak dokumenty, raporty itp.

**PROCES WYWODU:** Artykuł został podzielony na trzy części. W pierwszej zostały omówione wybrane unijne instrumenty i programy, które wspierają rozwój w obszarze badań i innowacji. W drugiej opisano znaczenie innowacji w czasie pandemii COVID-19, wskazując przy tym na szczególne kategorie innowacji, takie jak m.in.: innowacje nastawione na misję, innowacje nastawione na działanie czy innowacje adaptacyjne. W ostatniej części zostały omówione wybrane działania/inicjatywy UE podjęte w reakcji na pandemię.

**WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ:** Podjęte w artykule rozważania obrazują wielopłaszczyznowość aktywności podejmowanych przez UE w reakcji na pandemię COVID-19, które obejmują nie tylko kwestie dotyczące leczenia, ale także mają na celu ożywienie gospodarcze.

Sugerowane cytowanie: Pleśniarska, A. (2022). Inicjatywy Unii Europejskiej w zakresie badań i innowacji w reakcji na pandemię COVID-19. *Horyzonty Polityki*, 13(43), 199–213. DOI: 10.35765/HP.2266.

**WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE:** Pozytywnie oceniono działania UE mające na celu dokonanie zmian w zakresie dysponowania środkami finansowymi w ramach głównych instrumentów finansowych i programów oraz częściowego ich przekierowania na finansowanie projektów i działań przyczyniających do walki z pandemią. Uzasadnione w przyszłości wydaje się jednak dokonanie oceny celowości wydatkowania tychże środków. W wyniku przeprowadzonej analizy zauważono, że działania w obszarze polityki innowacji na rzecz wykorzystania europejskiego potencjału w zakresie kreowania innowacji mają bardzo rozproszony charakter.

---

---

**SŁOWA KLUCZOWE:**

Unia Europejska, innowacje, programy, inicjatywy, COVID-19

*Abstract*

**EU INITIATIVES IN RESEARCH AND INNOVATION  
DURING THE COVID-19 PANDEMIC**

**RESEARCH OBJECTIVE:** The aim of the article is to identify activities (supporting the fight against the coronavirus) undertaken by the European Union in the field of research and innovation.

---

---

**THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS:** In the context of the dynamics and speed of growing threats and limitations related to the COVID-19 pandemic, international cooperation in the area of supporting innovation and conducting research has become more desirable than before (especially in the fight against coronavirus). In order to present that phenomenon, research methods were used, taking into account the analysis of the literature and European reports and documents as well as descriptive methods.

---

---

**THE PROCESS OF ARGUMENTATION:** The article is divided into three parts. The first part discusses selected EU instruments and programmes that support development in the field of research and innovation. The second part describes the importance of innovation during the COVID-19 pandemic, pointing to specific categories of innovation, such as, e.g., mission-oriented innovations, enhancement-oriented improvements, or adaptive innovations. The last section discusses selected EU actions in response to the coronavirus crisis.

---

---

**RESEARCH RESULTS:** The multidimensionality of European activities (which include not only issues related to treatment, but also those aimed at economic recover) was presented in the article.

---

---

**CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS:** The EU actions aimed at changing the management of funds and programmes



and redirecting them to financing projects and activities that contribute to the fight against the pandemic were positively evaluated. However, future studies should focus on purposefulness of spending these funds. As a result of the analyses conducted, it was also noticed that the European activities in the area of research and innovations have a very dispersed character.

---

---

### **KEYWORDS:**

European Union, innovation, programmes, initiatives, COVID-19

### WSTĘP

COVID-19 stanowi zagrożenie dla wszystkich ludzi na całym świecie. Chorobę wywołuje koronawirus zespołu ostrej niewydolności oddechowej (SARS-CoV-2, wcześniej tymczasowo nazwany nowym koronawirusem 2019 lub 2019-nCoV). W związku z rozprzestrzenianiem się koronawirusa Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) ogłosiła 11 marca 2020 roku globalną pandemię. W konsekwencji pojawiła się konieczność zmierzania się z bezprecedensowym wielokierunkowym wyzwaniem, przed którym stanęła globalna społeczność. Pandemia COVID-19 jest uznawana za jedną z najgorszych pandemii w dobie globalizacji, której skutki w krótkim okresie odczuwalne są jednocześnie w obszarze zdrowia fizycznego, ale także na poziomie instytucji społecznych czy w sferze gospodarczej (Dahlke i in., 2021). Należy jednocześnie podkreślić, że reakcje na wspomniany kryzys w głównej mierze związane były/są z odgórną polityką narzucania przepisów wprowadzających ograniczenia w kontaktach międzyludzkich w celu zmniejszenia rozprzestrzeniania się choroby. W następstwie tego, wraz z kryzysem zdrowotnym, pojawiły się inne problemy społeczne, nie związane tylko z kosztami ekonomicznymi, ale mające także charakter problemów psychologicznych (Dahlke i in., 2021). Złożoność kryzysu wywołanego pandemią, a także skalę tego zjawiska, dobrze obrazuje porównanie, które zaproponowali John-Oliver Engler, David J Abson, Henrik von Wehrden (2021), zauważając że wspomniany kryzys przypomina w perspektywie krótkoterminowej dynamikę globalnych, długoterminowych, powiązanych ze sobą kryzysów zrównoważonego rozwoju, takich jak m.in.: zmiany klimatyczne czy problemy żywnościowe. Należy zauważyć, że skutki

pandemii mają wielopoziomowy zasięg; zauważalne są, co oczywiste, nie tylko globalnie. Konsekwencje odczuwalne są zarówno na poziomie życia osobistego pojedynczych osób, ale także narodów, branż, wreszcie całych gospodarek narodowych.

W kontekście dynamiki i szybkości rosnących zagrożeń, ograniczeń związanych z pandemią COVID-19, wydaje się, że podejmowanie współpracy międzynarodowej w obszarze kreowania innowacji i prowadzenia badań stało się bardziej pożądane niż dotychczas, szczególnie w zakresie walki z koronawirusem. Poza podejmowaniem działań w obszarze rozwoju medycyny, powstała konieczność wdrażania nowych inicjatyw, m.in. na rzecz ożywienia gospodarczego, a także realizacji potrzeb społecznych przy uwzględnieniu istniejących ograniczeń.

Wobec powyższego, celem niniejszego artykułu jest zidentyfikowanie wybranych działań podjętych przez Unię Europejską w obszarze badań i innowacji, których nadrzędnym założeniem jest wsparcie w zakresie walki z koronawirusem. Warto podkreślić, że podjęte w artykule rozważania obrazują wielopłaszczyznowość tych aktywności, które swoim zakresem obejmują nie tylko kwestie dotyczące szczepionek, leczenia, ale także zarządzania kryzysowego.

## POLITYKA UNII EUROPEJSKIEJ W ZAKRESIE BADAŃ I INNOWACJI – WYBRANE INSTRUMENTY I PROGRAMY

Polityka innowacji jest od kilkudziesięciu lat jedną z kluczowych polityk gospodarczych realizowanych w ramach Unii Europejskiej. W tym zakresie są zatem podejmowane działania mające na celu m.in. wdrożenie instrumentów finansowania badań i rozwoju, wspieranie europejskich partnerstw czy upowszechnianie korzyści z innowacji (Pleśniarska, 2019). Cechą charakterystyczną wdrażanych instrumentów czy programów w ramach wspomnianej polityki jest ich ponadnarodowy charakter. Polityka innowacji bardzo mocno powiązana jest z innymi obszarami dotyczącymi m.in. zatrudnienia, konkurencyjności, środowiska, przemysłu czy energii. UE od kilku już lat dąży do stworzenia jednolitego europejskiego rynku

innowacji. W ramach realizacji projektu flagowego „Unia innowacji” skoncentrowano się na: stworzeniu w UE ośrodka badań naukowych zdolnego do podejmowania międzynarodowej konkurencji, powstaniu europejskiej przestrzeni badawczej (tzw. ERA), wdrożeniu europejskich partnerstw innowacyjnych (tzw. EPI) czy wdrożeniu różnego rodzaju środków z zakresu ochrony patentowej, standaryzacji oraz tzw. inteligentnych regulacji.

Odwołując się do realizowanych w ostatnich latach instrumentów i programów polityki innowacji UE, należy wskazać na kluczowy program Horyzont 2020 (program ramowy UE w dziedzinie badań na lata 2014–2020). Warto zauważyć, że wraz z jego rozpoczęciem zostały wyznaczone kluczowe społeczne wyzwania, na które ukierunkowane zostały inwestycje w badania naukowe, takie jak m.in.: zdrowie, zmiany demograficzne, bezpieczeństwo żywnościowe, biogospodarka, czysta i efektywna energia, inteligentny i zintegrowany transport, działania w dziedzinie klimatu czy innowacyjne i refleksyjne społeczeństwa (Komisja Europejska, 2014). W reakcji na ogólnoswiatową pandemię koronawirusa w czerwcu 2020 roku Komisja Europejska podjęła decyzję umożliwiającą uruchomienie środków w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy (Next Generation EU) na rzecz programu „Horyzont Europa” (Komisja Europejska, 2021) (program ten zastępuje program Horyzont 2020). Następnie w lipcu 2020 roku Europejski Instrument na rzecz Odbudowy został uzgodniony na poziomie Rady Europejskiej wraz z przydziałem środków budżetowych. Na rzecz programu Horyzont Europa przyznano 95,5 mld euro (Komisja Europejska, 2021).

W ostatnich latach w zakresie polityki innowacji UE realizowane były również projekty finansowane w ramach takich instrumentów finansowych, jak m.in.: „InnovFin – Fundusze unijne dla innowatorów”<sup>1</sup> czy Program na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw<sup>2</sup> (COSME) (Pleśniarska, 2019, s. 136–137). Warto również zwrócić uwagę na funkcjonowanie Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii (EIT – European

---

1 Instrumenty finansowe i usługi doradcze oferowane przez Grupę Europejskiego Banku Inwestycyjnego skierowane głównie do przedsiębiorców.

2 Instrument finansowy mający na celu wsparcie przedsiębiorstw przy wchodzeniu na rynek międzynarodowy.

Institute of Innovation and Technology), którego nadrzędnym celem jest podejmowanie aktywności na rzecz pobudzania konkurencyjności i zrównoważonego wzrostu gospodarczego poprzez wspieranie innowacyjnych działań. EIT wspiera rozwój tzw. wspólnot wiedzy i innowacji (Knowledge and Innovation Communities)<sup>3</sup> w takich obszarach, jak m.in.: gospodarka bezemisyjna, transformacja cyfrowa Europy, wdrażanie rewolucyjnych rozwiązań w zakresie produkcji żywności, zwiększanie dostępu Europejczyków do rozwiązań wspierających zdrowy styl życia, zapewnienie Europie dostępu do zrównoważonej energii, wzmacnianie konkurencyjności europejskiego sektora produkcji czy rozwiązywanie wyzwań związanych z mobilnością w europejskich miastach (European Institute of Innovation and Technology, 2021b). Dodatkowo została powołana Europejska Rada ds. Innowacji (EIC – European Innovation Council, 2021b), której zadaniem jest wspieranie europejskich innowatorów – zarówno przedsiębiorców, jak i naukowców w realizowaniu ich projektów.

## ZNACZENIE BADAŃ I INNOWACJI WOBEC KRYZYSU WYWOŁANEGO PANDEMIĄ COVID-19

Biorąc pod uwagę wielowymiarowości kryzysu wywołanego pandemią COVID-19, należy podkreślić, że dotychczasowe postrzeganie sfery badań i innowacji w kontekście rozwoju firm, poszukiwania wynalazców i rozwijania badań, implementowania nowych rozwiązań społeczno-gospodarczych w czasie pandemii stało się istotne także w wymiarze walki z koronawirusem i jego skutkami. Dla przykładu warto wskazać na koncepcję otwartych innowacji, których znaczenie dla globalnej społeczności podkreśla H. Chesbrough (2020). W walce z pandemią kluczowa jest szybkość, stąd podejmowanie współpracy, pozyskiwanie wiedzy z wielu źródeł, wymiana idei pomiędzy różnymi grupami interesariuszy prowadzi do przyspieszenia postępów w walce z chorobą (Chesbrough, 2020, s. 410–413). Jednocześnie należy zauważyć, że w literaturze przedmiotu prowadzone

---

3 Wspólnoty wiedzy i innowacji są ogólnoeuropejskimi partnerstwami, w których uczestniczą zarówno przedsiębiorstwa, uczelnie, jak i laboratoria badawcze.

są również rozważania nad domniemanym powiązaniem pomiędzy innowacjami a pojawiającymi się potrzebami społecznymi i koniecznością rozwiązania problemów wynikających z istniejącego kryzysu. J. Dahlke i in. (2021) zwracają zatem uwagę na zjawisko pojawiania się tzw. innowacji „napędzanych kryzysem”.

B. Ramalingam oraz J. Prabhu (2020) podkreślają, że innowacje mają coraz większe znaczenie w skutecznej reakcji na kryzys wywołany koronawirusem. Podejmowane działania innowacyjne mają zatem różnorodny charakter, co zostało zaprezentowane w tabeli 1.

Tabela 1. Kategorie innowacji

Kategoria	Wybrane przykłady
INNOWACJE NASTAWIONE NA MISJĘ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• opracowanie szczepionki przeciwko COVID-19</li> <li>• opracowania respiratorów do leczenia ostrych przypadków COVID-19</li> <li>• innowacje na tzw. dużą skalę, takie jak np. programy urlopowe i ubezpieczeniowe, które zostały wprowadzone w celu wspierania przedsiębiorstw i pracowników w czasie ograniczeń wynikających z rozprzestrzeniania się pandemii</li> </ul>
INNOWACJE NASTAWIONE NA ULEPSZENIE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• innowacje w zakresie kontroli i zarządzania zakażeniami</li> <li>• ulepszanie urządzeń medycznych (np. respiratory) – uproszczenie obsługi, zmiany w zakresie obniżenia kosztów produkcji</li> </ul>
INNOWACJE ADAPTACYJNE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• odnoszą się zwykle do oryginalnych, prostych, generowanych lokalnie, oddolnych pomysłów</li> <li>• zwykle niedostatek zasobów staje się impulsem do uruchomienia ludzkiej pomysłowości – np. nisko kosztowa produkcja środków ochrony osobistej</li> </ul>
DZIAŁANIA ANTYCYPACYJNE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• innowacje na poziomie polityki, zmierzające do podjęcia przez rządy przeglądu systemu gospodarczego oraz próby podjęcia działań mających na celu przywrócenie po pandemii bardziej zrównoważonego podejścia do gospodarki („zielone ożywienie”) w powiązaniu z innowacjami technologicznymi i organizacyjnym, wspierającymi zmiany społeczno-gospodarcze</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ramalingam B., & Prabhu J. (2020).

## DZIAŁANIA UNII EUROPEJSKIEJ W REAKCJI NA PANDEMIĘ COVID-19

Decyzją Komisji Europejskiej ponad 1 mld euro został przeznaczony na rzecz walki z pandemią w ramach programu Horyzont 2020.

Należy zauważyć, że finansowaniem zostały objęte różnorodne projekty, dotyczące m.in. rozwoju diagnostyki, szczepionek, leczenia, epidemiologii, wsparcia w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego, ale również zdrowia psychicznego, produkcji i technologii cyfrowych czy zasobów danych (tabela 2).

Tabela 2. Podział środków w ramach programu Horyzont 2020 na rzecz walki z COVID-19

Kategoria	Środki uruchomione i zadeklarowane [w mln euro]
Udogodnienia finansowe	400,1
Horyzont 2020 – wnioski	235,8
EIC Accelerator	165,6
CEPI*	100
Inicjatywa w zakresie innowacyjnej medycyny	72
Partnerstwo między UE a krajami rozwijającymi się w zakresie badań klinicznych	25,3
Europejska Platforma Danych COVID-19	15
Europejski Instytut Innowacji i Technologii	6
Technologie informacyjno-komunikacyjne w opiece zdrowotnej	3,5

\* Coalition for Epidemic Preparedness Innovations – fundacja, która przyjmuje darowizny od organizacji publicznych, prywatnych, dobroczynnych itp. na finansowanie niezależnych projektów badawczych, mających na celu opracowanie szczepionek przeciwko pojawiającym się chorobom zakaźnym.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission (2021a).

W ramach Europejskiej Rady ds. Innowacji (EIC) został uruchomiony program EIC Accelerator. Jest to program akceleracyjny dla małych i średnich przedsiębiorstw ze wszystkich branż, pochodzących głównie z państw członkowskich UE. Projekty finansowane w ramach tego programu muszą charakteryzować się wysokim poziomem zarówno ryzyka, jak i potencjałem rozwojowym (European Innovation Council, 2021a).

Środki finansowe zostały również przekazane w ramach inicjatywy obejmującej innowacyjną medycynę (IMI – The Innovative Medicine Initiative). IMI jest jednym z kluczowych badań nad zdrowiem prowadzonych w ramach programu Horyzont 2020. Jest to wspólne przedsięwzięcie Komisji Europejskiej i Europejskiej Federacji Przemysłu i Stowarzyszeń Farmaceutycznych, którego nadrzędnym

celem jest przyspieszenie opracowania lepszych i bezpieczniejszych leków (European Commission, 2021b).

Istotnym działaniem, które podjęto w ramach walki z pandemią, było stworzenie Europejskiej platformy danych COVID-19 (2021). Baza powstała w celu przyspieszenia badań nad koronawirusem poprzez ułatwienie zarówno w zakresie udostępniania, jak i analizy danych. Platforma składa się z trzech komponentów: SARS-CoV-2 Data Hubs (przepływ danych dotyczących sekwencji epidemii SARS-CoV-2), Federated European Genome-phenome Archive (udostępnianie wrażliwych zbiorów danych pacjentów), COVID-19 Data Portal (2021) (portal gromadzący dane dotyczące COVID-19).

W tabeli 3 został zaprezentowany podział funduszy UE (w ramach programu Horyzont 2020, według stanu na styczeń 2021) na rzecz walki z COVID-19 w obszarze leczenia, szczepionek oraz zarządzania kryzysowego wraz z liczbą realizowanych projektów. Należy również odnotować, że w ramach instrumentu InnoFin przyznano 400 mln euro na walkę z pandemią, w tym ponad 170 mln euro przekazano na rzecz przyspieszenia opracowania szczepionek (BioNTech oraz CureVac) (European Commission, 2021c).

Tabela 3. Podział środków w ramach programu Horyzont 2020 na rzecz walki z COVID-19 w obszarze leczenia, szczepionek oraz zarządzania kryzysowego

Kategoria	Mln euro	Liczba projektów
Zarządzanie medyczne i leczenie	118,9	45
Szczepionki	108,2	4
Gotowość i zarządzanie kryzysowe	88,3	27
Wsparcie systemu opieki zdrowotnej	53,4	28
Diagnostyka	36,3	25
Badania podstawowe, w tym w zakresie wirusa SARS-CoV-2	3,2	24
Zdrowie publiczne	12,3	11

Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission (2021a).

W ramach walki z pandemią COVID-19 działania podjął również Europejski Instytut Innowacji i Technologii. Ponad 60 milionów euro zostało uruchomione w ramach innowacyjnych projektów (Pandemic Response Projects), będących reakcją na kryzys. Natomiast w ramach instrumentu wsparcia ryzyka (Venture Support Instrument) przekazano środki dla ponad 140 start-upów, scale-upów oraz MŚP, które

ucierpiały w efekcie kryzysu wywołanego pandemią COVID-19<sup>4</sup>.  
W tabeli 4 zostały opisane wybrane innowacyjne projekty.

Tabela 4. Wybrane projekty realizowane w ramach inicjatywy reagowania kryzysowego EIT

Nazwa projektu	Obszar działania wspólnoty wiedzy i innowacji	Środki w ramach inicjatywy reagowania kryzysowego EIT (euro)	Innowacja
SARA BV	transformacja cyfrowej Europy	400 000	SARA to inteligentny robot medyczny, wspierający pracę opiekunów medycznych poprzez m.in. zmniejszenie obciążenia pracą dzięki przejmowaniu przyziemnych zadań, tak aby umożliwić opiekunom realizację swoich obowiązków tam, gdzie jest to najbardziej potrzebne.
COVID19 BEAMitup	produkcja żywności	792 208	Celem projektu jest dostarczenie narzędzia do oceny higieny w środowiskach związanych z żywnością, a także opracowanie platformy, która ma być wsparciem dla firm spożywczych w szybkim wykrywaniu obecności koronawirusa w przetwórstwie spożywczym.
Digital Control Centre for COVID-19	zdrowy styl życia	553 750	Wirtualne centrum kontroli dla pacjentów z pozytywnym wynikiem testu na COVID-19 – nadzorowane przez eksperta specjalistę chorób zakaźnych, który ocenia, waliduje, rozszerza plan leczenia. W projekcie wykorzystana jest sztuczna inteligencja do gromadzenia informacji, a następnie dostarczenia prognozy dla pacjentów, którzy prawdopodobnie doświadczą najgorszych wyników.
CleanAIR	sektor produkcji	335 600	CleanAIR zwiększa funkcjonalność starszych systemów klimatyzacji, umożliwiając zarówno oczyszczanie powietrza, jak i dezynfekowanie powierzchni w budynku.

4 EIT Community COVID-19 Response.



Si-Quat by AFFIX Labs	sektor produkcji	200 000	Si-Quat jest bezbarwnym lakierem przeciwwirusowym, opracowanym w celu zwalczania wirusów, w tym również patogenu COVID-19. Powstająca w ciągu kilku minut powłoka jest w stanie oprzeć się tysiącom dotknięć dzięki aktywnej warstwie samoodkażającej.
PlasmonDetect	zdrowy styl życia	496 012	Projekt powstały w odpowiedzi na wady obecnego standardu testowania. PlasmonDetect proponuje nową technologię diagnostyki molekularnej (plasmonic strand-displacement amplification assay) do szybkiego wykrywania COVID-19. Technologia ta wykorzystuje naukowe postępy w biologii molekularnej i nanotechnologii.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Institute of Innovation and Technology (2021a).

Państwa członkowskie podjęły również działania w obszarze współpracy politycznej. W kwietniu 2020 roku na poziomie Rady ministrów odpowiedzialni za badania naukowe i innowacje wyrazili swoje poparcie dla pierwszego planu działań w ramach Europejskiej Przestrzeni Badawczej, tzw. ERAvsCorona. Plan określa kluczowe obszary, w ramach których zarówno Komisja Europejska, jak i państwa członkowskie zadeklarowały podjęcie działań na rzecz skoordynowania i zwiększenia wsparcia dla badań i innowacji. We wspomnianym planie wskazano 10 priorytetów (European Union, 2020), tj.:

1. Koordynacja finansowania badań i innowacji na rzecz walki z koronawirusem.
2. Wspieranie dużych ogólnoeuropejskich badań klinicznych dotyczących klinicznego leczenia pacjentów z koronawirusem.
3. Nowe finansowanie innowacyjnych i szybkich rozwiązań związanych ze zdrowiem w celu walki z koronawirusem.
4. Zwiększenie wsparcia dla innowacyjnych firm.
5. Stworzenie możliwości udziału innych źródeł finansowania w działaniach badawczo-innowacyjnych dotyczących koronawirusa.

6. Kompleksowa obsługa finansowania badań i innowacji związanych z koronawirusem.
7. Powołanie tymczasowej grupy zadaniowej wysokiego szczebla ds. badań i innowacji w sprawie koronawirusa.
8. Dostęp do infrastruktury badawczej.
9. Stworzenie platformy do udostępniania danych badawczych.
10. Ogólnoeuropejski Hackathon (European Union, 2020).

## PODSUMOWANIE

Bezsporny pozostaje fakt, że pandemia COVID-19 wywołała konieczność zaspokojenia nowego rodzaju zapotrzebowania społecznego na badania i innowacje zarówno w obszarze medycznym, jak i społeczno-gospodarczym. Unia Europejska podjęła wiele inicjatyw w obszarze polityki innowacji. Dokonując identyfikacji tychże nasuwa się kilka istotnych refleksji, które wiążą się z ogólnym nurtem realizacji aktywności w tym specyficznym dla globalnej społeczności okresie.

Pozytywnie należy ocenić fakt dostrzeżenia przez Unię Europejską potrzeby dokonania zmian w zakresie dysponowania środkami finansowymi w ramach głównych instrumentów finansowych i programów (takich jak np. Horyzont 2020) i częściowego ich przekierowania na finansowanie projektów i działań przyczyniających do walki z pandemią (np. dofinansowanie badań nad szczepionkami). Istotny jest także fakt, że finansowaniem zostały objęte nie tylko projekty w zakresie rozwoju medycyny, ale także przedsięwzięcia powstałe w odpowiedzi na potrzeby społeczne i gospodarcze (np. przedsięwzięcia w ramach wspólnoty wiedzy i innowacji). Zostały uruchomione również środki w zakresie instrumentu wsparcia ryzyka dla MŚP, które ucierpiały na skutek kryzysu. Taka aktywność Unii Europejskiej wskazuje na dostrzeżenie na szczeblu ponadnarodowym złożoności kryzysu i podjęcie próby wdrożenia działań w wielu obszarach, nie ograniczając się przy tym tylko do kwestii zdrowia i ochrony życia. Z uwagi na ciągle trwającą pandemię oraz brak pełnych danych, niemożliwe jest jednak dokonanie oceny zasadności wydatkowania tychże środków. Uzasadnione w przyszłości wydaje się zatem podjęcie badań w zakresie celowości wydatkowania

tychże środków, a także weryfikacji tezy o zbyt dużym skoncentrowaniu środków na projektach innowacyjnych związanych z walką z koronawirusem, przy jednoczesnym nadmiernym ograniczeniu finansowania projektów niezwiązanych z pandemią, których istnienie mogłoby przyczynić się do dalszego rozwoju gospodarczego.

Polityka innowacji jest kwalifikowana do kompetencji tzw. dzielonych<sup>5</sup> pomiędzy Unię Europejską i państwa członkowskie. Biorąc pod uwagę globalny charakter kryzysu wydaje się, że działania UE – obejmujące jednocześnie swym zasięgiem wszystkie państwa członkowskie – mają charakter wspierający, ale nie wyczerpują jednak dostępnych możliwości chociażby w zakresie międzynarodowej współpracy politycznej. Podjęcie decyzji o wdrożeniu planu działań w ramach Europejskiej Przestrzeni Badawczej, tzw. ERAvsCorona, jest pożądaną reakcją na zaistniałą sytuację. Należy jednak zauważyć, że wspomniany plan został przygotowany przez Dyрекcję Generalną ds. Badań Naukowych i Innowacji w celach komunikacyjnych. Dokument ten nie jest zatem prawnie wiążący zarówno dla Komisji Europejskiej, jak i państw członkowskich.

Na uwagę zasługuje także fakt podejmowania działań w obszarze polityki innowacji na rzecz wykorzystania europejskiego potencjału w zakresie kreowania innowacji, które mają bardzo rozproszony charakter (wiele źródeł finansowania, udział wielu organów, agend, które koordynują finansowanie). Wydaje się również, że podjęto zbyt mało aktywności podobnych chociażby do stworzenia Europejskiej Platformy Danych COVID-19, które sprzyjałby w jeszcze większym stopniu koncertowaniu i koordynowaniu aktywności w zakresie ponadnarodowej współpracy w walce z pandemią.

---

5 W ramach obszarów zaliczanych do kompetencji dzielonych prawo może być stanowione zarówno przez UE, jak i rządy krajowe; należy jednak pamiętać, że kraje członkowskie mogą to zrobić tylko wtedy, jeśli UE nie podjęła działań w tym zakresie (np. nie złożyła wniosku ustawodawczego).

## BIBLIOGRAFIA

- Chesbrough, H. (2020). To recover faster from Covid-19, open up: Managerial implications from an open innovation perspective. *Industrial Marketing Management*, 88, 410–413. <https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2020.04.010>.
- Dahlke, J., Bogner, K., Becker, M., Schlaile, M.P., Pyka, A., & Ebersberger, B. (2021). Crisis-driven innovation and fundamental human needs: A typological framework of rapid-response COVID-19 innovations. *Technological Forecasting and Social Change*, 169, 1–23. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2021.120799>.
- Engler, JO., Abson, D.J., & von Wehrden, H. (2021). The coronavirus pandemic as an analogy for future sustainability challenges. *Sustain Science*, 16, 317–319. <https://doi.org/10.1007/s11625-020-00852-4>.
- European Commission. (2021a). *EU research and innovation in action against the coronavirus: funding, results and impact*. DOI:10.2777/734565.
- European Commission. (2021b). IMI. [https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/research-area/health-research-and-innovation/innovative-medicines-initiative\\_en](https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/research-area/health-research-and-innovation/innovative-medicines-initiative_en) (dostęp: 21.07.2021).
- European Commission. (2021c). *EU support for vaccines*. [https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/research-area/health-research-and-innovation/coronavirus-research-and-innovation/vaccines\\_en#cu-revac](https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/research-area/health-research-and-innovation/coronavirus-research-and-innovation/vaccines_en#cu-revac) (dostęp: 21.07.2021).
- European COVID-19 Data Platform. (2021). <https://www.covid19data-portal.org/the-european-covid-19-data-platform> (dostęp: 21.07.2021).
- European Innovation Council. (2021a). *EIC Accelerator*. [https://eic.ec.europa.eu/eic-funding-opportunities/eic-accelerator\\_en](https://eic.ec.europa.eu/eic-funding-opportunities/eic-accelerator_en) (dostęp: 21.07.2021).
- European Innovation Council. (2021b). [https://eic.ec.europa.eu/index\\_en](https://eic.ec.europa.eu/index_en) (dostęp: 21.07.2021).
- European Institute of Innovation and Technology. (2021a). *EIT Community solutions*. <https://eit.europa.eu/our-activities/covid-19-response/solutions> (dostęp: 28.07.2021).
- European Institute of Innovation and Technology. (2021b). *Knowledge and Innovation Communities*. <https://eit.europa.eu/our-communities> (dostęp: 28.07.2021).
- European Union. (2020, 7 kwietnia). *First “ERAvsCorona” action plan: short-term coordinated research and innovation actions*. EU. Working Document.
- Komisja Europejska. (2014). *Horizon 2020 w skrócie*. Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

- Komisja Europejska. (2021). *Horizon Europe*. [https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_en) (dostęp: 17.07.2021).
- Pleśniarska, A. (2019), Innowacyjność polskiej gospodarki w aspekcie integracji europejskiej – pozytywna czy negatywna zmiana. W H. Tendera-Właszczuk, & R. Proszak (Red.), *Aktualna kondycja integracji europejskiej w obliczu wyzwań zewnętrznych i wewnętrznych* (s. 132–150). Warszawa: Difin.
- Ramalingam, B., & Prabhu, J. (2020). OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). *Innovation, development and COVID-19: Challenges, opportunities and ways forward*.

### Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>





Horyzonty Polityki  
2022, Vol. 13, N° 43



**IZABELA GRUSZKA**

<http://orcid.org/0000-0003-4266-377X>  
Wyższa Szkoła Handlowa we Wrocławiu  
[izabela.gruszka@handlowa.eu](mailto:izabela.gruszka@handlowa.eu)

**IRYNA MANCZAK**

<http://orcid.org/0000-0002-9661-9945>  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie  
[manczaki@uek.krakow.pl](mailto:manczaki@uek.krakow.pl)

DOI: 10.35765/HP.2226

## Innowacje w turystyce w dobie pandemii COVID-19 – perspektywa ekspertów

### *Streszczenie*

**CEL NAUKOWY:** Celem artykułu jest zidentyfikowanie innowacji wdrożonych przez podmioty turystyczne Dolnego Śląska i Małopolski w dobie pandemii COVID-19.

**PROBLEM I METODY BADAWCZE:** Zrealizowano badania jakościowe. Zastosowano technikę zogniskowanego wywiadu grupowego i indywidualnego wywiadu pogłębionego. W badaniach uczestniczyli eksperci z analizowanych regionów i Polskiej Organizacji Turystycznej.

**PROCES WYWODU:** W artykule odwołano się do publikacji dotyczących innowacji w dobie pandemii COVID-19. Uzasadniono dobór zastosowanych technik badawczych. Zasadnicza część rozważania obejmuje analizę transkrypcji zrealizowanych wywiadów.

**WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ:** Zarysowano przykłady innowacji wdrożonych przez badane podmioty. Stwierdzono, że sytuacja kryzysowa doprowadziła do wielu przeobrażeń w ich działalności.

**WNIOSKI, INNOWACJI, REKOMENDACJE:** Część innowacji może na stałe wpisać się w praktykę biznesową w turystyce. Uwagi ekspertów stanowią

Sugerowane cytowanie: Gruszka, I. i Manczak, I. (2022). Innowacje w turystyce w dobie pandemii covid-19 – perspektywa ekspertów. *Horyzonty Polityki*, 13(43), 215-230. DOI: 10.35765/HP.2226.

głos w dyskusji na temat ich działalności w dobie pandemii COVID-19 i sposobów dostosowania się do zaistniałej sytuacji gospodarczej.

---

---

**SŁOWA KLUCZOWE:**

innowacje, turystyka, COVID-19, badania jakościowe, wywiady wirtualne

*Abstract*

INNOVATION IN TOURISM IN THE COVID-19  
ANDEMIC – THE PERSPECTIVE OF EXPERTS

**RESEARCH OBJECTIVE:** The aim of the article is to identify the innovation implemented by the tourism industry entities in Dolny Śląsk and Małopolska during the COVID-19 pandemic.

---

---

**THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS:** The technique of focus group interview and individual in-depth interview were used. Experts representing tourism entities operating in the analyzed regions and The Polish Tourism Organisation participated in the research.

---

---

**THE PROCESS OF ARGUMENTATION:** The article refers to publications connected with the field of innovation in the COVID-19 pandemic. It was justified the selection of the research techniques. The main part of the discussion concerns the analysis of the transcription obtained during the interviews.

---

---

**RESEARCH RESULTS:** On the basis of the discussion examples of innovations created by tourism entities covered by the analysis were outlined. It can be concluded that the crisis situation has led to many transformations in the tourism sector.

---

---

**CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS:** Some of the innovations may become a permanent element of business practice. The opinions of the experts constitute an voice in a discussion about their activities in the COVID-19 pandemic, including how to adapt to the economic situation.

---

---

**KEYWORDS:**

innovation, tourism, Covid-19, qualitative research, virtual interviews



## WSTĘP

Kryzys w dobie pandemii COVID-19 jest rodzajem jednego z najbardziej nieprzewidywalnych doświadczeń ostatnich lat. Spowodował eskalację zjawisk, które nie są porównywalne z innymi przykładami z historii gospodarczej. Turystyka została wyjątkowo dotknięta przez pandemię, ze względu na konieczność bliskiego kontaktu osobistego i wprowadzone ograniczenia w podróżowaniu (Hao i in., 2020). Zmianie uległy zachowania uczestników ruchu turystycznego, sposoby spędzania i organizacji czasu wolnego (Seyfi i in., 2020). Obostrzenia uniemożliwiły uprawianie turystyki i wstrzymały działalność firm, które zmuszone były do poszukiwania procedur i technologii w celu przetrwania i kontynuacji działalności. Rozwiązania te określane są mianem innowacji napędzanych kryzysem (*crisis-driven innovation*) (Bessant i in., 2015). Można je traktować jako wyzwania gospodarcze (Ebersberger i in., 2021). Źródło innowacji stanowią nieoczekiwane, zaskakujące zdarzenia, takie jak pandemia COVID-19.

Celem artykułu jest zidentyfikowanie innowacji wprowadzonych przez podmioty turystyczne Dolnego Śląska i Małopolski w dobie pandemii COVID-19. Na potrzeby badań przeprowadzono wywiady wirtualne z ekspertami z dwóch regionów i Polskiej Organizacji Turystycznej (POT). Badania miały charakter wstępny. Ich uczestnikami były osoby z kilkunastoletnim doświadczeniem zawodowym. Na podstawie uzyskanych wyników odnotowano przykłady innowacji, w tym rozwiązań w czasach postpandemicznych.

## METODY I NARZĘDZIA BADAWCZE

Na potrzeby badań przeprowadzono wywiady z udziałem ekspertów. Współcześnie legitymizacja podejścia jakościowego traktowana jest jako fakt (Glinka, Czakon, 2021) i stanowi istotny głos w dyskusjach na temat eksploracji zjawisk ekonomicznych oraz sposobów doboru metod badawczych. Metodyka badań zakładała, że przegląd innowacji w turystyce w dobie COVID-19 nie będzie możliwy za pomocą badań ilościowych. Kierowano się też wiedzą na temat podmiotów rozważanych jako respondentów. Działalność turystyczna prowadzona jest przez zróżnicowane organizacje, które mają

różne doświadczenia czy też możliwości w obszarze usług. Na tej podstawie zdecydowano się zastosować podejście jakościowe. Jako przesłanki uzasadniające posiłkowanie się tym podejściem przyjęto (Czernek, 2015):

- uchwycenie życiowych doświadczeń podmiotów badanych w ich naturalnym środowisku, w tym interpretacja tych doświadczeń;
- zbadanie narracji, dyskursu lub innych zjawisk nietypowych.

W badaniach zastosowano technikę zogniskowanych wywiadów grupowych i indywidualny wywiad pogłębiony (Silverman, 2010). W warunkach obostrzeń epidemicznych wywiady wirtualne były jedynym rozwiązaniem umożliwiającym przeprowadzenie badań. Respondenci wywodzili się z hotelarstwa (2), branży spotkań (4), biur turystycznych (2), firm transportowych (1), atrakcji turystycznych (2), regionalnych organizacji turystycznych (2), przewodników turystycznych (1), samorządu terytorialnego (szczebel miejski i wojewódzki) (2) i POT. Łącznie przebadano 17 osób dobranych w sposób celowy. Trudność w pozyskaniu respondentów wynikała z przedmiotu badań i zaistniałej sytuacji epidemicznej. Zamrożenie lub znaczne ograniczenie działalności zniechęcało niektórych potencjalnych ekspertów do udziału w badaniach. Prowadzono je w seriach od grudnia 2020 do lutego 2021 roku. Zrealizowano pięć wywiadów zdalnych<sup>1</sup>. W indywidualnym wywiadzie pogłębionym uczestniczył reprezentant POT. W trakcie badań przyjęto następujące przesłanki tworzenia grup eksperckich:

- w dyskusji powinny uczestniczyć osoby związane z jej przedmiotem i uznawane za ekspertów;
- przedmiot dyskusji może wywoływać kontrowersje wśród interlokutorów;
- problematyka wywiadu powinna być krótko omówiona przed jego rozpoczęciem.

Eksperti tworzyli homogeniczną zbiorowość ze względu na cel badania. Wywiady prowadzono na podstawie wcześniej przygotowanego scenariusza. Jego konstrukcja wyznaczała ogólną orientację badawczą. W celu usprawnienia przebiegu spotkań przygotowano pytania pogłębiające, które zadawano zgodnie z określoną wcześniej

---

1 Każdy wywiad trwał około godziny za pośrednictwem platformy Zoom.

kolejnością. Eksperti zostali poproszeni o ustosunkowanie się do następujących zagadnień:

- jak Państwo, jako przedstawiciele organizacji działających w sferze turystyki, rozumieją pojęcie innowacji w dobie pandemii?
- jakie rozwiązania wprowadzili Państwo w celu zmniejszenia skutków wywołanych pandemią?
- czy nowe rozwiązania będą funkcjonować tylko w czasie epidemii, czy będą wprowadzane na stałe do oferty?

Uzyskany materiał poddano transkrypcji, po czym przeanalizowano przez pryzmat wyżej wskazanych pytań. Eksperti mogli udzielać swobodnych wypowiedzi i przedstawiać opinie spontaniczne, uwzględniające inne przemyślenia, które dopiero pojawiły się w trakcie spotkania. Postanowiono nie tylko wejść w zaaranżowaną sytuację społeczną, lecz też przyglądać się kwestiom powiązanim z jej przedmiotem w celu dalszych analiz (Denzin, Lincoln, 2017).

## INNOWACJE W DOBIE PANDEMII COVID-19

Innowacje rozpatrywane są jako ważna kategoria badawcza w naukach społecznych. Termin ten obrazuje sposoby radzenia sobie z kryzysem (Naidoo, 2010). W niesprzyjających warunkach szczególnie znaczenia nabierają innowacje oparte na ograniczeniach (*constraint-based innovation*) (Acar i in., 2019). Firmy zmuszone są przekształcać produkty przeznaczone jedynie dla wybranych segmentów, w bardziej dostępne dla szerszych grup odbiorców – tzw. innowacje zakłócające (*disruptive innovation*) (Christensen i in., 2018) – lub też poszukiwać nowych, dostępnych cenowo, rozwiązań zorientowanych na zaspokojenie potrzeb konsumentów – tzw. innowacji oszczędnych (*frugal innovation*) (Sukyung i in., 2020). W dobie pandemii COVID-19 pojawiło się wiele innowacji umożliwiających przetrwanie na rynku. W źródłach literaturowych wskazano na niektóre zjawiska związane z tym aspektem. Wśród nich najważniejsze są te wspomagające zachowanie zdrowia i o charakterze biznesowym, mające na celu utrzymanie zainteresowania konsumentów, o charakterze cyfrowym (budowanie sieci, integrowanie sfery online i offline, korzystanie z danych, wspomaganie pracy zdalnej i dostęp do informacji), wspierające usługi handlowe, podnoszące jakość

życia w obszarach zurbanizowanych czy też związane ze sztuczną inteligencją (Ebersberger et al., 2021). Joseph Amankwah-Amoah (2021) twierdzi, że cechą wyróżniającą innowacje covidowe (*covid-led innovation*) jest ich kontekst i natura powstania. Badacz wprowadza pojęcie CoviNovation i uważa, że sytuacja kryzysowa w połączeniu z zewnętrznymi i wewnętrznymi zasobami przedsiębiorstw może stać się siłą napędową działań, w tym prowadzących do zwiększenia ich konkurencyjności. Kristin Heinonen & Tore Strandvik (2020) w odniesieniu do innowacji narzuconych (*imposed innovation*) – powstałych jako odpowiedź na kryzys pandemiczny – wyróżnili następujące ich rodzaje:

- krótki horyzont czasowy, niska rozpiętość strategiczna,
- długi horyzont czasowy, niska rozpiętość strategiczna,
- krótki horyzont czasowy, wysoka rozpiętość strategiczna,
- długi horyzont czasowy, niska rozpiętość strategiczna.

W czasach kryzysu podmioty turystyczne zostały zmuszone do szybkiego reagowania i poszukiwania innowacyjnych rozwiązań w celu kontynuacji działalności w trakcie i po jego ustaniu (Gössling i in., 2020). Przykładowo analizę innowacji w branży hotelarskiej w dobie COVID-19 przeprowadził Abhinar Sharma wraz z zespołem (2021). Badacze stwierdzili, że obiekty noclegowe wdrożyły innowacje produktowe i procesowe (m.in. automatyczne systemy meldowania gości, samoobsługowe kioski, mobilne klucze, mające za zadanie zachowanie bezpiecznego dystansu społecznego). Dużego znaczenia nabrały innowacje wspomagające zachowanie czystości (np. roboty sprzątające, automatyczne oczyszczacze powietrza). Zaobserwowano innowacje organizacyjne, których celem było skuteczne zarządzanie zasobami ludzkimi i redukcja kosztów (np. poprzez zmniejszenie uposażeń i czasu pracy, urlopy bezpłatne i marketingowe, budowanie marki, utrzymywanie relacji z klientami). Zaimplementowane rozwiązania nawiązywały do posiadanych zasobów i możliwości zatrudnionej kadry. Były też sposobem konfrontacji podmiotów z uwarunkowaniami zewnętrznymi, które determinowały obszary ich działalności.

## DYSKUSJA UZYSKANYCH WYNIKÓW

Analiza wyników obejmuje sformułowane uogólnienia teoretyczne i sugestie dotyczące możliwości ich wykorzystania w praktyce gospodarczej. Wypowiedzi ekspertów potraktowano jako formy opisu pewnej zewnętrznej rzeczywistości (np. faktów, wydarzeń) i doświadczenia wewnętrznego (np. uczuć, znaczeń) (Silverman, 2010). Dane przejrzano przez pryzmat następujących zagadnień<sup>2</sup>:

- przyczyny implementacji innowacji,
- przykłady innowacji w czasie pandemii w działalności turystycznej,
- zastosowanie innowacji w czasach post-pandemicznych.

Na podstawie uzyskanych danych można przyjąć, że eksperci nie zawsze wypowiadali się wprost na temat innowacji. Wskazywano głównie przykłady ich wdrożenia w wybranych obszarach, istotnych z punktu widzenia podejmowanych przedsięwzięć. Zgłoszone propozycje traktowano w kategoriach dyskrecjonalnego luzu zasobowego (Zakrzewska-Bielawska, 2018). Respondenci podejmowali próbę oceny innowacji jako dostępnych i możliwych zgodnie z ich rozważą i uznaniem w odniesieniu do prowadzonej działalności. Tego rodzaju podejście wpisuje się w czasy naznaczone znaczną dawką niepewności, wymagające podejmowania działań elastycznych oraz aplikacyjnych w danej sytuacji decyzyjnej. W opinii ekspertów innowacje w dobie kryzysu można rozumieć jako „nie jest to coś, czego chcemy..., ale coś, do czego jesteśmy zmuszeni” (R<sub>11</sub>) lub „taki model, w którym trzeba było się dostosować” (R<sub>12</sub>). Ekspercie przywołali pojęcie kreatywności. Zasygnalizowano także, że stanowi ono przykład wyznacznika badanych innowacji „bycie kreatywnym z konieczności, bo cała sytuacja wymusiła obudzenie we wszystkich nas kreatywność. Nie tyle co innowacyjność, ale kreatywność..., narzędzia były dostępne cały czas” (R<sub>9</sub>). W jednym z wywiadów zauważono, że „całe życie to jest innowacja” (R<sub>16</sub>).

---

2 Respondenci zostali oznaczeni literą R wraz z dodaniem kolejnej liczby porządkowej jako indeks dolny.

Przykłady innowacji w opinii ekspertów

Respondent	Wypowiedź respondenta
R <sub>1</sub>	zaadaptowaliśmy część sal pod studio nagrań
R <sub>2</sub>	nam się udało bez większych nakładów zmienić całkowicie branżę z turystyki, transportu osób na transport przesyłek
R <sub>3</sub>	próbowaliśmy w pewnym momencie zorganizować konferencję dla firmy [...]. Udało nam się zainstalować taką aplikację, że tak naprawdę wykładowca był w sali, a uczestnicy w pokojach i łączyli się po prostu zdalnie
R <sub>4</sub>	dedykowany uczniom program zwiedzania wraz z warsztatami online
R <sub>5</sub>	podstawową innowacją z konieczności jest cyfryzacja bierzemy udział w tak zwanych networkingach
R <sub>6</sub>	spotkania hybrydowe działania na różnych platformach internetowych punkty gastronomiczne na terenach zewnętrznych uruchomiliśmy też takie nasze mini muzeum – Visitors Center
R <sub>7</sub>	wprowadziliśmy sklep online założyliśmy grupę na Facebooku wydarzenie i lekcje online warsztaty modelarskie
R <sub>9</sub>	wydarzenia, konferencje i spotkania, które będą miały na celu dotarcie do szerszej publiczności będą odbywały się fizycznie, ale będą też transmitowane w sieci
R <sub>10</sub>	Bądź turystą w swoim mieście
R <sub>11</sub>	wydarzenia <i>face to face</i> musiały skorzystać z innowacyjnej formuły nowych technologii po to, żeby przetrwać przejście z wydarzeń, do których byliśmy przyzwyczajeni ( <i>human to human</i> ), stały się wydarzeniami wirtualnymi/hybrydowymi i czasem w takiej formule łączonej z wykorzystaniem elementu wirtualnego, ale z udziałem pewnej liczby osób oraz formuły hubowej, która łączy ze sobą wydarzenie w kilku miastach poprzez połączenia wirtualne Play Kraków [...] miejska platforma streamingowa dla wydarzeń kulturalnych studio wirtualne w Centrum Kongresowym
R <sub>12</sub>	opracowanie serii 67 spacerów wirtualnych po Wrocławiu Wirtualną Noc Muzeów, różne inne wydarzenia angażujące przestrzeń wirtualną Wrocław na widelcu
R <sub>14</sub>	publikowaniu filmów na Youtube szkolenia online
R <sub>15</sub>	przeniesienie tego, co można było przenieść do Internetu wprowadzenie takiego wirtualnego expo jednej z firm wydarzenia hybrydowe i hubowe
R <sub>16</sub>	webinary

R <sub>17</sub>	<p>podmioty, które zajmowały się turystyką przyjazdową w tej chwili próbują sięgać po środki z PARP-u [...] na audyt działalności, żeby mogli sfinansować ekspertryzę własnej działalności [...] dla zaproponowania nowych rozwiązań organizacyjnych</p> <p>podmioty [...] przebranżowiły się i swoich pracowników, przekwalifikowali do tego [...], ponieważ znają wiele języków obcych, żeby udzielać online lekcji danego języka, żeby szkolić innych pracowników targi [...] w przestrzeni wirtualnej w Londynie czy [...] w Barcelonie zaczynamy pracować w dużo większej skali właśnie w formie online przenieśliśmy nasze działania [...] wdrożyliśmy wiele imprez, workshopów, prowadzimy narady z naszymi ośrodkami zagranicznymi [...] takie mininarady, też w takich mniejszych gronach dywersyfikować te działania, żeby próbować przynajmniej połowę działań przenosić do tej przestrzeni wirtualnej</p>
-----------------	---

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Zwrócono uwagę na technologie informacyjno-komunikacyjne i ich wpływ na proces kreowania innowacji (zob. tabela). Technologie te rozpatrywane są jako fundament w przedsięwzięciach turystycznych, a ich wykorzystanie przyczynia się do poznawania lokalnych walorów kulturowych. Pandemia COVID-19 przyspieszyła proces cyfryzacji w turystyce (R<sub>5</sub>). W opinii respondentów pojęcie cyfryzacji było zbieżne z ujęciami teoretycznymi. Traktowano go jako wypracowanie strategii, która ma na celu optymalne wykorzystanie zasobów informatycznych w celu wzmocnienia potencjału cyfrowego organizacji (Gołębowski, 2018). Cyfryzacja jest rodzajem ciągłego procesu konwergencji rzeczywistego i wirtualnego świata, w tym głównym motorem innowacji i zmian w gospodarce (Pieriegud, 2016). Translokacja aktywności do przestrzeni wirtualnej umożliwiła realizację procesów i podstawowych przedsięwzięć (R<sub>4'</sub>, R<sub>5'</sub>, R<sub>6'</sub>, R<sub>7'</sub>, R<sub>15'</sub>, R<sub>17</sub>). Podejmowano próby skorzystania z rozwiązań, które gwarantowały nie tylko funkcjonowanie w warunkach obostrzeń epidemicznych, ale także zagospodarowanie obszarów, które wcześniej nie były szerszej eksploatowane. Praca zdalna stanowiła przyczynek do zaktywizowania działań i usprawnienia przebiegu inicjatyw czy też wypracowania skutecznych praktyk organizacyjnych (R<sub>17</sub>). Konkluzja ta koresponduje z istotą pracy na odległość. Wykorzystanie technologii cyfrowych do pracy zdalnej uważane jest za sposób na utrzymanie kontaktu z interesariuszami i zapewnienie dostępu do usług turystycznych (Chadee i in., 2021). Właściwie dobrane narzędzia do pracy online mogą przyspieszyć niektóre procesy, a inne zautomatyzować,

a co za tym idzie, zwiększyć wydajność organizacji (Future Business Institute, 2020).

Przedstawiciele hotelarstwa i branży spotkań uznali, że innowacją było utworzenie studiów nagrań na potrzeby spotkań biznesowych ( $R_1$ ,  $R_{11}$ ). Wskazano przykłady organizacji wirtualnych targów. Za ich egzemplifikację można uznać imprezy wirtualne odbywające się w Londynie i Barcelonie ( $R_{17}$ ). Nowym rozwiązaniem w ujęciu krajowym było zorganizowanie wirtualnego EXPO ( $R_{15}$ ). Przykładami innowacji były także imprezy hybrydowe<sup>3</sup> i hubowe<sup>4</sup> ( $R_6$ ,  $R_9$ ,  $R_{11}$ ,  $R_{15}$ ). Implementacja technologii informacyjno-komunikacyjnych pozwoliła nie tylko przetrwać wydarzeniom ( $R_{11}$ ), ale także utrzymać zainteresowanie wśród potencjalnych klientów. Dostosowaniem się do obowiązujących reżimów sanitarnych było wykorzystanie aplikacji mobilnej w celu organizacji konferencji w hotelu. W ten sposób wyeliminowano kontakt osobisty pomiędzy uczestnikami a prelegentami, przy jednoczesnym zachowaniu łączności w trybie zdalnym podczas wydarzenia ( $R_3$ ). Innowacjami określa się też procesy zmiany modelu biznesowego (Breier i in., 2021) i poszukiwanie obszarów działalności w czasie kryzysu. Jest to jeden z rodzajów innowacji narzuconych – krótki horyzont czasowy/duża rozpiętość strategiczna (*short time horizon/high strategic stretch*) (Heinonen, Strandvik, 2021). Innowacje te nie są zbyt częste, gdyż wymagają wykorzystania zasobów i możliwości organizacji do stworzenia nowatorskiej usługi, wymagającej wprowadzenia głębokich zmian mentalnych, strategicznych i operacyjnych. Ich przykładami były działania firmy transportowej, która zmieniła profil działalności z przewozu osób na przewóz paczek ( $R_2$ ). Biuro podróży obsługujące turystykę przyjazdową zaangażowało pracowników ze znajomością języków obcych do udzielania lekcji online lub szkolenia innych osób ( $R_{17}$ ). Reprezentant hali wystawowo-sportowej podał jako przykład innowacji uruchomienie strefy gastronomicznej na terenach zewnętrznych obiektu, co pozwoliło utrzymać miejsca pracy ( $R_6$ ). W wielu przypadkach innowacje oznaczały uruchomienie inicjatyw, które miały na celu wzbogacenie oferty handlowej czy też pozwoliły utrzymać kontakt z potencjalnymi kontrahentami. Przykładami tego typu działań było otwarcie interaktywnego mini

---

3 Wydarzenie hybrydowe zakłada połączenie formuły online i offline.

4 Impreza hubowa odbywa się jednocześnie w kilku lokalizacjach.



muzeum w hali wystawowo-sportowej ( $R_6$ ) czy przygotowanie przez biuro podróży serii webinarium promujących ofertę na wybranych rynkach zagranicznych ( $R_{16}$ ).

W opinii przedstawiciela atrakcji turystycznych rozumienie innowacji w czasach pandemicznych było zbieżne z przeniesieniem elementów oferty handlowej do przestrzeni wirtualnej poprzez organizację komercyjnych warsztatów modelarskich online, prowadzenie zdalnych lekcji techniki dla uczniów szkół podstawowych i średnich oraz organizację płatnych wirtualnych wydarzeń ( $R_7$ ). Uruchomiono także usługę e-commerce, polegającą na utworzeniu sklepu internetowego oferującego pamiątki związane z obiektem (magnesy, kubki, torby, foldery, kupony i vouchery prezentowe, biżuterię). Dodatkową aktywnością było zwiększenie zaangażowania w mediach społecznościowych (profil na TikTok-u<sup>5</sup>). Podobnie wśród przewodników turystycznych odnotowano zintensyfikowanie działań związane z publikowaniem materiałów w kanałach społecznościowych czy udział w szkoleniach online ( $R_{14}$ ). Zaobserwowano wyraźne zwiększenie znaczenia technologii cyfrowych, których wykorzystanie w turystyce może częściowo zapobiegać sytuacjom kryzysowym. Działania polegające na organizowaniu wirtualnych wycieczek muzealnych lub innych atrakcji turystycznych były sposobem na zapewnienie turystom rozrywki, edukacji i doświadczeń bez potrzeby wychodzenia z domu. W ten sposób utrzymano relacje z klientami i kreowano możliwości w obszarze utrzymania zatrudnienia pracowników (np. przewodników turystycznych) (El-Said, Aziz, 2021). Jako przykłady takich działań mogą posłużyć wirtualne spacer po Wrocławiu czy też Wirtualna Noc Muzeów ( $R_{12}$ ). Za innowacyjne rozwiązanie uznano platformę Play Kraków ( $R_{11}$ ) – pierwszą krajową platformę streamingową wydarzeń kulturalnych, która umożliwia oglądanie koncertów, spotkań, wykładów, konferencji czy spektakli krakowskich instytucji kultury. Ekspertcy wyróżnili też inną inicjatywę podjętą w Krakowie – kampanię „Bądź turystą w swoim mieście” ( $R_{10}$ ). Jej celem było zachęcenie mieszkańców stolicy Małopolski do korzystania z lokalnych atrakcji turystycznych. Podobny charakter miała akcja „Wrocław na Widelcu”, która prezentowała ofertę gastronomiczną ( $R_{12}$ ). Omówione inicjatywy są przykładami

---

5 Inicjatywa została uhonorowana nagrodą w konkursie Make TikTok Contest.

ważnych akcji miejskich, nagłaśniających potrzebę wsparcia podmiotów, które ucierpiały w wyniku zatrzymania działalności branży turystycznej.

Podczas badań podjęto próbę przeanalizowania zagadnień zastosowania innowacji powstałych w czasach postpandemicznych. Innowacje zaimplementowane na trwałe wpiszą się w krajobraz społeczno-gospodarczy, w tym przyszłe realia. Ich kluczową siłą napędową będzie Internet ( $R_1$ ). Zdaniem uczestników wywiadów nie oznacza to jednak zmniejszenia znaczenia wydarzeń organizowanych w formule tradycyjnej, szczególnie w odniesieniu do targów i konferencji ( $R_6$ ). Funkcjonowanie modelu hybrydowego w branży spotkań wciąż będzie powszechne w najbliższej przyszłości ( $R_{12}$ ). W opinii ekspertów organizacja wydarzeń lub ich elementów w formie wirtualnej będzie stosowana w czasach powrotu do konwencji tradycyjnej ( $R_{11}$ ).

Rysunek 1. Zastosowanie innowacji w turystyce po pandemii Covid-19



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Wdrożone rozwiązania zostaną przyjęte na dłużej, często jako wyraz trwałych zmian w zachowaniach klientów zmieniających sposoby korzystania z usług (Heinonen, Strandvik, 2021). Wydaje się, że w sytuacji spadku zachorowań na COVID-19 nie wszyscy będą chcieli lub mogli swobodnie podróżować. Stosowanie formuły hybrydowej w przypadku wydarzeń może stanowić powszechną praktykę ( $R_{15}$ ).

W trudnej do przewidzenia sytuacji nie jest możliwe dokonanie jednoznacznej oceny zainteresowania organizacją tradycyjnych spotkań i konferencji, gdyż opinie na ten temat mogą być podzielone ( $R_{14}$ ). Pokłosem obowiązujących procedur sanitarnych mogło być wprowadzenie praktyk w turystyce zorganizowanej związanych z utrzymaniem dystansu społecznego. W przyszłości może to przełożyć się na liczebność grup, które mogą być mniejsze od tych sprzed wybuchu pandemii ( $R_8$ ).

## WNIOSKI

Pandemia COVID-19 – podobnie jak różne inne sytuacje kryzysowe – w skrajnych przypadkach może definitywnie doprowadzić do fundamentalnych przeobrażeń i przekształcić wybrane sektory gospodarki. W konsekwencji będzie wydłużony lub też rozłożony w czasie proces ustabilizowania zjawisk wstrzymujących czy spowalniających rozwój gospodarczy. Może także mieć miejsce sytuacja, w której nie będzie możliwe przywrócenie kondycji wybranych branż do stanu sprzed wybuchu pandemii. Zasadne staje się poszukiwanie rozwiązań, które będą sprawdzać się nie tylko w czasach naznaczonych niepewnością, ale także w dobie stabilizacji gospodarki. Problematyka innowacji zaimplementowanych w dobie kryzysu jest wieloaspektowa oraz ma charakter aplikacyjny. Badane podmioty turystyczne wykazały się dużą zwinnością i kreatywnością. Eksperci wskazali przykłady różnych innowacji i chętnie podzieli się swoimi opiniami. Podejmowano liczne próby dostosowania się do panujących realiów społeczno-gospodarczych. Głównie starano się wdrożyć rozwiązania, które umożliwiły prowadzenie działalności gospodarczej lub utrzymanie jak największej liczby miejsc pracy. Niektóre rozwiązania będą stosowane w najbliższym czasie i mogą na trwałe wpisać się w obszar podstawowych praktyk biznesowych. W opinii respondentów pandemia COVID-19 przyspieszyła wdrożenie zmian, zwłaszcza tych związanych z translokacją działań do przestrzeni wirtualnej. Omówione przykłady innowacji nie stanowią egzemplifikacji wszystkich możliwych przypadków, które mogły wyznaczać kierunki działalności podmiotów turystycznych w badanym okresie.

Podsumowując, należy dodać, że wyróżnione przykłady prezentują stanowiska wybranych podmiotów turystycznych i ich dostosowanie się do zaistniałej sytuacji gospodarczej. Mogą zainteresować przedstawiciele samorządu gospodarczego czy też Ministerstwo Sportu i Turystyki. Zrealizowane badania miały charakter wstępny, dlatego planowane jest ich pogłębienie o inne aspekty, które nie zostały objęte analizą (m.in. aspekty prawne, pomocowe).

#### BIBLIOGRAFIA

- Acar, O.A., Tarakci, M., & van Knippenberg, D. (2019). Creativity and Innovation Under Constraints: A Cross-Disciplinary Integrative Review. *Journal of Management*, 45, 96–121. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F0149206318805832>.
- Amankwah-Amoah, J. (2021). COVID-19 pandemic and innovation activities in the global airline industry: A review. *Environment International*, 156, 1–7. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.envint.2021.106719>.
- Bessant, J., Rush, H., & Trifilova, A. (2015). Crisis-driven innovation: the case of humanitarian innovation. *International Journal of Innovation Management*, 19(6), 1–17. DOI: <https://doi.org/10.1142/S1363919615400149>.
- Breier, M., Kallmuenzer, A., Clauss, T., Gast, J., Kraus, S., & Tiberius, V. (2021). The role of business model innovation in the hospitality industry during the COVID-19 crisis. *International Journal of Hospitality Management*, 92, 102723. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijhm.2020.102723>.
- Chadee, D., Ren, S., & Tang, G. (2021). Is digital technology the magic bullet for performing work at home? Lessons learned for post COVID-19 recovery in hospitality management. *International Journal of Hospitality Management*, 92, 102718. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijhm.2020.102718>.
- Christensen, C.M., McDonald, R., Altman, E.J., & Palmer, J.E. (2018). Disruptive Innovation: An Intellectual History and Directions for Future Research. *Journal of Management Studies*, 55, 1043–1078. DOI: <https://doi.org/10.1111/joms.12349>.
- Czernek, K. (2015). Wprowadzenie do badań jakościowych w naukach o zarządzaniu. W W. Czakon (Red.), *Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu* (s. 167–188). Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Denzin, N.K., & Lincoln, Y.S. (2017). *The Sage Handbook of Qualitative Research*. London: Sage Publications.

- Ebersberger B., & Kuckertz A. (2021). Hop to it! The impact of organization type on innovation response time to the COVID-19 crisis. *Journal of Business Research*, 124, 126–135. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2020.11.051>.
- El-Said, O., & Aziz, H. (2021). Virtual Tours a Means to an End: An Analysis of Virtual Tours' Role in Tourism Recovery Post COVID-19. *Journal of Travel Research*, March. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F0047287521997567>.
- Future Business Institute. (2020). *Praca zdalna – rewolucja, która się przyjęła. Teraz czas na zmiany*. [http://www.pte.pl/pliki/2/36/Future\\_Business\\_Institute.pdf](http://www.pte.pl/pliki/2/36/Future_Business_Institute.pdf). (dostęp: 10.01.2022).
- Glinka, B., Czakon, W. (2021). *Podstawy badań jakościowych*. Warszawa: PWE.
- Gołębski, M. (2018). Znaczenie i efekty wirtualizacji w realizacji funkcji personalnej w przedsiębiorstwach. *Management Forum*, 6(4), 19–24. DOI: 10.15611/mf.2018.4.03.
- Hao, F., Xiao, Q., & Chon, K. (2020). COVID-19 and China's hotel industry: impacts, a disaster management framework, and post-pandemic agenda. *International Journal of Hospitality Management*, 90, 102636. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijhm.2020.102636>.
- Heinonen, K., & Strandvik, T. (2021) Reframing service innovation: COVID-19 as a catalyst for imposed service innovation. *Journal of Service Management*, 32(1), 101–112. DOI: <https://doi.org/10.1108/JOSM-05-2020-0161>.
- Naidoo, V. (2010). Firm survival through a crisis: The influence of market orientation, marketing innovation and business strategy. *Industrial Marketing Management*, 39(8), 1311–1320. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2010.02.005>.
- Pieriegud, J. (2016). Cyfryzacja gospodarki i społeczeństwa – wymiar globalny, europejski i krajowy. W J. Gajewski, W. Paprocki, J. Pieriegud (Red.), *Cyfryzacja gospodarki i społeczeństwa – szanse i wyzwania dla sektorów infrastrukturalnych* (s. 11–37). Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową – Gdańska Akademia Bankowa.
- Seyfi, S., Hall, C.M., & Shabani, B. (2020, 14 October). COVID-19 and international travel restrictions: the geopolitics of health and tourism. *Tourism Geographies*. <https://doi.org/10.1080/14616688.2020.1833972>.
- Sharma, A., Shin, H., Santa-María, M.J., & Nicolau, J.L. (2021). Hotels' COVID-19 innovation and performance. *Annals of Tourism Research*, 88, 103180. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.annals.2021.103180>.
- Silverman, D. (2010). *Prowadzenie badań jakościowych*. Warszawa: PWN.
- Sukyung, P., Rosca, E., & Agarwal, N. (2020). Driving social impact at the bottom of the Pyramid through the internet-of-things enabled

frugal innovations. *Technovation* 102381 DOI: <https://doi.org/10.1016/j.technovation.2021.102381>.

Zakrzewska-Bielawska, A. (2018). Modele badawcze w naukach o zarządzaniu. *Organizacja i Kierowanie*, 2, 11–25.

### Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>



Horyzonty Polityki  
2022, Vol. 13, N° 43



**MARIUSZ PARADOWSKI**

<http://orcid.org/0000-0003-0874-5181>  
Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy  
im. Jana Długosza w Częstochowie  
[m.paradowski@ujd.edu.pl](mailto:m.paradowski@ujd.edu.pl)

DOI: 10.35765/HP.2238

## Grzebowisko dla zwierząt domowych w świetle norm prawa administracyjnego

### *Streszczenie*

**CEL NAUKOWY:** Celem niniejszego artykułu jest analiza normatywna dotycząca instytucji prawnej grzebowiska dla zwierząt domowych w świetle norm prawa administracyjnego. Zamysłem tego opracowania jest ukazanie potrzeby stworzenia szerszej regulacji normatywnej oraz jednoznaczna separacja grzebowisk dla zwierząt domowych od cmentarzy, jako miejsc kultu religijnego.

**PROBLEM I METODY BADAWCZE:** Podstawowym problemem badawczym jest wykazanie błędnego rozumienia pojęciowego, traktującego grzebowisko dla zwierząt domowych w kategoriach cmentarza, konieczności uzupełnienia luki prawnej poprzez dodanie do istniejących przepisów prawnych norm dotyczących zasad grzebania szczątków zwierząt domowych, procedury administracji oraz kompetencji organów władzy publicznej w tym zakresie. Niniejsze opracowanie będzie wykorzystywało metody badawcze: dogmatyczną, historyczno-doktrynalną, prawno-porównawczą oraz dedukcyjną.

**PROCES WYWODU:** W niniejszym artykule omówiono genezę analizowanej instytucji prawnej, komparatystyczne ujęcie grzebowiska względem cmentarza oraz cmentarza, grzebowisko dla zwierząt domowych w perspektywie aktów prawa miejscowego, prawa budowlanego i ochrony zabytków oraz grzebowisko dla zwierząt domowych w ujęciu polityki publicznej.

**WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ:** W konsekwencji poczynionej analizy udowodniono, że materia problemowa dotycząca grzebowisk dla zwierząt

Sugerowane cytowanie: Paradowski, M. (2022). Grzebowisko dla zwierząt domowych w świetle norm prawa administracyjnego. *Horyzonty Polityki*, 13(43), 231–247. DOI: 10.35765/HP.2238.

domowych uchodzi za trudny temat, głównie z uwagi na jej wymiar moralny. Sposób grzebania zwierząt domowych absolutnie nie może być wiązany z ceremonią pogrzebową zmarłego człowieka. Z uwagi na zagrożenie obrazy uczuć religijnych oraz profanacji chrześcijańskiej tradycji ceremonii pogrzebowej należy stworzyć normy prawa administracyjnego w zakresie standardów grzebania zwierząt domowych.

---

---

**WNIOSKI, INNOWACJE I REKOMENDACJE:** W obecnym stanie prawnym istnieje wiele niejasności względem postępowania z nieżyjącym zwierzęciem domowym. Często pojawiają się przypadki naruszania prawa poprzez niewłaściwe postępowanie z ich szczątkami. Wobec tego istnieje potrzeba dyskusji naukowej.

---

---

**SŁOWA KLUCZOWE:**

grzebowisko dla zwierząt domowych, prawo administracyjne, obiekt budowlany, zabytek, luka prawna.

*Abstract*

PET CEMETERY IN CONTEXT ADMINISTRATIVE LAW

**RESEARCH OBJECTIVE:** The aim of this article is a normative analysis of legal institution pet's cemetery in context of administrative law. The intention of this elaboration is to show the need to create a broader normative regulation and unequivocal separation the pet cemetery against cemeteries as places of religious worship.

---

---

**THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS:** The basic research problem is to show a misunderstanding of the concept the pet cemetery in terms of a cemetery, the need to fill a legal gap by adding to existing legislation standards in the area of burying the pet, administration procedures and competences of public authorities in this area. This elaboration will use the following research methods: dogmatic, historical-doctrinal, legal-comparative and deductive.

---

---

**THE PROCESS OF ARGUMENTATION:** This article discusses the genesis of the analyzed legal institution, a comparative approach to a pet cemetery in relation to a cemetery and a historical cemetery in the context of local law, building law and monument protection and pet cemetery in terms of public policy.

---

---

**RESEARCH RESULTS:** As a result of the analysis, it was proved that the problematic matter about the pet cemetery is regarded as a difficult topic mainly in view of moral dimension. The method of burying the pet must absolutely not be similar to the funeral ceremony of a deceased person. Due to the danger of offending religious feelings and the profanation the Christian's tradition of the



funeral ceremony, administrative law norms should be created in the area of legal standards of burying the pet.

---

---

**CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS:** In the current legal status is a lot of ambiguities in proceeding with a dead the pet. Often there are cases breaking the law in conjunction with improper handling of a deceased the pet. Therefore, there is a need for a scientific discussion.

---

---

**KEYWORDS:**

Pet cemetery, administrative law, building structure, monument, a gap in the law

## 1. WSTĘP

Celem niniejszego artykułu jest analiza normatywna dotycząca instytucji prawnej grzebowiska dla zwierząt domowych w świetle norm prawa administracyjnego. Dotychczasowy stan wiedzy i nauki w przedmiotowym obszarze dostarcza wielu możliwości badawczych oraz wymusza konieczność dyskusji w polu *de lege ferenda*. Istniejący stan prawny wskazuje na potrzebę weryfikacji przyjętych w nim rozwiązań normatywnych oraz potrzebę uzupełnienia wielu luk prawnych. Należy więc postawić tezę, że w krajowym porządku prawnym grzebowisko dla zwierząt domowych jest błędnie rozumiane, bowiem zwykle bywa traktowane jako miejsce sakralne. Co więcej, w sferze norm prawa administracyjnego przedmiotowa materia wymaga pewnego uporządkowania uniemożliwiającego zachowanie właściwego paradygmatu interpretacyjnego grzebowiska dla zwierząt domowych, prawidłowej wykładni terminów determinujących tę instytucję. Trzeba mieć na uwadze, że grzebowisko dla zwierząt domowych w żaden sposób nie powinno być kojarzone z cmentarzem. Obecnie istniejąca praktyka jednak sprzyja takiemu podejściu.

Problematyka dotycząca grzebowisk dla zwierząt domowych w płaszczyźnie prawa administracyjnego stanowi ważne zagadnienie normatywne. Dotychczasowe rozwiązania prawne traktują tę materię dość enigmatycznie i lapidarnie. Nie istnieje bowiem żaden akt prawny, który w sposób kompleksowy stanowiłby o standardach dotyczących tworzenia, łączenia oraz likwidacji grzebowisk dla zwierząt domowych. Obowiązujące źródła prawa milczą na temat

zasad pochówków ich szczątków, procedury administracyjnej oraz kompetencji organów administracji publicznej w tym zakresie. Co więcej, w ujęciu społecznym grzebowisko dla zwierząt domowych błędnie postrzegane jest przez pryzmat cmentarza dla zwierząt. Nieprawidłowo utrwalona w języku potocznym terminologia wymaga pogłębionej refleksji naukowej. Taki stan rzeczy wymusza potrzebę szerszej analizy badawczej oraz zachęca do podejmowania dyskusji w zakresie niniejszej tematyki. Sprawy dotyczące pochówków ludzkich zwłok zostały uregulowane na mocy ustawy z dnia 31 stycznia 1959 roku o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Aktualnie dostrzega się niedostatek analogicznych rozwiązań prawnych w sferze dotyczącej grzebania zwierząt domowych. W płaszczyźnie prawa publicznego wyodrębnia się ustawę z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Niemniej jednak istnieje tutaj wyłącznie jeden artykuł poświęcony przedmiotowej tematyce. Na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części – wymagane jest uzyskanie zezwolenia (Ustawa, 1996, art. 7, ust. 1, pkt 4). Racjonalny prawodawca w drodze delegacji ustawowej *ex lege* upoważnił organy stanowiące i kontrole gmin do wydawania aktów prawa miejscowego w sferze kształtowania wymagań stawianych wobec przedsiębiorców ubiegających się uzyskanie niniejszego zezwolenia. Przepis ten stanowi przykłady normy administracyjnego prawa gospodarczego i nie wykazuje cech charakterystycznych dla regulacji ustrojowych. Powyższe argumenty przekonują o słuszności dalszych analiz badawczych w tym zakresie.

## 2. METODY I NARZĘDZIA BADAWCZE

Niniejsze opracowanie będzie wykorzystywało dla celów naukowych następujące metody badawcze: dogmatyczną, historyczno-doktrynalną, prawno-porównawczą oraz dedukcyjną. Punktem wyjścia w analizie tematycznej – objętej przedmiotem niniejszego opracowania – pozostaje dogmatyka prawa, u której podstaw znajdują się ustalenia dotyczące opisu i systematyzacji norm prawnych w porządku normatywnym, ich wykładnia, praktyka stosowania prawa,

a także ewentualność zmian w obowiązującym systemie. Nieocenioną rolę w dokonaniu kompleksowej analizy badawczej spełnia metoda historyczno-doktrynalna, która zapewnia ciągłość logiczną dyskusji w polu podjętych dywagacji. Obligatoryjnym czynnikiem sprzyjającym przeprowadzeniu rzetelnych rozważań problemowych oraz osiągnięciu oczekiwanych wniosków końcowych jest zastosowanie metody komparatystycznej, będącej swoistym wyrazem horyzontalnego ujęcia problemu badawczego. Z kolei wykorzystywana od starożytności metoda dedukcyjna jest sposobem na ustalenie rozumienia treści poprzez sylogizm, co stanowi ważny asumpt nauk prawnych. Narzędzi badawczych dostarcza obowiązujące ustawodawstwo, istniejąca literatura prawnicza oraz przyjęte stanowisko judykatury. Pomocnicze znaczenie spełnia opisana w języku potocznym istniejąca rzeczywistość, która niejednokrotnie zachęca do podejmowania analizy normatywnej.

### 3. GENEZA GRZEBOWISK DLA ZWIERZĄT W POLSCE

Grzebowiska dla zwierząt domowych w Polsce mają stosunkowo krótką tradycję. Początkowo zwierzyńę domową grzebano na terenach gospodarstw rolnych lub w obszarach lasów. Istniała również różnica pomiędzy grzebowiskami dla zwierząt domowych a grzebowiskami dla zwierząt w ogóle. W swej zasadniczej części te ostatnie były tworzone dla potrzeb gospodarki rolnej. Pierwsze rozwiązania prawne pojawiły się w ustawie z dnia 16 października 1991 roku o ochronie przyrody. Ustawodawca zaliczył cmentarze grzebalne i niegrzebalne oraz grzebowiska zwierząt do terenów zieleni (Ustawa, 1991, art. 2a, pkt 14a). Pewne rozwiązania prawne dotyczące zasad grzebania oraz spalania zwierząt zostały wprowadzone na mocy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 23 grudnia 1998 roku w sprawie szczegółowych warunków weterynaryjnych przy zbieraniu, przetwarzaniu, grzebaniu lub spalaniu zwłok zwierzęcych i ich części oraz odpadów poubojowych. Odnotować jednak trzeba, że przedmiotowy akt prawny miał wyłącznie zastosowanie względem zwierząt gospodarskich, zasadniczo przeznaczonych do spożycia. Z kolei w świetle załącznika nr 6

do rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 roku w sprawie ewidencji gruntów i budynków prawodawca zaliczył grzebowiska zwierząt do innych terenów zabudowanych wśród gruntów zabudowanych i zurbanizowanych. Na terenach ochrony pośredniej może być zabronione lub ograniczone wykonywanie robót oraz innych czynności powodujących zmniejszenie przydatności ujmowanej wody lub wydajności ujęcia, a w szczególności lokalizowanie cmentarzy oraz grzebanie zwłok zwierzęcych (Ustawa, 2001, art. 54, ust. 1, pkt 13). Wymienione źródła prawa utraciły moc obowiązującą.

Obecnie na szczeblu krajowym jedynym źródłem prawa częściowo dotyczącym grzebowisk dla zwierząt domowych pozostają: ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rozporządzenia wykonawcze do tego aktu normatywnego oraz akty prawa miejscowego w postaci uchwał organów stanowiących i kontrolnych gmin. Aktami prawnymi Unii Europejskiej poruszającymi tematykę postępowania z martwymi zwierzętami są: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 roku, określające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego i produktów pochodnych, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (rozporządzenie o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego) oraz rozporządzenie Komisji (UE) nr 142/2011 z dnia 25 lutego 2011 roku w sprawie wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009, określającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi. Produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego powstają przede wszystkim przy uboju zwierząt do spożycia przez ludzi, przy produkcji wyrobów pochodzenia zwierzęcego, np. produktów mlecznych, oraz przy usuwaniu zwierząt martwych, a także podczas stosowania środków zwalczania chorób. Niezależnie od pochodzenia, produkty te stanowią potencjalne zagrożenie dla zdrowia ludzi i zwierząt oraz dla środowiska. Zagrożenie takie należy odpowiednio kontrolować albo kierując produkty do bezpiecznych kanałów usuwania, albo stosując je w różnych celach, z zachowaniem ściśle określonych warunków, minimalizując w ten sposób związane z nimi zagrożenie dla zdrowia.

#### 4. CMENTARZYSKO, CMENTARZ ORAZ GRZEBOWISKO

Na wstępie do dalszych rozważań warto zwrócić uwagę na pojęcia synonimiczne, takie jak: cmentarzysko oraz cmentarz, które po głębszym namyśle nie mogą być uznawane za tożsame. Analiza językowa przedmiotowych terminów skłania do stwierdzenia, że wymienione pojęcia wykazują istotne cechy odrębności. Termin cmentarzysko zasadniczo posiada inklinacje historyczne oraz zastrzeżony jest na rzecz odkryć archeologicznych, o czym stanowi przepis ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Ochronie i opiece podlegają, bez względu na stan zachowania, zabytki archeologiczne będące w szczególności cmentarzyskami (Ustawa, 2003, art. 3, ust. 1, pkt 3b). Prawodawca z kolei nieco inaczej wyraża paradygmat interpretacyjny cmentarzyska na gruncie ustawy z dnia 28 marca 1933 roku o grobach i cmentarzach wojennych. Tutaj ustawodawca wskazał, że grobami wojennymi w rozumieniu ustawy są groby spoczynku ofiar niemieckich i sowieckich obozów, w tym cmentarzyska ich prochów (Ustawa, 1933, art. 1, pkt 7). W kontekście tych ustaleń wolno wysnuć pogląd, że pojęcie cmentarzyska w sferze prawa administracyjnego ma dość szeroki zakres znaczeniowy. Uniwersalizacji tych terminów sprzyja wyodrębnienie terminu cmentarza, który łączy w swej treści współczesne miejsce pochówku zmarłych z terenem sakralnym. W opracowaniach leksykograficznych cmentarz jest traktowany jako miejsce przeznaczone do pochówku zmarłych, określone pod względem powierzchni i wyznaczone instytucjonalnie. Użycie w definicjach form męskoosobowych zmarli, umarli precyzuje, że przestrzeń tę przeznaczają się dla ludzi, którzy, choć nie funkcjonują już w danej społeczności biologicznie, to jednak są z nią nadal związani w innych aspektach, głównie: psychospołecznym, religijnym czy światopoglądowym (Sobstyl, 2020, s. 158). W następstwie tych stwierdzeń trzeba zauważyć, że terminy cmentarzysko oraz cmentarz w nauce prawa publicznego nie mogą być identyfikowane z pojęciem grzebowiska dla zwierząt domowych lub cmentarza dla zwierząt domowych. Ten ostatni zwrot językowy pozostaje określeniem obowiązującym jedynie w języku potocznym. Stosowanie wykładni gramatycznej rozszerzającej wydaje się być swoistym nadużyciem prawnym. W języku prawnym od wielu lat

funkcjonuje zwrot grzebowiska dla zwierząt domowych. Za takim argumentem niewątpliwie przemawia terminologia znajdująca się w polskim prawodawstwie, znikomej literaturze prawniczej oraz orzecznictwie sądowo-administracyjnym. Proces powstawania grzebowiska jest długotrwały. Wymaga dużej cierpliwości w zdobywaniu niezbędnych dokumentów, wniosków i zezwoleń. Zdarza się, że kończy się niepowodzeniem. Rozpoczyna się często uchwałą rady jednostki samorządu terytorialnego. Aby inwestycja doszła do skutku, niezbędne są między innymi badania geologiczne oraz opinie powiatowego lekarza weterynarii i inspektoratu ochrony środowiska. Poza wszystkimi procedurami, których trzeba dopełnić przed wybudowaniem obiektu, niezbędne jest także zdobycie pozwolenia na prowadzenie grzebowiska (Myślińska, 2018, s. 91). Podobne stanowisko zajęła judykatura. Warunki podejmowania działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych powinny uwzględniać zapewnienie stosownych warunków technicznych i organizacyjnych dla prowadzenia działań w sposób bezpieczny dla ludzi i środowiska, zapewnienie należytego traktowania zwierząt czy minimalizacja konfliktów lokalnych, jakie mogą powstawać na tle specyfiki danej działalności (np. potencjalne uciążliwości, immisje itp.) (Wyrok NSA, 2016). Na ten temat wyowiada się również sąd w innym akcie stosowania prawa. Nie sam więc wymóg zachowania odległości grzebowiska, a określenie tej odległości w wymiarze co najmniej 3 km od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywnościowe, zakładów żywienia zbiorowego, zakładów przechowujących żywność oraz studni, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, sąd uznał za nieważny (Wyrok WSA, 2018).

## 5. GRZEBOWISKO DLA ZWIERZĄT DOMOWYCH W UJĘCIU POLITYKI PUBLICZNEJ

Podejmując dyskusję merytoryczną warto zwrócić uwagę na kwestie propagowania lokalnej polityki w zakresie grzebowisk dla zwierząt domowych. Socjologiczny wymiar tego zagadnienia oraz aspekty polityki samorządowej powinny oddziaływać na instrumenty prawne

generujące rozwiązania normatywne w tym zakresie. Lokalna polityka miast i wsi musi uwzględniać potrzeby mieszkańców wspólnoty samorządowej również w płaszczyźnie dotyczącej grzebowisk dla zwierząt domowych. Za takim argumentem przemawiają względy emocjonalne wiążące człowieka ze zwierzęciem domowym, ukształtowane w czasie budowania więzi pomiędzy zwierzakiem a jego właścicielem. Niniejsze okoliczności wpływają na tworzenie określonych standardów prawnych w kręgu aktów prawa miejscowego na szczeblu samorządowym.

### 6. GRZEBOWISKO DLA ZWIERZĄT DOMOWYCH W PERSPEKTYWIE AKTÓW PRAWA MIEJSCOWEGO

Na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego można zauważyć regulacje normatywne dotyczące wymagań stawianych przedsiębiorcy ubiegającemu się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Stosownie do treści przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, przedmiotowe wymagania określane są w formie uchwały organu stanowiącego i kontrolnego gminy lub miasta będącej aktem prawa miejscowego (Ustawa, 1996, art. 7, ust. 3a). Analiza prawna, przeprowadzona na podstawie dostępnych publikacji źródeł lokalnego prawa, pozwoliła uznać, że w obrocie prawnym znajduje się ponad 800 uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego podejmujących problematykę grzebowisk dla zwierząt domowych. Warto omówić wybrane z nich.

Na mocy uchwały nr XXXIII/172/2021 Rady Gminy Miastków Kościelny z dnia 26 marca 2021 roku w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części na terenie Gminy Miastków Kościelny oraz określenia wzoru wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności przedsiębiorcy, ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia grzebowisk lub spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, powinien spełniać następujące wymagania: 1) posiadać

aktualny wpis do ewidencji działalności gospodarczej lub Krajowego Rejestru Sądowego w zakresie prowadzenia grzebowiska lub spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, 2) posiadać tytuł prawny do ogrodzonego i zabezpieczonego przed dostępem osób postronnych terenu, na którym prowadzona będzie działalność oraz 3) posiadać obiekty, środki i narzędzia niezbędne do właściwego prowadzenia działalności, w szczególności: chłodnię do czasowego przetrzymywania zwłok zwierzęcych i ich części, środki transportu dopuszczone do użycia przy przewozie zwłok zwierzęcych i ich części. W przypadku ubiegania się o zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia grzebowisk powinien posiadać środki do dezynfekcji zwłok zwierzęcych i ich części przed zagrzebaniem oraz narzędzi do grzebania zwłok i ich części. W przypadku ubiegania się o zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie spalarni zwłok zwierzęcych i ich części powinien posiadać urządzenia do spalania zwłok zwierzęcych i ich części, spełniające wymagania określone w obowiązujących przepisach w tym zakresie (Uchwała, 2021, par. 4).

Analogiczne rozwiązania prawne wynikają z odrębnych regulacji normatywnych, w szczególności: uchwały nr XXIV/159/2021 Rady Gminy Stoszowice z dnia 30 marca 2021 roku w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części na terenie Gminy Stoszowice oraz uchwały nr XI/137/20 Rady Miejskiej w Stepnicy z dnia 30 marca 2020 roku w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części na terenie Gminy Stepnica. Zbliżone ustalenia w zakresie prowadzenia grzebowisk dla zwierząt wynikają z treści przepisu uchwały nr XXIX.157.2021 Rady Gminy Rzecznów z dnia 22 marca 2021 roku w sprawie wymagań, jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części na terenie Gminy Rzecznów (Uchwała, 2021, par. 3). W systemie lokalnego prawa



znajdują się również akty prawne, których zakres przedmiotowy ograniczony został wyłącznie do sfery wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych. Dowodem przyjętego rozwiązania prawnego jest uchwała nr XLI/321/2017 Rady Gminy Babice z dnia 28 grudnia 2017 roku w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części na terenie Gminy Babice.

## 7. GRZEBOWISKO DLA ZWIERZĄT DOMOWYCH JAKO OBIEKT BUDOWLANY I ZABYTKOWY

Podjmując analizę normatywną dotyczącą grzebowiska dla zwierząt domowych w perspektywie norm prawa administracyjnego warto zwrócić uwagę na ujęcie grzebowiska dla zwierząt domowych w odniesieniu do pojęć obiektu budowlanego i zabytkowego. Z tego względu punktem wyjścia dla dalszych rozważań muszą pozostać instrumenty prawne przewidziane ustawą z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawą z dnia 7 lipca 1994 roku – Prawo budowlane. Nie ulega wątpliwości, że wśród dokumentów planistycznych obowiązujących na szczeblu gminy ład przestrzenny kształtowany jest poprzez ustalenie polityki przestrzennej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Przeznaczenie terenów określone jest na mocy przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Paradowski, 2012, s. 151–171). W wymienionych dokumentach planistycznych rzadko znajdują się rozwiązania prawne dotyczące terenów zaplanowanych pod lokalizację grzebowiska dla zwierząt domowych. Obserwuje się również tendencję niedostrzegania potrzeb mieszkańców lokalnej wspólnoty samorządowej wobec konieczności zagospodarowania terenów przeznaczonych dla pochówków zwierząt domowych. Nie oznacza to jednak braku mechanizmów prawnych umożliwiających tworzenie takich obiektów budowlanych. Trzeba pamiętać, że grzebowisko dla zwierząt domowych stanowi przykład inwestycji celu publicznego. Katalog

celów publicznych został wymienione przez ustawodawcę w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z treścią przepisu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym inwestycja celu publicznego jest lokalizowana na podstawie planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku, w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego (Ustawa, 2003, art. 50, ust. 1). Co ważne, lokalizowanie grzebowiska dla zwierząt domowych wymaga uzyskania przez inwestora decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, bowiem w myśl treści przepisu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 roku do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się grzebowiska zwłok zwierzęcych (Rozporządzenie, 2019, par. 3, ust. 1, pkt 76). Nie wolno zapomnieć, że w świetle przepisów prawa budowlanego przedmiotowa inwestycja budowlana objęta jest reżimem obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę (Paradowski, 2017, s. 177). Wedle treści przepisu ustawy Prawo budowlane, roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę (Ustawa, 1994, art. 28, ust. 1). Trudno nie zauważyć, że w obliczu norm budowlano-prawnych grzebowisko dla zwierząt domowych stanowi przykład budowli. Racjonalny prawodawca do tej kategorii pojęciowej zalicza obiekty budowlane niebędące budynkiem lub obiektem małej architektury. Wśród katalogu otwartego inwestycji budowlanych zaliczonych przez ustawodawcę do kręgu budowli wymieniony został cmentarz. Przez analogię uznać więc można, że grzebowisko dla zwierząt domowych stanowić musi budowlę jako przykład obiektu budowlanego.

Na gruncie przepisów prawa administracyjnego grzebowisko dla zwierząt domowych może być również traktowane jako obiekt zabytkowy, jeśli spełni on kryterium zabytku. I tak, w myśl treści przepisu ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, przez zabytek należy rozumieć nieruchomość lub rzecz ruchomą, ich części lub zespoły będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową (Ustawa, 2003, art. 3, pkt 1). Nie sposób przemilczeć faktu, że pogląd o traktowaniu grzebowiska dla zwierząt domowych w kategoriach obiektu zabytkowego w społeczeństwie może powodować liczne kontrowersje oraz

podstawy do szerokiej dyskusji naukowej. Niemniej jednak istniejące tereny pochówków dla zwierząt domowych wraz z upływem czasu mogą stanowić istotny walor kultury współczesnej, co nie wyklucza szansy na przypisanie potencjalnemu grzebowisku lub określonej jego części znamion zabytku. Postępując dalej w tej analizie można zauważyć, że na przedmiotowym terenie grzebane są szczątki zwierząt domowych, które niejednokrotnie w przeszłości odgrywały ważną rolę w życiu człowieka, m.in. psy-przewodnicy dla osób ociemniałych, psy policyjne, psy tropiące i ratownicze. Ich miejsce pochówku może spełniać ważne znaczenie kulturowe, a przez to również może mieć rangę zabytkową. Interesująco na temat istoty cmentarzy zabytkowych w ogóle wypowiada się literatura prawnicza. Cmentarze historyczne, wśród całokształtu działań podejmowanych w dziedzinie ochrony zabytków w Polsce, znajdują się wyraźnie na marginesie. Nie jest łatwo zrozumieć, dlaczego obiekty, z którymi każdy utrzymuje mniej lub bardziej bezpośredni kontakt, budzą tak małe zainteresowanie. Być może pewną rolę odgrywa fakt, że pojęcie „zabytkowy cmentarz” funkcjonuje w naszej świadomości od niedawna (Rudkowski, 2004, s. 104). Z tego względu także grzebowiska dla zwierząt domowych powinny w przyszłości stanowić przykład dziedzictwa kulturowego wymagającego ochrony.

## 8. WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ

Nie pozostaje kwestią sporną, że instytucja prawna grzebowiska dla zwierząt domowych jest niedoregulowana prawnie i wymaga stworzenia jednolitego źródła prawa kompleksowo ujmującego tę problematykę i porządkującego dotychczasowy stan prawny. Inspiracją dla stworzenia ustawy mogą pozostać rozwiązania normatywne obowiązujące w treści ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Nowo projektowane źródło prawa winno także wskazywać na przepisy materialno-prawne mówiące o uprawnieniach osób do pochówków zwierząt domowych, regulować warunki transportowania, standardy przechowywania i spopielenia ich prochów oraz określać sankcje karne za grzebanie szczątków zwierząt domowych w miejscach do tego nieprzeznaczonych.

## 9. WNIOSKI

W konsekwencji poczynionej analizy badawczej nasuwają się znamienne wnioski końcowe. Materia problemowa dotycząca grzebowisk dla zwierząt domowych uchodzi za trudny temat, głównie z uwagi na jej wymiar moralny. Właściciele zmarłych zwierząt często podejmują praktyki grzebania ich szczątków, wykazując nader emocjonalnie stosunek do sytuacji. Okoliczności te nie mogą przypominać ceremonii pogrzebowej zastrzeżonej wyłącznie dla zmarłego człowieka. Celebrowanie grzebania zwierzaka byłoby etycznie niepoprawne. Grzebanie zmarłego zwierzęcia powinno służyć tylko zachowaniu koniecznych reguł sanitarnych, niezbędnych ze względu na ochronę życia i zdrowia człowieka. Niewłaściwe postępowanie ze szczątkami zwierząt może stać się powodem szerzenia wielu chorób, w tym również zakaźnych.

W obliczu tych argumentów należy pamiętać, że ceremonia pogrzebowa człowieka jest wyrazem wiary, tradycji i nauki Kościoła katolickiego, który poświęca wiele uwagi jej formatowi. Nie sposób więc czynić jakichkolwiek zarzutów względem kształtowania modelu prymarnej wartości tej ceremonii. Prawem podstawowym każdego człowieka jest zapewnienie zmarłemu pochówku w warunkach zachowania należytej godności i poszanowania ludzkich zwłok. Taki sposób celebrowania uroczystości pogrzebowej zastrzeżony jest wyłącznie na rzecz zmarłego człowieka. Praktyki grzebania zwierząt domowych w żaden sposób nie mogą przypominać praktyk ceremonii pogrzebowej przeznaczonej dla zmarłego człowieka. Byłoby to nie tylko swoistym nadużyciem prawa, ale również mogłoby spotkać się z zarzutem obrazy uczuć religijnych. Nie sposób wyobrazić sobie uroczystości polegającej na odprowadzeniu szczątków zwierzęcia domowego do miejsca spoczynku i złożenia ich w grobie według standardów przypominających ceremonię pogrzebową. Powyższe stanowisko skłania do stwierdzenia, że istnieje pewna niechęć i opór wobec konieczności wypełnienia luki prawnej poprzez uregulowanie sfery dotyczącej grzebania zwierząt domowych. Niemniej jednak w Polsce istnieje aktualnie 15 grzebowisk dla zwierząt domowych. Wraz z upływem czasu wydaje się, że ich liczba będzie sukcesywnie wzrastać. W obecnym stanie prawnym istnieje wiele niejasności względem postępowania z nieżyjącym zwierzęciem domowym.

Niejednokrotnie pojawiają się przypadki naruszania prawa poprzez niewłaściwe postępowanie ze szczątkami zwierząt domowych. Wobec takiego stanu rzeczy niezbędna jest regulacja prawna, która wszechstronnie i racjonalnie uwzględni konieczne rozwiązania normatywne.

#### BIBLIOGRAFIA

- Myślińska, A. (2018). Grzebowiska dla zwierząt w Polsce. *Architectus : Pismo Wydziału Architektury Politechniki Wrocławskiej*, 1 (53), 89–98.
- Paradowski, M. (2012). Administracyjno-prawne ograniczenie wolności budowlanej przez plan zagospodarowania przestrzennego. W J. Filipek (Red.), *Prawo administracyjne w mechanizmie prawa* (s. 151–171). Kraków: Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o. – Oficyna Wydawnicza AFM.
- Paradowski, M. (2017). *Pozwolenie na budowę*. Warszawa: Wydawnictwo In Plus – Teresa Konarska.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 23 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych warunków weterynaryjnych przy zbieraniu, przetwarzaniu, grzebaniu lub spalaniu zwłok zwierzęcych i ich części oraz odpadów poubojowych Dz. U. 1999 nr 3 poz. 23 (Polska) <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19990030023/O/D19990023.pdf>
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków Dz. U. nr 38, poz. 454 (Polska) <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20010380454/O/D20010454.pdf>
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. określające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego i produktów pochodnych, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (rozporządzenie o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego) Dz.U. UE. L. 2009.300.1 (Polska) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R1069&from=PL>
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 142/2011 z dnia 25 lutego 2011 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 określającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi Dz.U. UE. L. 2011.54.1 (Polska) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32011R0142>

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko Dz.U. 2019 poz. 1839 (Polska) <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20190001839/O/D20191839.pdf>
- Rudkowski, T. (2004). O ochronę cmentarzy zabytkowych. *Ochrona Zabytków*, 1–2, 104–114.
- Sobstyl, K. (2020). Semantyka grzebowisk dla zwierząt na tle miejsc pochówków ludzi. Analiza porównawcza makroznaków. *Etnolingwistyka. Problemy Języka i Kultury*, 32, 157–171.
- Uchwała nr XLI/321/2017 Rady Gminy Babice z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części na terenie Gminy Babice Dz. Urz. Woj. Małopolskiego 2017 poz. 9274 (Polska) [http://edziennik.malopolska.uw.gov.pl/WDU\\_K/2017/9274/akt.pdf](http://edziennik.malopolska.uw.gov.pl/WDU_K/2017/9274/akt.pdf)
- Uchwała nr XI/137/20 Rady Miejskiej w Stepnicy z dnia 30 marca 2020 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części na terenie Gminy Stepnica Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego 2020 poz. 2293 (Polska) [http://g.ekspert.infor.pl/p/\\_dane/akty\\_pdf/U83/2020/135/2293.pdf](http://g.ekspert.infor.pl/p/_dane/akty_pdf/U83/2020/135/2293.pdf)
- Uchwała nr XXIX.157.2021 Rady Gminy Rzecznów z dnia 22 marca 2021 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, na terenie Gminy Rzecznów Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego 2021 poz. 2693 (Polska) [https://edziennik.mazowieckie.pl/WDU\\_W/2021/2693/akt.pdf](https://edziennik.mazowieckie.pl/WDU_W/2021/2693/akt.pdf)
- Uchwała nr XXXIII/172/2021 Rady Gminy Miastków Kościelny z dnia 26 marca 2021 r. w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części na terenie Gminy Miastków Kościelny oraz określenia wzoru wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego 2021 poz. 3403 (Polska) [https://edziennik.mazowieckie.pl/WDU\\_W/2021/3403/akt.pdf](https://edziennik.mazowieckie.pl/WDU_W/2021/3403/akt.pdf)

- Uchwała nr XXIV/159/2021 Rady gminy Stoszowice z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części na terenie Gminy Stoszowice Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego 2021 poz. 1899 (Polska) [http://g.ekspert.infor.pl/p/\\_dane/akty\\_pdf/U70/2021/106/1899.pdf](http://g.ekspert.infor.pl/p/_dane/akty_pdf/U70/2021/106/1899.pdf)
- Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych. Dz.U. 1933 nr 39 poz. 311 (2018) (Polska) <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19330390311/U/D19330311Lj.pdf>
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych Dz. U. 1959 nr 11 poz. 62 (2020) (Polska) <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19590110062/U/D19590062Lj.pdf>
- Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody Dz. U. 1991 nr 114 poz. 492 (Polska) <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19911140492/O/D19910492.pdf>
- Ustawa z dnia 7 lutego 1994 r. – Prawo budowlane Dz. U. 1974 nr 38, poz. 229 (2021) (Polska) <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19940890414/U/D19940414Lj.pdf>
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Dz. U. 1996 nr 132, poz. 622 (2021) (Polska) <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19961320622/U/D19960622Lj.pdf>
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami Dz. U. 1997 nr 115, poz. 741 (2021) (Polska) <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19961320622/U/D19960622Lj.pdf>
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne Dz. U. 2001 nr 115, poz. 1229 (2017) (Polska) <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20011151229/U/D20011229Lj.pdf>
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Dz. U. 2003 nr 80, poz. 717 (2021) (Polska) <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20030800717/U/D20030717Lj.pdf>
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami Dz. U. 2003 nr 162, poz. 1568 (2021) (Polska) <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20031621568/U/D20031568Lj.pdf>
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 1 marca 2016 r. II OSK 36/16. CBSA.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2018 r. II SA/Po 2/18. CBSA.

### Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>





RECENZJE

REVIEWS



**Sielezin, J.R. (2021). *Metodologia badań społecznych. Definicje, terminy, pojęcia*. Jelenia Góra: Wydawnictwo Poligrafia AD REM, ss. 248. ISBN 978-83-66458-84-0.**

Zagadnienia metodologiczne nie cieszą się zazwyczaj zbyt dużym zainteresowaniem zarówno wśród studentów, jak również, i to jest szczególnie niepokojące, wśród części pracowników naukowych. Znajduje to niekiedy odzwierciedlenie w programach różnych kierunków studiów oraz w rozmaitych pracach o charakterze naukowym, choć odpowiedź na pytanie, jak rozwiązać podjęty problem i jak prowadzić badania, jest konieczna przy opracowywaniu każdego tematu. Przyczyną jest być może słaba znajomość zagadnień metodologicznych wśród tych, którzy powinni metodologię znać i towarzyszące temu przekonania o konieczności zapoznania się z wieloma opracowaniami, w dodatku poruszającymi kwestie trudne i napisane często trudnym dla laika językiem.

W tej sytuacji pojawienie się recenzowanej tutaj książki należy uznać za ze wszech miar pożądane i korzystne dla tych, którzy powinni choć trochę orientować się w kwestiach metodologicznych. Jest to bowiem słownik zawierający blisko pięćset haseł z zakresu metodologii nauk społecznych, ułożonych w porządku alfabetycznym. Poszczególne hasła zostały opracowane w tekście o objętości na ogół nieprzekraczającej jednej strony, a zatem w sposób zwięzły i syntetyczny. Dla wielu potrzeb może to być wystarczające (np. dla przygotowujących prace licencjackie czy magisterskie), a w przypadku konieczności szerszego potraktowania jakiegoś problemu można wykorzystać towarzyszące każdemu hasłu wskazówki bibliograficzne. Jest to więc z jednej strony kompendium wiedzy o kwestiach metodologicznych – dla wielu, szczególnie początkujących, badaczy wystarczające – z drugiej może stanowić wstęp do dalszych, już bardziej ukierunkowanych poszukiwań.

Słownik może być bardzo przydatny również w innej sytuacji – dla osób szukających wytłumaczenia znaczenia pewnych terminów, np. dla studentów czy doktorantów chcących zrozumieć słowa, które padły w trakcie zajęć dydaktycznych, czy też są obecne w czytanych opracowaniach.

Kilka zdań należy poświęcić treści słownika. Dla części osób do niego sięgających powodem pewnej refleksji może być już sam podtytuł książki (*Definicje, terminy, pojęcia*) wskazujący, że wymienione zagadnienia, niekiedy rozumiane jako synonimy, są jednak czymś różniącym się między sobą. Sięgając do zawartości tego opracowania, już na pierwszych stronach, pod literą A znajdują się hasła dotyczące kwestii często obecnych nawet w języku potocznym, ale w wielu przypadkach błędnie rozumiane. Przykładem może być analiza – słowo oznaczające metodę polegającą na rozłożeniu jakiejś całości na części, a przez wielu traktowane jako synonim badań czy też używane w sposób bezrefleksyjny. W kolejnych hasłach omówiono także kilka rodzajów analizy, stanowiących odrębne metody czy techniki badawcze, m.in. analizę dokumentów osobistych, analizę historyczno-porównawczą, analizę instytucjonalno-prawną, analizę systemową, analizę treści (zawartości) itd. Pod literą B zostały m.in. scharakteryzowane różne rodzaje badań (np. ankietowe, archiwalne, diachroniczne, panelowe itd.) czy wiele rodzajów błędów możliwych do popełnienia w badaniach naukowych, pod C wyjaśniono między innymi, czym jest continuum, czyli termin często wymieniany bez wyjaśnienia, oraz na czym polega celowy dobór próby. Nie kontynuując tego wyliczania w porządku alfabetycznym trzeba powiedzieć, że w słowniku opisano wiele podejść badawczych (np. behawioryzm, etnometodologia, funkcjonalizm, strukturalizm, konstruktywizm i in.), wiele metod (np. biograficzna, decyzyjna, monograficzna, studium przypadku i in.), technik badawczych wraz z ich różnymi odmianami (obserwacja, wywiad, ankieta i in.), a także wiele terminów związanych z procesem badawczym (np. problem badawczy, hipoteza, wskaźnik, konceptualizacja, operacjonalizacja). Spora część haseł to terminy wywodzące się z logiki oraz sposoby interpretowania, wnioskowania, wyjaśniania, przewidywania, a mówiąc ogólnie – myślenia naukowego.

Zakres haseł umieszczonych w słowniku obejmuje znacznie więcej ich rodzajów, a ich nawet skrótowe wymienienie jest niemożliwe

w tym miejscu. Słownik ma charakter wyczerpujący, można powiedzieć, że w całości obejmuje swoim zakresem kwestie składające się na metodologię badań społecznych. Autor niniejszej recenzji przeprowadził pewien test z tym związany i sprawdził, że wszystkie z dwudziestu haseł, które przyszyły mu na myśl, zostały w słowniku uwzględnione. Na szczególną uwagę zasługuje duża liczba opracowań wykorzystanych i przywołanych w poszczególnych hasłach. Przy okazji trzeba podkreślić, że Jan R. Sielezin podjął się zadania wymagającego nie tylko bardzo dobrej znajomości metodologii nauk społecznych, ale także pracowitego i czasochłonnego.

Oczywiście, tak jak każde dzieło powstałe na podstawie subiektywnie dokonanego wyboru treści i źródeł, również recenzowana książka może spotkać się z uwagami krytycznymi. Niektórym czytelnikom może nie podobać się np. wielkość miejsca poświęconego poszczególnym hasłom; ze względu na własne potrzeby być może oczekiwaliby szerszego opracowania pewnych zagadnień. Trzeba jednak pamiętać, że opracowanie o charakterze leksykalnym ma swoje wymogi, a ponadto o tym, że jest to pozycja niemająca odpowiednika w polskiej literaturze.

Wysoki poziom merytoryczny recenzowanej książki oraz jej znaczenie praktyczne, istotne być może dla wielu osób, a także przystępna i zwięzła forma, w jakiej poszczególne hasła zostały opracowane, to przesłanki uprawniające do jej polecenia zainteresowanym.

Krzysztof Łabędź

<http://orcid.org/0000-0003-2255-3338>

Akademia Ignatianum w Krakowie

DOI: 10.35765/HP.2232



# INFORMACJE DLA AUTORÓW

(wymogi edytorskie, etyczne oraz merytoryczne)

## ZASADY OGÓLNE

1. Artykuły przyjmowane są zarówno w języku angielskim (preferowany), jak i w języku polskim.
2. Wszystkie nadesłane teksty są recenzowane. Warunkiem opublikowania tekstu jest pozytywna opinia co najmniej dwóch recenzentów potwierdzona akceptacją do opublikowania przez Komitet Redakcyjny.
3. Złożony do „Horyzontów Polityki” tekst nie powinien być wcześniej nigdzie publikowany ani w tym samym czasie złożony w redakcjach innych czasopism.
4. Autor (autorzy) wraz z tekstem artykułu naukowego składają wniosek o jego nieodpłatne opublikowanie oraz oświadczenie, którego wzór dostępny jest na stronie internetowej czasopisma. Autor jest zobowiązany przesłać do Redakcji (faks, dokument zeskanowany, tradycyjna poczta) oświadczenie o wyrażeniu zgody na nieodpłatną publikację artykułu w wersji papierowej i elektronicznej (PDF) oraz indeksowanie abstraktu artykułu w krajowych i międzynarodowych bazach danych, z którymi współpracuje Redakcja.
5. Zapraszamy zarówno do zgłaszania artykułów tematycznych (każdy numer poświęcony jest odrębnemu tematowi, danemu zagadnieniu, artykuły te są publikowane w dziale „Artykuły tematyczne”), jak i artykułów na dowolny temat (publikowanych w dziale „Varia”). Artykuły przyjmowane są w następujących terminach:
  - do 30 września – do numeru marcowego następnego roku (teksty w języku polskim i/lub językach kongresowych)
  - do 31 grudnia – do numeru czerwcowego następnego roku (teksty w języku polskim i/lub językach kongresowych)
  - do 31 marca – do numeru wrześniowego tego samego roku (teksty w języku polskim i/lub językach kongresowych)
  - do 30 czerwca – do numeru grudniowego tego samego roku (teksty w języku polskim i/lub językach kongresowych)

(w/w terminy mogą być zawężone w wypadku niektórych numerów tematycznych, szczególnie dotyczące artykułów tematycznych podawane są w odrębnych zaproszeniach do składania artykułów tzw. Call for Papers)

6. Czasopismo nie pobiera opłat za proces wydawniczy (APC) oraz za zatwierdzenie tekstu (submission charge).

## WYMOGI TECHNICZNO-EDYTORSKIE

1. Nadsyłane do Redakcji propozycje artykułów powinny być opracowane zgodnie z przyjętymi przez Redakcję zasadami edytorskimi:
  - a. czcionka: Times New Roman, 12 pkt;
  - b. odstępy między wierszami: 1,5 wiersza;
  - c. tekst obustronnie wyjustowany;
  - d. wcięcia akapitowe: standardowe;
  - e. tytuły i podtytuły: czcionka Times New Roman, 12 pkt, pogrubiona;
  - f. marginesy: standardowe (2,5 cm z każdej strony);
  - g. numeracja stron: ciągła, pośrodku dolnej części strony;
  - h. cytaty w tekście pisane w cudzysłowie.
2. Nadesłany tekst powinien objętościowo zawierać 20 000-30 000 znaków ze spacjami (tj. 0,5-0,75 ark. aut.).

3. W artykule należy stosować odwołania do literatury w systemie „autor – data wydania” (tzw. nawiasy referencyjne) według **stylu APA 7** (<http://www.apa-style.org/> oraz Przewodnik po kodowaniu w stylu APA; przydatna strona w języku polskim: <http://socjolekt.uni.opole.pl/?p=2531>). Zgodnie z nim przypisy umieszcza się bezpośrednio po cytacie lub w innym miejscu wymagającym wskazania źródeł w formie skróconej informacji bibliograficznej: w nawiasach podaje się nazwisko autora (ewentualnie współautorów) lub skrót tytułu źródła (w przypadku prac zbiorowych bez podanego redaktora), datę wydania oraz numery stron, na które powołuje się autor pracy, np. (Smith, 2012, s. 44). Pełną bibliografię należy podać na końcu artykułu w formie wykazu alfabetycznego.
4. Jeżeli w proponowanym artykule występują ilustracje, powinny być one przesłane w osobnych plikach graficznych (.tif; .eps; .jpg) w rozdzielczości 300 dpi; a wykresy (tylko odcienie szarości) przygotowane za pomocą Microsoft Office Excel należy dołączyć wraz z plikami źródłowymi (.xls), a tabele w Word.
5. **Propozycje artykułów powinny być przesłane pocztą elektroniczną, po uprzednim zalogowaniu do systemu OJS:** <https://horyzonty.ignatianum.edu.pl/index.php/HP> według jednego z trzech sposobów:
  - Jeśli Autor zna swój login i hasło, bo wcześniej zakładał swoje konto w „Horyzontach Polityki” (jako autor, recenzent, czytelnik): <https://horyzonty.ignatianum.edu.pl/index.php/HP/login>
  - Jeśli Autor nie jest pewny, czy posiada konto w systemie OJS lub nie pamięta hasła: <https://horyzonty.ignatianum.edu.pl/index.php/HP/login/lostPassword>
  - Jeśli Autor rejestruje się po raz pierwszy: <https://horyzonty.ignatianum.edu.pl/index.php/HP/user/register>
6. Proszę się rejestrować jako „czytelnik”, „autor” oraz w wypadku osób z co najmniej stopniem doktora jako „recenzent”. Domyślnie rejestracja uwzględnia tylko „czytelnika”, a brak zaznaczenia opcji „autor” uniemożliwi wgranie artykułu.
7. **UWAGA: Przy wgrzywaniu artykułu proszę umieścić plik bez danych Autora, ze względu na podwójnie tzw. ślepą recenzję, natomiast w „Metadanych”: imię i nazwisko, stopień, tytuł naukowy, numer osobisty ORCID, miejsce pracy: uczelnia, wydział, instytut, katedra, zakład z adresem, ew. numer grantu, z jakiego powstał artykuł.**

## STRUKTURA ARTYKUŁU

1. Nadesłane propozycje artykułów powinny mieć następującą strukturę:
  - imię i nazwisko autora/autorów wraz z jego/jej/ich afiliacją (podane w „Metadanych” do wiadomości Redakcji)
  - adres e-mail
  - ORCID

### ARTYKUŁY W JĘZYKU POLSKIM lub INNYM JĘZYKU KONGRESOWYM (poza angielskim):

- tytuł w języku polskim (lub języku oryginału)
- streszczenie w języku polskim (lub języku oryginału) max. 2000 znaków ze spacjami (ca. 300 wyrazów)
- słowa kluczowe w języku polskim (max. 5) oddzielane klikając ENTER
- tytuł w języku angielskim
- streszczenie w języku angielskim max. 2000 znaków ze spacjami (ca. 300 wyrazów)
- słowa kluczowe w języku angielskim (max. 5) oddzielane klikając ENTER
- wykaz wykorzystanej bibliografii w stylu APA



#### ARTYKUŁY W JĘZYKU ANGIELSKIM:

- tytuł w języku angielskim
  - streszczenie w języku angielskim max. 2000 znaków ze spacjami (ca. 300 wyrazów)
  - słowa kluczowe w języku angielskim (max. 5) oddzielane klikając ENTER
  - wykaz wykorzystanej bibliografii w stylu APA
2. Artykuł winien posiadać merytoryczną strukturę: wstęp, metody badawcze, część zasadnicza, wyniki i wnioski.
  3. Streszczenie powinno prezentować główne tezy artykułu, a nie informacje o problemach, które autor porusza, i być zrozumiałe bez czytania pracy. Streszczenie powinno zawierać max. 2000 znaków ze spacjami (ca. 300 wyrazów) i posiadać określoną strukturę, odzwierciedlającą istotę artykułu:

UWAGA: STRESZCZENIA ZARÓWNO W JĘZYKU POLSKIM I ANGIELSKIM MUSZĄ BYĆ TAKIE SAME W METADANYCH ORAZ W ARTYKULE!

WZÓR:

#### STRESZCZENIE

CEL NAUKOWY:

---

PROBLEM i METODY BADAWCZE:

---

PROCES WYWODU:

---

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ:

---

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE:

#### WYMOGI MERYTORYCZNE

1. Przed nadesłaniem propozycji artykułu prosimy zapoznać się z formularzem recenzji, w którym szczegółowo wyartykułowano zasady oceny merytorycznej artykułu. Formularz recenzji można pobrać ze strony internetowej czasopisma.
2. Każdy nadesłany artykuł powinien składać się z następujących części:
  - a. **WSTĘP**, gdzie opisany jest cel naukowy artykułu, hipoteza badawcza/teza badawcza (problem badawczy) w formie krótkiej i zrozumiałej, z zaznaczeniem nowości/wyjatkowości stawianego problemu badawczego
  - b. **INSTRUMENTY I NARZĘDZIA BADAWCZE** (metody) (bezwzględnie wymagane dla artykułów statystyczno-analitycznych) oraz źródła badawcze z uwzględnieniem najnowszej literatury naukowej dotyczącej traktowanej problematyki
  - c. **CZĘŚĆ ZASADNICZA (PROCES WYWODU)** (z możliwością podziału na sekcje według schematu 1; 1.1; 1.1.1; 2; 2.1.) przeprowadzona w sposób zrozumiały i konkretny, która powinna wykazać znaczenie wyników doświadczeń naukowych w sposób komparatywny
  - d. **WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ** – jasne i zwięzłe
  - e. **WNIOSKI**, które są odpowiedzią na wcześniej postawiony problem badawczy z konkretnymi **INNOWACJAMI/REKOMENDACJAMI NAUKOWYMI** – może stanowić krótką, niezależną część podsumowującą całość wywodu

Przydatna pomoc naukowa:

[http://www.ease.org.uk/sites/default/files/ease\\_guidelines-june2014-polish.pdf](http://www.ease.org.uk/sites/default/files/ease_guidelines-june2014-polish.pdf)

Autorzy tekstów badawczych wykorzystujących analizy statystyczne są proszeni o zapoznanie się z uwagami:

[http://www.pwe.com.pl/files/1436255816/file/wiecej\\_respektu\\_dla\\_liczb\\_i\\_zasad\\_statystyki.pdf](http://www.pwe.com.pl/files/1436255816/file/wiecej_respektu_dla_liczb_i_zasad_statystyki.pdf)

ARTYKUŁY, KTÓRE NIE BĘDĄ POSIADAŁY TYCH ELEMENTÓW,  
NIE BĘDĄ PRZYJMOWANE DO DALSZEGO PROCEDOWANIA.

# INSTRUCTIONS FOR AUTHORS

## GENERAL PRINCIPLES

1. Articles will be accepted in both English (preferred), as well as in Polish
2. All articles submitted for consideration will undergo a process of peer-review. In order for the article to be published, it will need to receive two positive reviews, and confirmation of acceptance from the Editorial Board.
3. Submissions to "Horizons of Politics" should not already have been published elsewhere, or be currently under consideration by another academic journal.
4. The author(s), along with the text of the academic article, must submit a statement and a declaration consenting to the article's free publication, a template of which is available on the journal's website. The author is required to send to the Editor (in the form of a fax, scanned document, or through the post) a statement that consents to the publication of the article free of charge in both hard copy and electronic formats (PDF), as well as for the indexing of the article abstracts in national and international data bases, with whom the editor collaborates.
5. We invite you to submit articles on particular subjects (each issue is devoted to a separate topic, and these articles are published in a special section in each edition that discusses a particular subject), as well as articles on other subjects (published in the section 'Varia'). Deadlines for future editions are:
  - 30 September – the March edition next year (text in Polish and / or congress languages, preferably English);
  - 31 December – the June edition next year (text in Polish and / or congress languages, preferably English);
  - 31 March – the September edition the same year (text in Polish and / or congress languages, preferably English);
  - 30 June – the December edition the same year (text in Polish and / or congress languages, preferably English);

(These deadlines may be restricted in the case of some special subject issues, especially in relation to thematic articles, which will be invited for submission after a 'call for papers').

6. No article submission or article processing (APC) fees are charged.

## TECHNICAL and EDITORIAL REQUIREMENTS

1. Articles sent to the Editor for consideration should be prepared in accordance with the editorial rules:
  - a. font: Times New Roman, 12 pt.;
  - b. line spacing: 1.5 lines;
  - c. the text justified on both sides;
  - d. indentation: standard;
  - e. headings and subheadings: font Times New Roman, 12 pt, bold;
  - f. margins: standard (2.5 cm on each side);
  - g. numbering: continuous, at the centre of the bottom of the page;
  - h. citations contained within the text should be enclosed in quotation marks.
2. The submitted text should contain 20 000-30 000 characters.
3. References to the literature contained in the article should use the author-date system (i.e. the parenthesis system) according **style APA 7** (<http://www.apa-style.org/>). Accordingly, the notes placed directly after the citation or elsewhere should indicate the source in an abbreviated form or bibliographic information.

This following should be enclosed within brackets: the author(s) or in the absence of authors an abbreviated title of the source (such as in the case of collective works without a clear editor), the date of publication, as well as the page number(s) which are cited in the article, e.g. (Smith, 2002, p. 44). A complete bibliography should be produced at the end of the article, and the sources should be listed in alphabetical order.

4. If the article contains an illustration it should be sent in the following file types (.tif; .eps; .jpg) at a resolution of 300 dpi; and graphs (only shades of gray) prepared using Microsoft Office Excel must be accompanied by the source files (.xls) and the tables in MS Word.
5. **Articles submitted for consideration should be sent via email, after the sender has logged in at this address:** <https://horyzonty.ignatianum.edu.pl/index.php/HP>
6. **Because of "blind review", please submit article without of informations about the author(s).**
7. Informations about the author(s) should contain the following data: the first and family name(s), the author(s)' degree and academic title, personal ORCID number their place of work (university, faculty, institute, research unit) with address, please submit in the "Metadata".

#### **STRUCTURE of the ARTICLE**

1. The submitted article should contain the following structure:
  - The first name and family name(s) of the author(s) along with their institutional affiliation (submitted only in the "Metadata")
  - E-mail address
  - ORCID
  - The title in English
  - An abstract written in English of maximum 2000 characters (ca. 300 words) including spaces
  - Key words in English (a maximum of 5) confirmed by ENTER
  - The article should take into consideration the following substantive structure: an introduction, methodology, some basic results and conclusions
  - A bibliography of sources consulted in the style APA
2. The abstract should present the main thesis of the article, and not information about problems that the author is pursuing and which can be understood without reading the article.
3. The abstract should contain maximum 2000 characters (ca. 300 words) including spaces and be structured in a way reflects the essence of the article.

**NOTE: SUMMARIES IN ENGLISH MUST BE THE SAME IN THE METADATA AND IN THE ARTICLE**

TEMPLATE:

ABSTRACT

RESEARCH OBJECTIVE:

---

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS:

---

THE PROCESS of ARGUMENTATION:

---

RESEARCH RESULTS:

---

CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS:

---

BASIC RECOMMENDATIONS

1. Before submitting your article for consideration we ask that you refer to the reviewer's form, which presents the details of the guidelines of assessment of the article. The review form can be downloaded from the journal's internet page.
2. Each submitted article should consist of the following parts:
  - a. Introduction, which describes the aims of the article, the research hypothesis/thesis (the research problem) in a way that is short and understandable, indicating the new/original research problem.
  - b. Research tools (methods) (essential for those articles using statistical analysis) as well as the sources of research taking into consideration the newest academic literature in relation to the issues that are being discussed.
  - c. The body of the article (development of the argument) (which can be divided into sections according to the following scheme 1; 1.1; 1.1.1; 2; 2.1.) This should be presented in a clear and concrete manner, and place the research results in a comparative context.
  - d. Results of the research analysis – which should be clear and concise
  - e. Conclusion, which provides an answer to the problem which had been earlier posed with innovations and recommendations – there can also be a short separate section that summarizes the whole argument

A useful study aid can be found: [http://www.ease.org.uk/sites/default/files/ease\\_guidelines-2015.pdf](http://www.ease.org.uk/sites/default/files/ease_guidelines-2015.pdf)

ARTICLES WHICH DO NOT CONTAIN THE ABOVEMENTIONED ELEMENTS WILL NOT BE ACCEPTED FOR FURTHER CONSIDERATION.



## DYSKURS POLITOLOGICZNY

Seria wydawnicza Instytutu Nauk o Polityce i Administracji Akademii Ignatianum w Krakowie pod redakcją Włodzimierza Bernackiego, Wita Pasierbka, Bogdana Szlachty

Dotychczas w części „monografie” ukazały się publikacje:

- Anna Krzynówek, *Rozum a porządek polityczny. Wokół sporu o demokrację deliberatywną*, Kraków 2010, ss. 416.
- Paweł Kaźmierczak, *Dietrich von Hildebrand wobec narodowego socjalizmu*, Kraków 2011, ss. 324.
- Radosław Rybkowski, *Upadek stopni – stopnie upadku. Problemy amerykańskiego szkolnictwa wyższego*, Kraków 2011, ss. 224.
- Konrad Oświecimski, *Grupy interesu i lobbging w amerykańskim systemie politycznym*, Kraków 2012, ss. 652.
- Mirosław Lakomy, *Rynek radiowy w Polsce*, Kraków 2012, ss. 144.
- Paweł Armada, *Szkoła myślenia politycznego Leo Straussa*, Kraków 2012, ss. 612.
- *The Problem of Political Theology*, ed. by Paweł Armada, Arkadiusz Górnisiewicz, Krzysztof C. Matuszek, Kraków 2012, ss. 228.
- Agnieszka Puszkow-Bańka, *Polska i Polacy w myśli narodowej demokracji na przełomie XIX i XX wieku (Jan Ludwik Poptawski, Zygmunt Balicki, Roman Dmowski)*, Kraków 2013, ss. 314.
- Mirosław Lakomy, *Demokracja 2.0. Interakcja polityczna w nowych mediach*, Kraków 2013, ss. 404.
- Rafał Lis, *Ku społeczeństwu cywilnemu i bogactwu narodów. Główne koncepcje polityczne i prawne szkockiego Oświecenia*, Kraków 2014, ss. 399.
- Konrad Oświecimski, *Lobby etniczne a polityka zagraniczna USA – wybrane przykłady*, Kraków 2014, ss. 311.
- *Problemy demokracji*, redakcja naukowa Mirosław Lakomy i Maria Nowina Konopka, Kraków 2014, ss. 221.
- Mirosław Lakomy, Leszek Porębski, Natalia Szybut, *Polityka 2.0. Aktorzy polityczni w świecie nowych technologii*, Kraków 2014, ss. 254.

- Aleksandra Pohl, *Autorytaryzm. Studium psychologiczne*, Kraków 2015, ss. 286.
- *NetoDEMOKracja: Web 2.0 w sferze publicznej*, redakcja Konrad Oświecimski, Aleksandra Pohl, Mirosław Lakomy, Kraków 2016, ss. 268.
- *Zarządzanie i nowe technologie ICT w sferze publicznej*, redakcja Mirosław Lakomy, Konrad Oświecimski, Kraków 2017, ss. 178.
- Konrad Oświecimski, Mirosław Lakomy, *E-kampanie prezydenckie w USA i w Polsce*, Kraków 2017, ss. 286.
- Tomasz Litwin, Krzysztof Łabędź, Radosław Zyzik, *Aktualna debata wokół zasad ustrojowych w Polsce*, Kraków 2019, ss. 168.
- Mateusz Filary-Szczepanik, *Anarchia i dyscyplina. Rzecz o realistycznych teoriach stosunków międzynarodowych Hansa Morgenthaua i Kennetha Waltza*, Kraków 2019, ss. 460.
- Wojciech Michnik, *Wojny hegemonu? Interwencje zbrojne USA w latach 1990–2003*, Kraków 2020, ss. 392.
- Mateusz Nieć, Tomasz Litwin, Krzysztof Łabędź, *Populizm – modele i praktyka. Polskie odniesienia*, Kraków 2021, ss. 182.



Dotąd ukazały się następujące zeszyty tematyczne  
„Horyzontów Polityki”

- 2010, Vol. 1, N° 1 – Polityczna natura człowieka /  
Political Nature of Man
- 2011, Vol. 2, N° 2 – Polityczny potencjał człowieka /  
Political Potential of Man
- 2011, Vol. 2, N° 3 – Edukacja polityczna / Political Education
- 2011, Vol. 3, N° 4 – Nie-ludzki wymiar polityki /  
Non-Human Dimension of Politics
- 2012, Vol. 3, N° 5 – Religijne wizje polityki /  
Religious Visions of Politics
- 2013, Vol. 4, N° 6 – Patriotyzm i tożsamość / Patriotism and Identity
- 2013, Vol. 4, N° 7 – Rzeczpospolita i republikanizm /  
Polish Commonwealth and Republicanism
- 2013, Vol. 4, N° 8 – Europeizacja Europy /  
Europeanization of Europe
- 2013, Vol. 4, N° 9 – Poza horyzont / Beyond the Horizon
- 2014, Vol. 5, N° 10 – Procesy europeizacji / Europeanisation  
Processes
- 2014, Vol. 5, N° 11 – Ćwierć wieku wolności: Polska 1989-2014 /  
25 Years of Freedom: Poland 1989-2014
- 2014, Vol. 5, No 12 – System polityczny: autonomia, autoreprodukcja  
i dehumanizacja? / The Political System:  
Autonomous, Self-Reproducing  
and Non-Human?
- 2014, Vol. 5, N° 13 – Różne oblicza polityki / Politics, Policy  
and Polity
- 2015, Vol. 6, N° 14 – Suwerenność / Sovereignty
- 2015, Vol. 6, N° 15 – Dehumanizacja adwersarza politycznego /  
The Dehumanization of the Political Adversary
- 2015, Vol. 6, N° 16 – Polityka publiczna / Public Policy
- 2015, Vol. 6, N° 17 – European Economy and Geopolitics /  
Gospodarka europejska a geopolityka
- 2016, Vol. 7, N° 18 – Wokół sporów o suwerenność / Around  
the Disputes over Sovereignty
- 2016, Vol. 7, N° 19 – Osoba, wspólnota, polityka / Person,  
Community, Politics
- 2016, Vol. 7, N° 20 – Konflikt na Ukrainie – reaktywacja  
geopolityki? / The Conflict in Ukraine –  
the Reactivation of Geopolitics?

- 2016, Vol. 7, N° 21 – Secularization of Political Thought in Russia: From the “Right of Existence” to the Empire and Geopolitics
- 2017, Vol. 8, N° 22 – Handel międzynarodowy / International Trade
- 2017, Vol. 8, N° 23 – Międzynarodowe stosunki gospodarcze / International Economics
- 2017, Vol. 8, N° 24 – Globalne dobra publiczne / Global Public Goods
- 2017, Vol. 8, N° 25 – The Scottish Enlightenment and the Challenges of Commercial Society
- 2018, Vol. 9, N° 26 – Analiza zapisów Konstytucji z 1997 r. / Analysis of the Provisions of the Constitution from 1997
- 2018, Vol. 9, N° 27 – Procesy sekularyzacyjne w Kościele katolickim / Secularization in the Catholic Church
- 2018, Vol. 9, N° 28 – Namysł politologiczny nad Konstytucją RP z 1997 roku / The Reflection on the Constitution of the Republic of Poland 1997 from the Political Science Perspective
- 2018, Vol. 9, N° 29 – Local Public Policies
- 2019, Vol. 10, N° 30 – Namysł nad władzą polityczną / The Reflections on the Power
- 2019, Vol. 10, N° 31 – Władza polityczna w tradycji judeo-chrześcijańskiej / Political Power in Judeo-Christian Tradition
- 2019, Vol. 10, No 32 – Władza polityczna i natura ludzka w refleksji starożytnej / Political Power and Human Nature in Ancient Thought
- 2019, Vol. 10, N° 33 – Koncepcja władzy politycznej w refleksji średniowiecznej i renesansowej / The Notion of Political Power in Medieval and Renaissance Thought
- 2020, Vol. 11, N° 34 – Władza i rozum – władza polityczna w świetle idei oświeceniowej i Rewolucji Francuskiej / Reason and Political Power: Political Power in light of the Enlightenment and French Revolution
- 2020, Vol. 11, N° 35 – W okresie światowych konfliktów – problematyka władzy politycznej w pierwszej połowie XX stulecia / In an Age of Global Conflicts – the Problem of Political Power in the First Half of the 20th Century
- 2020, Vol. 11, N° 36 – Społeczeństwa postpandemiczne / Post-pandemic Societies

- 2020, Vol. 11, N° 37 – Internacjonalizacja szkolnictwa wyższego i biznesu dla przedsiębiorczości / Internationalization of Higher Education and Business for Entrepreneurship
- 2021, Vol. 12, N° 38 – „Zimna wojna”. Refleksja polityczna w okresie 1945-1990 / “Cold War”: Political Reflection in the Period between 1945 and 1990
- 2021, Vol. 12, N° 39 – Globalizacja – problematyka władzy politycznej w świecie współczesnym / Globalisation – the Issue of Political Power in the Contemporary World
- 2021, Vol. 12, No 40 – Wyzwania gospodarki polskiej i unijnej w kontekście pandemii COVID-19 / COVID-19 pandemic: challenges for the Polish and European economy
- 2021, Vol. 12, N° 41 – Systemy stanowienia prawa – aspekty teoretyczne i praktyczne / Law-Making Systems – Selected Theoretical and Practical Aspects
- 2022, Vol. 13, N° 42 – Instrumenty regulacyjne a skuteczność polityk publicznych / Regulatory Instruments and the Effectiveness of Public Policies

