

e-ISSN 2720-6734

2/2023

PRZEGLĄD

PRAWNO-EKONOMICZNY

KATOLICKI
UNIwersytet
LUBELSKI
JANA PAWŁA II

KUL 1918

PRZEGLĄD

PRAWNO-EKONOMICZNY

WYDAWCA

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin

ADRES REDAKCJI

„Przegląd Prawno-Ekonomiczny”
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin
tel. 81 461 11 12, e-mail: ppe@kul.pl

RADA NAUKOWA

prof. dr hab. Thomas BURZYCKI (Holy Cross College w Notre Dame, USA)
prof. dr hab. Wiktor CZEPUKO (Ukraina)
dr hab. Leszek ĆWIKŁA (KUL, Lublin)
prof. dr hab. Czesław DEPTUŁA (KUL, Lublin)
dr hab. Marzena DYJAKOWSKA, prof. KUL (KUL, Lublin)
abp prof. dr hab. Andrzej DZIĘGA (Szczecin)
dr hab. Krzysztof GRZEGORCZYK (Wyższa Szkoła Humanistyczno-Przyrodnicza w Sandomierzu)
nadkom. dr Dominik HRYSZKIEWICZ (Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie)
prof. dr hab. Aleks JUŁDASZEW (Interregional Academy of Personnel Management, Ukraina)
prof. Phouphet KYOPHILAVONG (National University of Laos)
prof. dr hab. Pantelis KYRMIZOGLOU (Alexander TEI of Thessaloniki, Greece)
dr hab. Antoni MAGDOŃ, prof. UR (Uniwersytet Rzeszowski)
ThLic. Mgr. Michaela MORAVČIKOVÁ, Th.D. (Uniwersytet Trnawski w Trnawie)
prof. dr hab. Wojciech NASIEROWSKI (University of New Brunswick)
prof. dr hab. Jurij PACZKOWSKI (Ukraina)
prof. dr hab. Pylyp PYLYPENKO (Ukraina)
ks. dr hab. Tomasz RAKOCZY (Kraków)
prof. dr hab. Anton STASCH (European Academy of Technology & Management, Oedheim, Niemcy)
o. prof. Jiří Rajmund TRETERA OP (Uniwersytet Karola w Pradze)
ks. prałat prof. Vytautas Steponas VAIČIŪNAS (Uniwersytet Witolda Wielkiego, Litwa)
dr Anna VISVIZI (School of Business Deree The American College of Greece)
prof. dr hab. Tomasz WIELICKI (California State University, Fresno)
ks. dr hab. Krzysztof WARCHAŁOWSKI (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie)

PRZEGLĄD

PRAWNO-EKONOMICZNY

2/2023

ZESPÓŁ REDAKCYJNY

Redaktor naczelny
Paweł MARZEC

Zastępca redaktora naczelnego
Juraj RÁKOŠ (UCM, Trnawa, Słowacja)

Redaktorzy tematyczni
Ivana BUTORACOVÁ ŠINDLERYOVÁ (UCM, Trnawa, Słowacja)
Isaac DESTA (HCC-ND, USA)
Krzysztof DOBIEŻYŃSKI (KUL, Polska)
Artur LIS (KUL, Polska)
Marcin OKULSKI (WSEPiNM w Kielcach, Polska)
Jerzy PARCHOMIUK (KUL, Polska)
Timothy WRIGHT (HCC-ND, USA)
Katarzyna ZIĘTEK-KWAŚNIEWSKA (KUL, Polska)
Maria ZUBA-CISZEWSKA (KUL, Polska)

Redaktor statystyczny
Mirosław URBANEK (KUL, Polska)

Redakcja
Maria R. PAŁUBSKA

Opracowanie komputerowe
Zuzanna GUTY

<https://czasopisma.kul.pl/ppe>
Wszystkie artykuły publikowane w czasopiśmie są recenzowane

e-ISSN 2720-6734

Spis treści

KINGA BEDNARZEWSKA *Analysis of the Market and Needs of Small and Medium-Sized Enterprise Sector in Context of Liquidity Management* | 9

WALDEMAR JAROCH *Represyjność czy łagodność w polskim prawie karnym* | 29

HELENA KISIŁOWSKA *Metodologia nauk prawnych a identyfikacja wartości w publicznym prawie gospodarczym* | 63

MARCIN KONARSKI *Constitutional Public Burdens as Part of the Defence Economy* | 79

PIOTR MISZTAŁ *Komunikacja banków centralnych z rynkiem jako determinanta wiarygodności i skuteczności realizacji celu inflacyjnego na przykładzie banków centralnych wybranych krajów Europy Środkowej i Wschodniej* | 101

GRZEGORZ SURMA *Angielska koncepcja konspiracji a odmiana personalna przygotowania do przestępstwa w polskim prawie karnym – perspektywa prawnoporównawcza* | 135

Contents

KINGA BEDNARZEWSKA *Analysis of the Market and Needs of Small and Medium-Sized Enterprise Sector in Context of Liquidity Management* | 9

WALDEMAR JAROCH *Repressiveness or Leniency in Polish Criminal Law* | 29

HELENA KISILOWSKA *Methodology of Legal Sciences and Identification of Values in Public Economic Law* | 63

MARCIN KONARSKI *Constitutional Public Burdens as Part of the Defence Economy* | 79

PIOTR MISZTAL *Central Banks' Communication with the Market as Determinant of Credibility and Effectiveness of Achieving Inflation Target on the Example of Central Banks of Selected Central and Eastern European Countries* | 101

GRZEGORZ SURMA *English Concept of Conspiracy and Personal Variety of Preparation for Crime in Polish Criminal Law – a Comparative Perspective* | 135

Analysis of the Market and Needs of Small and Medium-Sized Enterprise Sector in Context of Liquidity Management

Analiza rynku i potrzeb sektora małych i średnich przedsiębiorstw w kontekście zarządzania płynnością finansową

Introduction

Liquidity is one of the key criteria for assessing the financial health of companies. Its level should be optimal, i.e. sufficient to settle obligations to counterparties on time, but also not excessive, resulting in a deterioration in the profitability of assets. A company's liquidity is also one of the key elements in assessing the financial situation of an economic entity and an indicator of its credibility in the market. It is widely accepted that a company's possession of liquidity determines its continued existence in the economy. Loss of liquidity is the most common direct reason for the bankruptcy of enterprises.

The level of liquidity usually depends on the industry in which the company operates. If a company has a low level of liquidity, it may have problems paying its debts on time, but when it is over-liquid, working capital is not optimally used, leading to a decrease in its profitability (Nesterowicz, Nakonieczny & Nesterowicz, 2022).

Financial liquidity in small and medium-sized enterprises (SMEs) is maintained primarily as a hedge against the risk of losing the ability to pay liabilities on an ongoing basis in full and within the applicable deadlines. The potential increase in the risk of losing liquidity, and consequently losing a positive image with contractors, translates into higher rates of the cost of capital financing SMEs and contributes to lowering the efficiency of the company's operations, which is expressed in a lower projected increase in the value of SMEs (Michalski, 2013).

BIG InfoMonitor commissioned Karella Research (Big InfoMonitor, 2021) to conduct a study aimed at finding an answer to the question: why do companies

in Poland go bankrupt? The interviewed managers, representing small and medium-sized companies, pointed to continuous payment delays resulting in payment bottlenecks as the reasons for the rising wave of bankruptcies. Bankruptcy of counterparties was also an important reason. However, the main reason for bankruptcies, according to respondents, was misguided managerial decisions. This was followed by responses such as unfair competition, the extension of payment terms by customers, a sudden drop in demand for goods or services and a lack of qualified staff. The loss of financial liquidity translates into a decrease in the financial results of enterprises, mainly due to an increase in operating and financial costs and a decrease in sales. Deterioration of financial results leads to the loss of the company's ability to service existing debts and to incur new ones. Loss of financial liquidity is the first symptom of company bankruptcy (Dawidziuk, 2019).

Other foreign studies show that one of the tasks of the credit risk assessment is forecasting the bankruptcy of the enterprise. This has been a key issue since the 2007/2008 financial crisis. The aspects of corporate bankruptcy are considered and analyzed by practitioners of financial institutions and scientists. New technological possibilities have also emerged. It is worth noting that machine learning enables the development of bankruptcy prediction models (Lombardo et al., 2022).

According to the Keralla Research Institute (BIG InfoMonitor, 2021) in a study carried out for the BIG InfoMonitor Debtor Register, at the end of 2021, 43% of commercial companies have unreliable payers delaying payment for more than 60 days. There has been a marked increase in companies delaying payments to business partners. Previously, this problem was indicated by one in three companies. Data from BIG InfoMonitor's Debtor Register and BIK's credit information database show significant increases in companies' arrears when it comes to paying contractors and finance companies. Only in the third quarter of 2021, liabilities overdue by min. 30 days liabilities increased by PLN 1.3 billion, and over the year by more than PLN 4 billion to PLN 38.5 billion. Late payments are indeed not spreading rapidly, but apparently in many cases the already existing arrears are being strongly aggravated. Under such conditions, relationships with unreliable customers become even riskier.

1. Methods to counteract payment bottlenecks

Having and maintaining liquidity is a necessary condition for the continuity and growth of a company. In the event of liquidity problems in the short term, a company can maintain its ability to repay its obligations by using external financing. There are many scientific publications on the methods of eliminating payment backlogs, especially on the Polish market (Ćwiakowski, Liput & Wierzbicka, 2020). Actions focused on reducing payment backlogs cover the legal and market environment. The declared purpose of the Act (Act of 19 July 2019 amending certain acts to reduce payment backlogs, *Journal of Laws* 2019, item 1649) is to improve the legal aspects of commercial transactions in order to reduce the negative phenomenon of the so-called payment backlogs, i.e. untimely payment of receivables resulting from transactions in economic circulation, accumulating on the market.

According to the Ministry of Economic Development, Labour and Technology (2018) the magnitude of costs resulting from payment congestion is higher for smaller entities and lower for large enterprises (as a % of total costs incurred). The realities of today's economy often force entrepreneurs to take measures to increase or regain lost liquidity. To meet the needs of entrepreneurs, debt collection and factoring companies are creating a range of solutions, such as factoring, debt monitoring or debt collection by order, thus setting new trends on the financial market.

Factoring is becoming an increasingly popular instrument that, as an answer to payment backlogs, provides financing for day-to-day operations and improves a company's liquidity. "Factoring is a financial arrangement where the supplier sells accounts receivable to the factor against a premium and receives cash for immediate working capital needs" (Kouvelis & Xu, 2021). Factoring allows the entrepreneur to pay its obligations on or before the due date.

It should be noted that the deterioration of the economic situation in Poland has not weakened the condition of the factoring sector. Companies affiliated with the Polish Factors Association (Polski Związek Faktorów) purchased receivables with a total value of PLN 223 billion in the first two quarters of 2022. This is 33.2% more than a year earlier, when the result was PLN 167.4 billion. Factoring services are currently used by 22.3 thousand domestic companies. They have transferred 10.8 million invoices for financing (Polski Związek Faktorów, 2022).

Contract debt collection has also gained in popularity (Enloe & Neff, 2022). Debt collection companies in 2021 accepted 7.7 million receivables (excluding external investment funds) with a nominal value of PLN 31.9 billion, of

which 86.6% were consumer receivables and 13.4% were corporate receivables. The average value of receivables accepted for handling in 2021 was PLN 4,141 (the previous year: PLN 4,275). Debt collection companies, as of the end of 2021, handled 17.0 million active receivables (excluding external investment funds) with a nominal value of PLN 123.2 billion, of which 82.7% were consumer receivables and 17.3% were corporate receivables. Among the total primary creditors for consumer claims, the largest groups were: banks (74.7%) and loan companies (13.4%; Statistics Poland, 2021). It is worth noting that entrusting the collection of distressed receivables to debt collection companies is a common practice used in many industries, but, surprisingly, very little is known about effective debt management in third-party debt collection. Recent research suggests that the production of additional information is an important function of the debt collection industry. Information collected in the third-party debt collection process is valuable for predicting collection rates (Kriebel & Yam, 2020).

Another effective tool for significantly speeding up payments by counterparties is monitoring of receivables. Thanks to it, entrepreneurs such as suppliers of products or services have a better chance of maintaining financial liquidity. Moreover, the use of such a tool brings long-term benefits, as systematic monitoring improves the payment discipline of recipients. It brings benefits such as: improving the company's liquidity, speeding up the process of timely payment, stabilising the company's financial sphere, and disciplining the payment of counterparties (Inve System, 2022). Receivable monitoring and collection activities have a positive relationship with profitability. The literature review provides such knowledge in the context of research and profitability of SMEs at home and abroad (Ahmed & Mwangi, 2022).

2. Tools available on the market to improve liquidity

The research purpose is analysis of available market solutions for monitoring receivables and debt collection. Therefore, a review of IT tools offered on the market was made. Companies carrying out monitoring and debt collection use a variety of solutions. In practice, the activities undertaken are usually based on telephone contact with counterparties and paper correspondence. Full monitoring of receivables is used much more frequently in large companies due to the size of their turnover and greater difficulty in controlling the inflow of receivables. At the same time, it should be noted that many entrepreneurs, in

the case of smaller amounts, do not collect them for fear of losing a counterparty or the costs of the process being too high compared to the possible benefits.

Table 1 compares the functionalities of selected monitoring and debt collection tools.

Table 1. Comparative analysis the functionalities of selected monitoring and debt collection tools

Functionalities of selected monitoring and debt collection tools	Automatic identification of overdue receivables	Predicting liquidity levels well in advance	Management of liquidity, taking into account one's own preferences as to its level	Automatic use of data stored in the databases of financial and accounting programmes (systems)	Access to external funding in the event of problems with liquidity	Soft automatic debt collection	Debt collection office	Debt exchange	Automatic reminders about the payment deadline (text message, e-mail)	Automation of dispatch traditional letters	Generation of counterparty reliability reports	Monitoring counterparty payment discipline	Rating	Enforcement process	Investment and financing planning
VINDICAT	X	-	-	-	-	X	X	X	X	-	X	X	-	X	-
Fintrack	-	-	-	-	-	X	-	-	X	X	X	X	-	-	-
eCollector	-	-	-	-	-	-	-	-	X	X	X	X	-	-	-
CofaPay	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	X	-	-	-
Programme Analysis Receivables	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	X	X	-	-

Legend:

X - has a function

- - does not have the function

Source: own study basen on: CofaPay information brochure, n.d.; Euler Hermes Polska, n.d.;

EWindykator. Internetowy System do Windykacji, n.d.; Amicable Debt Collection, n.d.

A wide range of monitoring and debt collection tools allows the optimal solution to be tailored to the needs of the business. Some of them offer a wider range of functionalities. It can be noted that all of the tools analysed have one feature in common. It is the offer of generating counterparty reliability reports

and counterparty monitoring, regarded as basic functions of this type of market solution.

Against the background of the tools available on the market for monitoring and collecting receivables, there is a lack of applications offering automatic identification of overdue receivables, which would allow companies to diagnose counterparties with outstanding payments faster. Also, missing from the range of market applications is the possibility to quickly access external financing in the event of liquidity problems, as well as the calculation of a customer rating based on an analytical system. Thus, it is possible to point out the direction of possibilities for the development of modern technologies that would automatically use data collected in the databases of financial and accounting systems used in companies and thus increase the quality of management information. On this basis, it was decided to carry out a survey on market needs as well as to diagnose problems related to the liquidity of the SME sector.

3. Research methods

The research purposes were formulated as follows:

- identification of companies' liquidity problems and its management,
- analysis of available market solutions for monitoring receivables and debt collection,
- analytical function of IT tools for liquidity management used by companies,
- indicator evaluation focused on using a new IT tool for liquidity management,
- assessment of the indicator related to using the individual functions of the IT tool,
- getting to know companies' preferred purchase price for the tool,
- identification of the features of IT tools most relevant to the business.

The following research questions have been posed:

1. What problems do companies see in terms of financial liquidity and its management?
2. What IT tools for managing financial liquidity are used by enterprises?
3. What part of enterprises is and what is not interested in using the new IT tool for financial liquidity management?
4. What part of enterprises is interested in using particular functions of an IT tool?

5. What is the preferred purchase price for the tool by companies?

6. What features of IT tools are most important for enterprises?

The results of the research will be presented in the order of the above questions. Qualitative and quantitative research methods were used. Among the qualitative methods, a diagnostic survey was used. An online survey technique CASI (Computer-Assisted Self-Interviewing) was also used, which is part of the quantitative methodology of market and opinion research. The tool implemented to carry out the research was an online questionnaire aimed at stakeholders. Desk research was also used, consisting of an analysis of already existing data available on the market for tools for monitoring and collecting receivables and managing corporate liquidity. A survey on the problems and needs of corporate liquidity management was conducted using the CASI method. The time range of the research covered the period from January to March 2022. The survey was addressed to 500 entities from the sector of small and medium-sized enterprises conducting business activity in Poland. The answers were provided by employees of the financial departments.

The survey involved 237 respondents (feedback of survey questionnaires: 47.4%) representing micro, small and medium-sized pre-enterprises operating in the trade, manufacturing and services sectors. The sample selection was random. Frequency tables were used to present the research results. Table 2 presents the structure of the research sample.

Table 2. Structure of the research sample

Sector	Share %	Size businesses	Share %
Trade	26	Micro	63
Production	14	Small	29
Services	60	Medium	8
Total	100		100

Source: own study.

The most numerous group of respondents were enterprises from the services sector (60%), which is due to the high representativeness of this sector in Poland. The trade sector was represented by 26% of companies, and the production sector by 14% of the total number of enterprises participating in the survey. When characterising the participating enterprises by size, it can be noted that micro-enterprises dominated (63%), small companies accounted for 29% and medium-sized companies for 8% of the research sample.

4. Results

The first research purpose which is identification of companies' liquidity problems and its management has been achieved. The results of the survey indicate that the most common problems reported by companies in terms of financial liquidity and its management include customers' failure to pay their debts on time (37.55%), as well as the company's periodic loss of liquidity or its level being too low (21.94%). Other barriers worsening financial liquidity include insufficient monitoring of payment discipline of individual counterparties (15.61%), as well as insufficient effectiveness of the debt collection process, resulting in some receivables being uncollectible (15.19%). Respondents also indicated barriers related to insufficient automation of the debt collection process (10.97%), lack of easy and quick access to external financing in case of liquidity problems (10.55%) and difficulties in accurately predicting the level of financial liquidity and efficient liquidity management (8.02%). The least problem, in the opinion of the respondents, is related to accurate prediction of the level of financial liquidity and efficient liquidity management (8.02%). This is a surprising result, given the scale of the occurrence of the previously indicated problems. They have a direct impact on the efficiency of liquidity management. A possible reason for this state of affairs is low awareness of respondents regarding the very essence of liquidity management, as well as the methods and tools that can be applied in this regard. Furthermore, 15.61% of the surveyed companies do not experience any of the above problems, with this phenomenon occurring most frequently in the trade sector (16.12%) and least frequently in the manufacturing sector (8.32%).

Table 3 presents detailed data on problems with financial liquidity and its management, taking into account the sector affiliation of the surveyed enterprises.

Table 3. Problems with financial liquidity and its management, taking into account the sectoral affiliation of the surveyed enterprises (share %)

Problems	Total	Trade	Production	Services
Late payments by customers	37.55	37.10	31.25	39.16
Periodic loss of financial liquidity or its too low level	21.94	19.35	15.63	24.48
Difficulties in accurately predicting the level of financial liquidity and efficient liquidity management	8.02	4.84	9.38	9.09
Lack of easy and quick access to external financing in the event of liquidity problems	10.55	9.68	18.75	9.09

Insufficient monitoring by the enterprise of the payment discipline of individual contractors	15.61	19.35	9.38	15.38
Insufficient effectiveness of the debt collection process, as a result of which some of it is uncollectible	15.19	24.19	9.38	12.59
Too low level of automation of the debt collection process	10.97	12.90	9.38	10.49
None of the above problems	15.61	16.12	8.32	13.28

Source: own study.

Another research purpose is analysis function of IT tools for liquidity management used by companies. The purpose has been achieved (table 4).

Table 4. Functions of IT tools used to manage financial liquidity by the surveyed enterprises, taking into account their size and sector affiliation (share %)

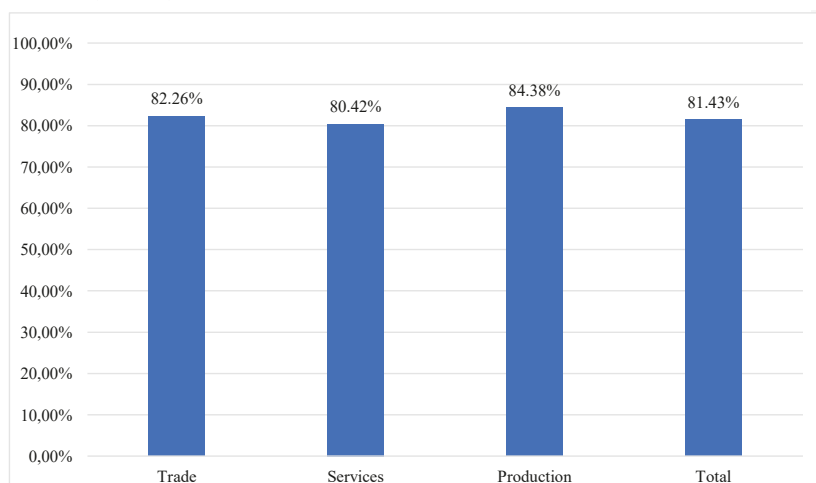
Functions of IT tools	Total	Sector			Size of businesses		
		Trade	Services	Production	Micro	Small	Medium
Automatic identification of overdue debts	16.88	17.74	16.08	18.75	16.11	17.39	21.05
Monitoring the payment discipline of individual contractors	17.30	19.35	14.69	25.00	14.09	23.19	21.05
Predicting the level of financial liquidity well in advance	8.86	8.06	6.29	21.88	8.05	7.25	21.05
Managing financial liquidity, taking into account own preferences as to its level	9.28	8.06	9.09	12.50	9.40	8.70	10.53
Easy and quick access to external financing in case of liquidity problems	5.91	4.84	4.20	15.63	4.70	7.25	10.53
The use of the so-called soft debt collection, e.g. by sending automatic notifications to contractors about payment dates for individual invoices or requests for payment	18.14	16.13	20.28	12.50	17.45	18.84	21.05
Automatic use of data collected in the databases of financial and accounting programs (systems) used in the company	12.24	17.74	10.49	9.38	8.72	15.94	26.32
No use of the above functions	32.07	30.65	32.17	34.38	36.24	27.54	15.79

Source: own study.

The most popular function used by respondents is the so-called soft debt collection, which is realised, for example, by sending automatic notifications to contractors about payment deadlines for individual invoices or calls for payment. Its use was indicated by 18.14% of all enterprises, with the largest proportion from the services sector (20.28%). A comparable proportion of respondents (17.30%) use monitoring of individual counterparties' payment discipline, with the highest percentage in the manufacturing sector (25%). Companies also use automatic identification of overdue receivables (16.88%). Similar patterns are apparent when considering the breakdown of enterprises by size. Particularly in medium-sized enterprises, the percentage increases significantly above 20% for functions such as: automatic use of data collected in the databases of financial and accounting programmes (systems) used in the company (26.32%), automatic identification of overdue receivables (21.05%), monitoring of payment discipline of individual counterparties (21.05%), prediction of the level of financial liquidity well in advance (21.05%), use of so-called soft debt collection (21.05%).

In the context of diagnosing the inadequate utility functions of the tools available on the market, as well as the plans to launch a new liquidity management tool on the market, information on companies that have not yet used IT tools for this purpose seems to be crucial. They account for 32.07% of the total number of respondents, of which 30.65% are engaged in trading activities, 32.17% in services and 34.38% in manufacturing. An interesting relationship can be observed with regard to the size of the entities. Micro-enterprises have the highest share of non-users (36.24%). Among small enterprises, this indicator assumes a value of 27.54% and among medium-sized companies – 15.79%. This means that the larger the economic entity, the more it uses IT tools for liquidity management. The companies surveyed, regardless of the specifics of their business, report a desire to acquire a tool with new functionalities that are not offered on the market. Businesses feel that there are deficiencies in terms of predicting the level of financial liquidity well in advance, managing financial liquidity taking into account their own preferences regarding its level, and automatically using data collected in the databases of financial and accounting programmes (systems). It is also crucial for them to have access to external financing in case of liquidity problems, as well as to plan investments and financing. Their attitude is definitely open to making changes in the functioning of the organisation to improve liquidity management. In all sectors, this interest is above 80% (average for all sectors: 81.43%). It is highest in the manufacturing sector at 84.38%, in the trade sector: 82.26%, while in the services sector: 80.42% (diagram 1).

Diagram 1. Enterprises interested in purchasing the tool, taking into account their sector affiliation (share %)



Sources: own study.

Lack of interest in acquiring a tool with new platform functionalities was shown by 18.57% of respondents. The highest percentage was in the services sector (19.58%), slightly lower in the trade sector (17.74%) and the lowest in the manufacturing sector (15.62%).

When analysing respondents' interest in the various functions of the tool, it is apparent that monitoring the payment discipline of individual counterparties, as well as predicting the level of liquidity well in advance, is a priority for each business sector. More than 30% of respondents in each sector indicate the importance of these functions. Payment monitoring to ensure liquidity, by preventing late payment of obligations, is of interest to, in turn: 45.16% of trading companies, 34.97% of service companies and 31.25% of manufacturing companies. Equally important to them is the function of predicting liquidity levels well in advance. This is extremely important because, in addition to ongoing monitoring of cash balances and analysing sources of potential risks, it is also valuable to search for the optimum liquidity level, i.e. the optimal structure of assets and liabilities for the company (at a given level of risk acceptable to managers). Such a function of the tool would improve the quality of management information. Interest in this function was reported by 35.48% of companies in the trade sector, 36.36% in the services sector and 46.87% of companies in the manufacturing sector. Also noteworthy is the demand for automatic identification of overdue receivables, where for trade, services and manufacturing it is respectively: 29.03%, 31.47% i 34.38%. Less desirable features include the use of so-called soft debt col-

lection, e.g. by sending automatic notifications to counterparties about payment deadlines for individual invoices or payment reminders. In this case, there was less than 20% interest by sector. It can be seen that the functions that are most popular among the surveyed companies are those that enable the monitoring of counterparties' payment discipline, the automatic identification of overdue receivables and the prediction of liquidity levels well in advance (table 5).

Table 5. Enterprises interested in purchasing the tool, taking into account individual functions (share %)

Functions of IT tools	Trade	Services	Pro- duction	Total
Automatic identification of overdue debts	29.03	31.47	34.38	31.22
Monitoring the payment discipline of individual contractors	45.16	34.97	31.25	37.13
Predicting the level of financial liquidity well in advance	35.48	36.36	46.87	37.55
Managing financial liquidity, taking into account own preferences as to its level	29.03	22.38	28.13	24.89
Easy and quick access to external financing in case of liquidity problems	25.81	18.88	25.00	21.52
The use of the so-called soft debt collection, e.g. by sending automatic notifications to contractors about payment dates for individual invoices or requests for payment	17.74	18.88	12.50	17.72
Automatic use of data collected in the databases of financial and accounting programs (systems) used in the company	16.13	10.49	28.13	14.35

Source: own study.

The research also aimed to determine the price at which companies would be willing to purchase a new liquidity management application. The results of the research indicate that the highest interest in acquiring the tool by companies occurs with the gross price for a one-month subscription falling between PLN 100 and PLN 150. The willingness to purchase was expressed by 46.77% of trading companies, 40.63% of manufacturing companies and 38.46% of service companies. This is the price optimum of consumers (table 6).

Table 6. Readiness of enterprises to purchase the tool at a gross price falling within the respective amount ranges (share %)

Gross price ranges in PLN (for a one-month subscription)	Trade	Production	Services
50–75 PLN	20.97	37.50	20.98
100–150 PLN	46.77	40.63	38.46
175–300 PLN	17.74	9.38	22.38
No interest in buying	14.52	13.00	18.18
Total	100.00	100.00	100.00

Source: own study.

Referring to the willingness of companies to purchase a tool at a price not exceeding the individual amount levels, it can be seen that from the ceiling of PLN 200, interest in buying a tool decreases (for PLN 275, interest in the trade and manufacturing sector is 0% and in the service sector only 1%). This was supported by 91% of respondents.

The research purpose was identification of the features of IT tools most relevant to the business. Respondents rated the relevance of IT tool features using a five-point Likert scale, with the following qualitative ratings assigned to each value:

- 1 – no materiality,
- 2 – low materiality,
- 3 – average significance,
- 4 – high materiality,
- 5 – very high materiality.

In interpreting the survey results, the focus was on analysing the features that respondents considered to be very important (rating 5) and important (rating 4). The most important, from the point of view of potential users, features of IT tools (very important, according to the survey results) are failure-free (63.71% of total indications), security of stored data (56.54%) and speed of operation (48.10%). This was followed by features such as the possibility of free testing before purchase (32.91%), easy access to technical support (30.38%) and intuitive operation (26.58%) (table 7).

Table 7. Evaluation of the significance of features of IT tools (share %)

Characteristics	Significance level							
	Very big				Big			
	Total	Trade	Services	Production	Total	Trade	Services	Production
Failure-free (doesn't freeze)	63.71	64.52	65.73	53.13	25.74	24.19	24.48	34.38
Speed of operation	48.10	67.74	43.36	62.50	12.66	20.97	17.48	28.13
Intuitive operation	26.58	25.81	27.27	25.00	28.69	33.87	27.97	25.00
Possibility of easy integration with other tools used in the company	25.74	20.97	27.97	25.00	24.05	35.48	20.98	15.63
Attractive design of the user interface	3.80	4.84	2.80	6.25	10.13	9.68	11.19	6.25
Security of stored data	56.54	58.06	57.34	50.00	5.06	4.84	5.59	3.13
Compatibility with various devices (including mobile)	24.05	22.58	25.17	21.88	26.16	29.03	27.27	15.63
Personalization for easy access to the most frequently used functions	13.92	12.90	13.99	15.63	29.54	30.65	30.07	25.00
Easy access to technical support	30.38	32.26	28.67	34.38	26.58	27.42	28.67	15.63
Possibility to test it free of charge before buying	32.91	41.94	30.77	25.00	21.52	14.52	25.17	18.75
Low purchase price	24.05	29.03	23.78	15.63	20.68	17.74	21.68	21.88

Source: own study.

Not without significance is the possibility of easy integration with other tools used in the company (25.74%) or compatibility with various devices, including mobile devices (24.05%). Enterprises also attribute importance to the low purchase price (24.05%) and the possibility of personalisation for easy access to the most frequently used functions (13.92%). The smallest percentage relates to the attractive design of the user interface (3.80%).

Conclusions

The *raison d'être* of any business is its customers, who purchase the products, goods or services it offers and through this provide it with the cash resources it needs to continue operating. In this age of intense global competition for customers, those organisations that are able not only to meet their expectations, but also to exceed them, gain the upper hand. In the vast majority of industries, we are dealing with a so-called customer market, where supply exceeds demand. This also forces the originators of new solutions to make a reliable diagnosis of the market in order to best recognise its characteristics. To this end, the author's research was carried out to complement the analysis of liquidity management methods carried out. The key findings of the research indicate that the loss of financial liquidity is one of the main reasons why companies go bankrupt. Legal changes are anticipated to provide creditors with a higher level of protection and more severe sanctions for unreliable counterparties. Problems with financial liquidity of enterprises are growing in the Polish economy, which, on the one hand, is a result of the economic downturn, but on the other hand, is a consequence of unfair practices in terms of timely payment of obligations by business entities. More than 37% of the companies surveyed indicate that customers do not pay their debts on time, with this problem being most prevalent in the services sector (39.16%). Nearly 22% of companies face the problem of periodic loss of liquidity or its level being too low. This is also the most common problem in the services sector (24.48%). More than 15% of respondents admit that they do not sufficiently monitor the payment discipline of individual contractors. This problem is most prevalent in trading companies (19.35%). Insufficient effectiveness of the debt collection process, resulting in some receivables being uncollectible, is indicated by 15.19% of surveyed organisations, with a higher rate in the trading sector (24.19%). The smallest problem in the opinion of the respondents is related to the accurate prediction of the level of financial liquidity and efficient liquidity management (8.02%). This is a surprising result, given the scale of the occurrence of the previously indicated problems. They have a direct impact on the efficiency of liquidity management. A possible reason for this state of affairs is the low awareness of respondents regarding the very essence of liquidity management, as well as the methods and tools that can be used in this regard. There are tools available on the market to protect companies against the loss of financial liquidity, but they do not meet all the requirements of entrepreneurs. From the users' point of view, the most important features of IT tools are: faultlessness, security of stored data and speed of operation.

The most popular function of IT tools currently used by respondents to manage financial liquidity is the so-called soft debt collection, which is realised, for example, by sending automatic notifications to counterparties about payment deadlines for individual invoices or calls for payment. They make similar use of monitoring the payment discipline of individual counterparties. Companies also benefit from automatic identification of overdue receivables. There is also a regularity that manifests itself in the fact that the larger the economic entity is, the more it uses IT tools for liquidity management. The SME sector is a high-tech sector in need of change. Businesses have precise requirements and needs with regard to liquidity management tools. More than 81% of respondents are interested in purchasing a modern tool. Its most desirable functions, according to the respondents, are: automatic identification of overdue receivables, monitoring of payment discipline of individual counterparties and predicting the level of financial liquidity well in advance. The optimal level of the gross sales price of a one-month subscription for using the tool is between PLN 100 and PLN 150. The vast majority of respondents (91%) would like to use a free trial version of the tool. Almost 55% would be able to pay an annual subscription, while less than 40% would opt for a licence for an unlimited period.

There is no doubt that the market for specialised business software to manage liquidity in companies is attractive and promising. Success there will depend on the strategy pursued by the originator and the business model it chooses. It will also be important to optimally profile the product in terms of customer needs and expectations.

Despite legislative measures aimed at increasing the level of protection of creditors against unfair practices by debtors, the problem of payment congestion will not be resolved. As the possession of liquidity by an enterprise is a necessary condition for its survival, the competence of managers in the field of liquidity management is of crucial importance. Unfortunately, it seems that owners of primarily micro and small enterprises have insufficient awareness of the need for liquidity management. Thus, they do not have effective tools designed for this purpose. This undoubtedly represents a significant opportunity for the emergence of new market solutions that can fill a niche in the market. In order for this to become possible, it will be necessary to apply demand-driven influencing, for example by undertaking well-considered marketing activities. A trend supporting these efforts will be the anticipated increase in the use of IT tools by entrepreneurs to analyse data and make better managerial decisions.

Bibliography

Normative Acts

Act of 19 July 2019 amending certain acts to reduce payment backlogs [ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych], Journal of Laws [Dz. U.] 2019, item 1649.

Literature

Ahmed, A. Y., & Mwangi, L. W. (2022). Working Capital Management and Financial Performance of Small and Medium Enterprises in Garissa County, Kenya. *International Journal of Current Aspects in Finance, Banking and Accounting*, 4(1), 56–71. doi: 10.35942/ijcfa.v4i1.229.

Amicable Debt Collection. (n.d.). FinTrack – payment and counterparty monitoring system. Retrieved from <https://fintrack.app/> (29.11.2022).

BIG InfoMonitor. (2021). *Co trzecia firma czeka na zapłatę ponad dwa miesiące Zaległości rosną i przekraczają 38 mld zł* [Every Third Company Waits More Than Two Months for Payment. Arrears Are Growing and Exceed PLN 38 Billion]. Retrieved from <https://media.big.pl/publikacje/att/2053989> (22.11.2022).

CofaPay information brochure. (n.d.). Retrieved from <http://www.coface.pl/Nasza-oferta/Informacja-gospodarcza/CofaPay.pdf> (29.11.2022).

Ćwiakowski, M., Liput, J., & Wierzbička, A. (2020). *Ograniczanie zatorów płatniczych. Praktyczny przewodnik*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Dawidziuk, M. (2019). Płynność finansowa a zjawisko upadłości przedsiębiorstw. *Przedsiębiorstwo & Finanse*, 4, 5–16.

Enloe, C. D., & Neff, S. A. (2022). The Debt Collection Rule. *Business Law*, 77, 557.

Euler Hermes Polska. (n.d.). Retrieved from https://www.eulerhermes.com/pl_PL/inne-uslugi/analizy-naleznosci.html (29.11.2022).

EWindykator. Internetowy System do Windykacji. (n.d.). Retrieved from <https://ewindykator.pl/> (29.11.2022).

Inve System. (n.d.). *Monitoring płatności – czym jest i dlaczego warto go stosować?*. Retrieved from <https://invesystem.pl/monitoring-platnosci-czym-jest-dlaczego-go-warto-go-stosowac/> (29.11.2022).

Kouvelis, P., & Xu, F. (2021). A Supply Chain Theory of Factoring and Reverse Factoring. *Management Science*, 67(10), 6071–6088. doi: 10.1287/mnsc.2020.3788.

Kriebel, J., & Yam, K. (2020). Forecasting Recoveries in Debt Collection: Debt Collectors and Information Production. *European Financial Management*, 26(3), 537–559. doi: 10.1111/eufm.12242.

- Lombardo, G., Pellegrino, M., Adosoglou, G., Cagnoni, S., Pardalos, P. M., & Poggi, A. (2022). Machine Learning for Bankruptcy Prediction in the American Stock Market: Dataset and Benchmarks. *Future Internet*, 14(8), 244. doi: 10.3390/fi14080244.
- Michalski, G. (2013). *Płynność finansowa w małych i średnich przedsiębiorstwach* [Financial Liquidity Management in Small and Medium Enterprises]. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ministry of Economic Development, Labour and Technology. (2018). *Zatory płatnicze w Polsce: Zielona Księga* [Payment Backlogs in Poland: Green Book]. Retrieved from <https://www.gov.pl/attachment/c6b22a1c-1eb7-4e1c-868c-8b999423a757> (11.04.2023).
- Nesterowicz, R., Nakonieczny, J., & Nesterowicz, A. (2022). Znaczenie oceny płynności i rentowności w aspekcie zagrożenia ryzykiem upadłości przedsiębiorstw na przykładzie branży górniczo-hutniczej [The Importance of Liquidity and Profitability Assessment in the Aspect of Enterprises' Threat of Bankruptcy Risk on the Example of the Mining and Metallurgical Industry]. *Przedsiębiorczość – Edukacja*, 18(1), 18–30.
- Polski Związek Faktorów. (2022). *Kolejny rekord branży faktoringowej* [Another Record for the Factoring Industry]. Retrieved from <http://faktoring.pl/2022/07/28/kolejny-rekord-branzy-faktoringowej/> (23.11.2022).
- Statistics Poland [Główny Urząd Statystyczny]. (2021). *Departament Studiów Makroekonomicznych i Statystyki Finansowej. Działalność firm windykacyjnych w 2021 r.* [Macroeconomic Studies and Finance Statistics Department. Activity of Debt Collecting Companies in 2021]. Retrieved from <https://stat.gov.pl> (23.11.2022).
- Statistics Poland. (n.d.). Retrieved from <https://stat.gov.pl> (24.11.2022).

Streszczenie

Podstawy teoretyczne: Niniejszy artykuł dotyczy analizy rynku narzędzi do monitorowania i windykacji należności oraz zarządzania płynnością finansową przedsiębiorstw. Przedstawia także wyniki badania ankietowego dotyczącego problemów i potrzeb w zakresie zarządzania płynnością finansową w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw (MSP). Zatory płatnicze są problemem dotyczącym polską gospodarkę od wielu lat. Zjawisko to przybiera na sile. Nieterminowe płatności przekładają się na płynność finansową przedsiębiorstw. W wyniku tego pojawia się tzw. łańcuch zadłużeń, który polega na tym, że jeżeli jeden podmiot nie otrzymuje należnych mu pieniędzy w terminie, to nie ma on również środków, którymi mógłby spłacić własne zobowiązania wobec innego podmiotu. Ten z kolei ma ten sam problem w stosunku do kolejnego. Wskutek tego powstają zatory płatnicze. Ich przyczyny są rozmaite. Opóźnienie w terminowym regulowaniu zobowiązań może wynikać z powodu wspomnianego „łańcucha zadłużeń” albo z sytuacji, w której przedsiębiorca toczy spór o właściwe wykonanie umowy. Na

polskim rynku dostępne są instrumenty wspomagające zarządzanie płynnością finansową przedsiębiorstw, jednakże przedsiębiorstwa zgłaszają niedostateczne ich funkcje oraz użyteczność.

Cele badawcze: Cele badawcze zostały sformułowane następująco:

- identyfikacja problemów przedsiębiorstw w zakresie płynności finansowej i zarządzania nią,
- analiza dostępnych rozwiązań rynkowych do monitorowania należności i windykacji,
- analiza narzędzi informatycznych do zarządzania płynnością finansową wykorzystywanych przez przedsiębiorstwa,
- ocena wskaźnika zainteresowania korzystaniem z nowego narzędzia informatycznego do zarządzania płynnością finansową,
- ocena wskaźnika zainteresowania korzystaniem z poszczególnych funkcji narzędzia informatycznego,
- poznanie preferowanej ceny zakupu narzędzia przez przedsiębiorstwa,
- dentyfikacja cech narzędzi informatycznych najbardziej istotnych dla przedsiębiorstwa.

Metody badawcze: Zastosowano jakościowe i ilościowe metody badawcze. Wśród metod jakościowych zastosowano sondaż diagnostyczny. Wykorzystano także technikę ankietyzacji internetowej CASI (Computer-Assisted Self-Interviewing), wpisującą się w ilościową metodologię badań rynku i opinii. Narzędziem wykorzystanym do przeprowadzenia badań był kwestionariusz internetowy skierowany do interesariuszy. Wykorzystano także *desk research* – badania źródeł wtórnych, polegające na analizie już istniejących, dostępnych danych na temat rynku narzędzi do monitorowania i windykacji należności oraz zarządzania płynnością finansową przedsiębiorstw.

Założenia badawcze: przeprowadzenie badania ankietowego dotyczącego problemów i potrzeb w zakresie zarządzania płynnością finansową w przedsiębiorstwach.

SŁOWA KLUCZOWE: płynność finansowa, windykacja należności, zobowiązania MŚP

Summary

Theoretical background: this article deals with a market analysis of tools for monitoring and collecting receivables and managing corporate liquidity. It also presents the results of a survey on the problems and needs of liquidity management in the SME sector. Payment bottlenecks have been a problem affecting the Polish economy for many years. This phenomenon is gaining in strength. Untimely payments affect the financial liquidity of enterprises. As a result, a so-called chain of debts emerges, whereby if one entity does not receive the money due to it on time, it also does not have the funds with which to pay its own liabilities to another entity. This entity, in turn, has the same problem in relation to another. The result is payment bottlenecks. The reasons for this are varied. Delay in timely payment of obligations may result from the above-mentioned “chain of debts” or from a situation in which the entrepreneur is in dispute over the proper performance

of a contract. Instruments supporting the management of corporate liquidity are available on the Polish market, but companies report insufficient functionality and usefulness.

Purpose of the article: The research objectives were formulated as follows:

- identification of companies' liquidity problems and its management,
- analysis of available market solutions for monitoring receivables and debt collection,
- analytical function of IT tools for liquidity management used by companies,
- indicator evaluation focused on using a new IT tool for liquidity management,
- assessment of the indicator related to using the individual functions of the IT tool,
- getting to know companies' preferred purchase price for the tool,
- identification of the features of IT tools most relevant to the business.

Research methods: Qualitative and quantitative research methods were used. Among the qualitative methods, a diagnostic survey was used. Also, the online survey technique CASI, Computer-Assisted Self-Interviewing, was used, which is part of the quantitative methodology of market and opinion research. The tool used to carry out the research was an online questionnaire aimed at stakeholders. Desk research was also used, consisting of an analysis of already existing, available data on the market for tools for monitoring and collecting receivables and managing corporate liquidity.

Research objective: Conducting a survey on liquidity management problems and needs in companies.

KEYWORDS: liquidity, debt collection, SME liabilities

Nota o autorze

Kinga Bednarzewska – dr, Katedra Zarządzania, Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; główne obszary działalności naukowej: współpraca pomiędzy nauką a biznesem, transfer wiedzy i technologii do gospodarki, przedsiębiorczość akademicka i rola uniwersytetów w tworzeniu innowacyjnej gospodarki, zastosowanie nowoczesnych technologii w działalności przedsiębiorstw; e-mail: k.bednarzewska@poczta.umcs.lublin.pl; ORCID: 0000-0002-5786-928X.

Represyjność czy łagodność w polskim prawie karnym

Repressiveness or Leniency in Polish Criminal Law

Wprowadzenie

Polityka karna jest jednym z elementów polityki kryminalnej, przez którą rozumiemy system różnorodnych i powiązanych ze sobą środków państwowych i społecznych skierowanych na zapobieganie przestępczości, usuwanie przyczyn i sprzyjających jej okoliczności oraz maksymalne w danych warunkach ograniczanie możliwości występowania wszelkiego rodzaju czynników kryminogennych (Krukowski, 1982, 1991).

Przez politykę karną państwa natomiast należy rozumieć działania polegające na stosowaniu systemu środków karnych i pozakarnych oraz ich skuteczność. Polityka karna obejmuje działania organów ścigania, stosowanie środków zapobiegawczych, politykę sądowego wymiaru kary (indywidualizacja wymiaru kary), analizę ustalonych w trakcie postępowania czynników sprzyjających przestępczości, stanowiących nadal realne zagrożenie (Krukowski, 1982, 1991).

System przeciwdziałania przestępczości w bardzo wielu przypadkach posługuje się sankcją karną, gdzie kara kryminalna jest instrumentem prawa karnego o charakterze celowym (realizuje określone cele)¹. Polityka karna to nie tylko stosowanie przepisów, ale w szczególności sankcje karne za poszczególne typy

¹ Według Cieślaka jest to cel: sprawiedliwościowy – zaspokojenie społecznego poczucia sprawiedliwości, ogólnoprewencyjny – oddziaływanie na społeczeństwo, szczególnoprewencyjny – oddziaływanie na sprawcę, kompensacyjny – naprawienie lub zmniejszenie zła wyrządzonego przestępstwem (Cieślak, 1994).

przestępstw (Currit, 2018)². W świetle wielu poglądów na temat skuteczności poszczególnych kar ukształtowały się dwa główne systemy: punitwny i liberalny (Jaroch, 2012). Z jednej strony jest to przekonanie, że zaostrzenie i stosowanie surowego prawa może zapewnić większe bezpieczeństwo i praworządność³, z drugiej zaś – reprezentowane przez przedstawicieli opcji liberalnej, którzy opowiadają się za filozofią resocjalizacji i probacji, uznając karę za zło ostateczne, zwłaszcza karę pozbawienia wolności⁴. W tym zakresie nie ma jednolitości poglądów, do tego należy mieć na uwadze, iż polityka karna się zmienia (zob. Stańdo-Kawecka, 2020).

Analiza orzecznictwa sądów karnych za okres od 2002 do 2010 r. wskazywała na represyjną politykę karną, a zwłaszcza w porównaniu do innych państw, przyjmując za podstawowe kryterium oceny liczbę osadzonych oraz słabe efekty resocjalizacyjne (zob. tabela 1, wykres 1). Stąd nadal aktualnym pozostaje postulat racjonalizacji instytucji kary kryminalnej. Część reformatorów bowiem odwołuje się do zasad klasycznej szkoły prawa karnego, z drugiej strony – inni wysuwają na pierwszy plan ideę kompensacji, czyli naprawienia przez sprawcę szkody powstałej w wyniku przestępstwa, na rzecz i przy aktywnym współudziale ofiary przestępstwa oraz przedstawicieli społeczności lokalnej.

Celem artykułu jest analiza i weryfikacja zmian legislacyjnych oraz osiągniętych efektów w obszarze przeciwdziałania przestępczości. Zasadniczym problemem jest bowiem skuteczność przyjętych rozwiązań legislacyjnych oraz odpowiedź, czy zwiększenie represyjności prawa karnego wpływa na ograniczenie przestępczości. W części analitycznej zastosowano metodę badawczą ilościową, która pozwala na określenie skali oraz wielkości badanego zjawiska, diagnozując zjawisko przestępczości, jej dynamikę, sprawców oraz strukturę wymiaru kary. W pracy zastosowano także statystykę jako metodę badania, która pozwoliła zebrać materiał, opisać go i sklasyfikować. Jako przykład można podać zestawienie statystyk do badań efektywności kary.

² Przedmiotem przywołanej publikacji jest analiza polityki karnej sądów w odniesieniu do określonych sprawców przestępstw.

³ Teorie absolutne (bezwzględne, retributywne), zakładające, że kara jest należną (sprawiedliwą) odpłatą za zło, a celem kary jest jedynie przywrócenie naruszonego ładu moralnego (np. teoria odwetu moralnego Kanta czy teoria odwetu dialektycznego Hegla).

⁴ Teorie względne (celowościowe, relatywne), zakładające, że kara nie powinna być zemstą czy odwetem za wyrządzone zło, ma natomiast zapobiegać wyrządzaniu zła w przyszłości (Beccaria, 1959); według Beccarii (1959) najcenniejszą i najtrwalszą zasadą jest nieuchronność ukarania, która decyduje zarówno o skuteczności prawa, jak i podkreśla najistotniejsze walory resocjalizacyjne (za: Błachut, Gaberle, Krajewski, 2001).

1. Ocena założeń i zmian legislacyjnych w latach 1997–2022 i propozycje rozwiązań

Ocenę założeń i zmian legislacyjnych należy rozpocząć od ustawodawstwa karno-wykonawczego, tj. uchwalonych w dniu 6 czerwca 1997 r. ustaw: Kodeks karny (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 z późn. zm.; dalej: k.k.), Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1375 z późn. zm.; dalej: k.p.k.), Kodeks karny wykonawczy (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 127 z późn. zm.; dalej: k.k.w.). Analizą zagadnień objęto ustawodawstwo karno-wykonawcze oraz inne ustawy. Założenia Kodeksu karnego z 1997 r. sprowadzały się do uznania, że:

- kara kryminalna nie stanowi panaceum na zjawisko patologii społecznej,
- efektywność prawa karnego nie jest zależna w decydującym stopniu od surowości represji, ale od wykrywalności przestępstw, efektywności w ich dowodzeniu, szybkości, sprawiedliwości oraz racjonalności orzekanych kar,
- należy ograniczyć karę pozbawienia wolności do sprawców szczególnie groźnych przestępstw, gdy wymagają tego względy ochrony społecznej, preferując przy tym środki polegające na pozbawieniu korzyści z przestępstwa, ograniczaniu praw, staraniach sprawcy o naprawienie szkody wyrządzonej przestępstwem,
- podstawową wartością jest ochrona godności człowieka, zarówno jako pokrzywdzonego, jak i sprawcy przestępstwa, a także ochrona dóbr służących człowiekowi, jego rozwojowi i pokojowemu współżyciu z innymi ludźmi (Nałęcz, 2008, s. VII).

Z istotniejszych i obszerniejszych inicjatyw ustawodawczych z okresu 1997–2022 wskazać należy następujące ustawy:

1. Ustawa z dnia 18 marca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2004 r. Nr 69, poz. 626) – dostosowywała polskie przepisy do prawa Unii Europejskiej (UE), obejmowała jurysdykcję polskiego wymiaru sprawiedliwości, przestępstwa popełnione poza granicami Polski, niezależnie od obywatelstwa sprawcy oraz karalności czynu w miejscu jego popełnienia, o ile wskutek tych przestępstw osiągnięta została na terytorium Polski korzyść majątkowa. Ustawa ta wprowadziła nowy opis typu czynu zabronionego w postaci oszustwa kapitałowego; weszła w życie w dniu 1 maja 2004 r.
2. Ustawa z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny (Dz. U. z 2005 r. Nr 132, poz. 1109), którą zostały wydłużone terminy przedawnienia niektórych przestępstw; weszła w życie w dniu 3 sierpnia 2005 r.

3. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 z późn. zm.) – wprowadziła zmiany m.in. do przepisów regulujących środki związane z poddaniem sprawcy próbie. W Kodeksie postępowania karnego zmodyfikowano przepisy dotyczące przesłuchiwanie świadków (małoletnich) oraz zapewniono udział stron, obrońców i pełnomocników w posiedzeniach sądu rozpoznającego zażalenie na zatrzymanie. Dodane zostały również nowe uregulowania stanowiące implementację do prawa polskiego postanowień decyzji ramowej nr 2003/577/WSiSW z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie wykonania w Unii Europejskiej postanowień o zabezpieczeniu mienia i środków dowodowych (Dz. Urz. UE L 196 z 2.08.2003, s. 45–55).
4. Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 206, poz. 1589) – poszerzyła katalog środków karnych i uregulowała zasady ich orzekania w przypadku przestępstw przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności na szkodę małoletniego, wprowadziła zmiany w przepisach o zawieszeniu wykonania kary i środków zabezpieczających, zaostrzyła odpowiedzialność karną za przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, a także znowelizowała przepisy dotyczące sposobu wykonywania orzeczeń związanych z tymi przestępstwami. Z podstawowych postanowień ustawy wskazać należy:
 - a) warunkowe zwolnienie możliwe po odbyciu połowy kary (uchylone obowiązkowe odbycie kary przez sześć miesięcy),
 - b) zmiana kwalifikacji mienia: wielkiej wartości (które przekracza 1 mln zł), znacznej wartości (200 tys. zł),
 - c) pełnomocnikiem w sprawach karnych może być adwokat lub radca prawny,
 - d) rozprawa w trybie przyspieszonym może się odbywać pod nieobecność oskarżonego; wyrok, który zapadnie, nie będzie zaoczny,
 - e) możliwe przerwy w ekspresowym procesie (łącznie 14 dni),
 - f) o zdrowiu psychicznym oskarżonego decyduje dwóch biegłych psychiatrów, a w przypadku zaburzeń preferencji seksualnych wypowiedzieć będzie się musiał biegły seksuolog,
 - g) aresztowany ma prawo do co najmniej jednego widzenia w miesiącu z najbliższą rodziną (prokurator ma ograniczone możliwości odmowy).Ustawa weszła w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

5. Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 1247) – weszła w życie w dniu 1 lipca 2015 r. (z wyjątkiem niektórych przepisów). W uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 8 listopada 2012 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny i niektórych innych ustaw z projektami aktów wykonawczych (Projekt ustawy, 2012) wskazano – po pracach powołanej pod koniec 2009 r. Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego, działającej przy Ministrze Sprawiedliwości – iż:

[...] obecny model postępowania karnego powoli wyczerpuje swoje możliwości. Wobec struktury i natężenia przestępczości, a co za tym idzie, charakteru postępowań prowadzonych przez organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości, konieczne okazują się zmiany, których wprowadzenie powinno przeciwdziałać nadmiernej przewlekłości postępowań, a także nadmiernej długotrwałości stosowanego w Polsce tymczasowego aresztowania (Projekt ustawy, 2012).

Za najważniejsze przyczyny tego stanu rzeczy komisja uznała m.in.: 1) odejście od kontradiktoryjności postępowania sądowego na rzecz inkwizycyjnego wyjaśniania faktów sprawy w toku postępowania sądowego, a w konsekwencji nieprawidłowe rozłożenie ciężaru odpowiedzialności za wynik procesu; 2) nadmierny formalizm (czy wręcz fasadowość) wielu czynności, które nie służą zapewnieniu gwarancji procesowych uczestników postępowania, wydłuża procedowanie; 3) zbędne angażowanie sędziów do czynności, które z powodzeniem mogą być wykonywane przez czynnik niesądowy; 4) niewłaściwe realizowanie standardów konstytucyjnych, które w obszarze prawa karnego procesowego jawią się jako coraz bardziej klarowne (Projekt ustawy, 2012).

Ustawa dotyczyła przeformowania postępowania jurysdykcyjnego w kierunku większej kontradiktoryjności i przemodelowania postępowania przygotowawczego, usprawnienia i przyspieszenia postępowań, dzięki stworzeniu prawnych ram szerszego wykorzystania konsensualnych sposobów zakończenia postępowania karnego i w szerszym zakresie wykorzystania idei sprawiedliwości naprawczej, usunięcia „fasadowości” postępowania, ukształtowania na nowo podstaw stosowania środków zapobiegawczych, ograniczenia przewlekłości postępowania, odciążenia sędziów, prezesów sądów i przewodniczących wydziałów, uzyskania pełnej zgodności rozwiązań kodeksowych ze standardami orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

6. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 396 z późn. zm.) – weszła w życie w dniu 1 lipca 2015 r. Jest to obszerna nowelizacja Kodeksu karnego z 1997 r. (Ustawa, 2015), która zawierała ponad 100 zmian, w tym wprowadziła kilka całkowicie nowych instytucji prawa karnego materialnego. Nowela weszła w życie razem z nowelą prawa karnego procesowego, której celem było uproszczenie i skrócenie procedury karnej. Zdaniem Zawłockiego (2015):

[...] celem ówczesnej reformy prawa karnego materialnego była radykalna zmiana, od lat utrwalonej i pogłębiającej się, a ocenianej bardzo negatywnie, polityki karania, co dotyczyło w ogólnym zarysie następujących faktów:

- 1) zdecydowanie dominującym instrumentem reakcji karnoprawnej była kara pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem wykonania kary [zob. tabela 3 – W.J.],
- 2) w ponad połowie przypadków dochodziło do zarządzenia wykonania warunkowo zawieszony kary pozbawienia wolności,
- 3) ponad połowa osadzonych (skazanych na odbywanie kary pozbawienia wolności) to skazani, wobec których stosowano już wcześniej ww. środek probacyjny,
- 4) ponad połowa skazanych na ww. środek probacyjny, wobec których zarządzono wykonanie kary pozbawienia wolności, oczekiwało na jej wykonanie, wobec braku miejsc w zapelnionych zakładach karnych (Zawłocki, 2015, s. VII–X).

Według Zawłockiego powyższe fakty uprawniały twierdzenie o „całkowitym bankructwie” postulowanej, wraz z wejściem w życie Kodeksu karnego z 1997 r., polityki karnej opartej na karach nieizolacyjnych (Zawłocki, 2015, s. VII–X). Polityka przyznająca priorytet resocjalizacji nie powiodła się, mimo zaangażowania znacznego potencjału materialnego i ludzkiego. Wyniki badań psychologicznych wskazują, że w zakładach karnych częściej niż w normalnych warunkach środowiskowych występują negatywne zmiany w psychice, zakłócenia w sferze świadomości, uczuć i procesu podejmowania decyzji, co w konsekwencji bardzo często prowadzi do zaburzeń w zachowaniu. Także surowość prawa, jak wynika z badań kryminologicznych, nie prowadzi do ograniczenia przestępczości, a powoduje znaczne koszty społeczne, w szczególności koszty ekonomiczne. Stan wiedzy i doświadczenie przemawiają przeciwko zaostrzeniu represji karnej jako środka ograniczenia przestępczości. Stąd bardzo istotne pozostają alternatywne próby rozwiązania problemu.

Charakter zmian, wprowadzonych w 2015 r., sprowadzał się przede wszystkim do dwóch wytycznych: zredukowania możliwości orzekania kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem wykonania kary; zwiększenia możliwości stosowania kar nieizolacyjnych (Zawłocki, 2015, s. VII–X). Ustawodawca wprowadził zatem z jednej strony ograniczenia dla dotychczasowej polityki karnej (zredukowanie możliwości orzekania kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania), a z drugiej – bardziej elastyczną reakcję karnoprawną opartą na środkach wolnościowych (Zawłocki, 2015, s. VII).

Na szczególną uwagę zasługiwało wprowadzenie do Kodeksu karnego nowej instytucji prawa karnego (na mocy ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw; weszła w życie w dniu 1 lipca 2015 r.), a mianowicie instytucji umorzenia restytucyjnego z art. 59a k.k.⁵ Instytucja umorzenia restytucyjnego była wyrazem nowego ujęcia i dotyczyła realizowanej w praktyce zasady sprawiedliwości naprawczej. Filozofia sprawiedliwości naprawczej sprowadza się do zmiany koncentracji z kary na naprawę emocjonalnych i materialnych szkód wyrządzonych przestępstwem i zmierza w swej istocie do zastąpienia karania pojednaniem, zawsze gdy jest to uzasadnione (Płatek, 2005, s. 16–17). Do głównych funkcji sprawiedliwości naprawczej zaliczyć należy następujące: pozwala unikać dalszej eskalacji konfliktu, umożliwia szybszy powrót sprawcy do społeczności, zaspakaja potrzeby pokrzywdzonego przestępstwem, przywraca znaczenie wartości istotnych w społeczności, skutecznie uczy społeczeństwo obowiązujących norm i wartości, dostarcza procedur postępowania w przypadku złamania obowiązujących reguł (Nader, Combs-Schilling, 1977, s. 34–35).

Odnosząc się do instytucji umorzenia restytucyjnego (zob. Wyrok SO w Gliwicach, 2019, VI Ka 1043/18; Wyrok SO we Wrocławiu, 2020, III K 98/20; Jezusek, 2014), przesłankami umorzenia były w szczególności:

a) wszczęcie postępowania karnego o określony rodzaj występkę (alternatywnie):

i) zagrożonego karą nieprzekraczającą 3 lat pozbawienia wolności,

⁵ Art. 59a § 1 k.k.: Jeżeli przed rozpoczęciem przewodu sądowego w pierwszej instancji sprawca, który nie był uprzednio skazany za przestępstwo umyślne z użyciem przemocy, pojednał się z pokrzywdzonym, w szczególności w wyniku mediacji i naprawił szkodę lub zadośćuczynił wyrządzonej krzywdzie, umarza się, na wniosek pokrzywdzonego, postępowanie karne o występęk zagrożony karą nieprzekraczającą 3 lat pozbawienia wolności, a także o występęk przeciwko mieniu zagrożony karą nieprzekraczającą 5 lat pozbawienia wolności, jak również o występęk określony w art. 157 § 1.

- ii) przeciwko mieniu – zagrożonego karą nieprzekraczającą 5 lat pozbawienia wolności,
- iii) z art. 157 § 1 k.k. (inne uszkodzenie ciała, inny niż określony w art. 156 § 1 k.k.),
- b) toczące się postępowanie karne w fazie przed rozpoczęciem przewodu sądowego w I instancji,
- c) sprawca nie był skazany za przestępstwo umyślne z użyciem przemocy,
- d) nie zachodzi szczególna okoliczność uzasadniająca, że umorzenie postępowania byłoby sprzeczne z potrzebą realizacji celów kary,
- e) pojednanie się sprawcy z pokrzywdzonym (w szczególności w wyniku mediacji),
- f) naprawienie przez sprawcę pokrzywdzonemu wyrządzonej szkody lub zadośćuczynienie wyrządzonej mu krzywdzie,
- g) złożenie przez pokrzywdzonego wniosku o umorzenie postępowania karnego (Zawłocki, 2015, s. IX–X).

Rozwiązanie wprowadzające możliwość umorzenia postępowania, w sytuacji, w której oskarżony pojednał się z pokrzywdzonym⁶, naprawił szkodę lub zadośćuczynił krzywdzie, w większości oceniano pozytywnie, z tym zastrzeżeniem, że wiele opiniujących podmiotów sugerowało przepis, który nie wprowadzałby obligatoryjnego umorzenia w takim przypadku, lecz dawał prawo do oceny zasadności takiego umorzenia (Projekt ustawy, 2014). Wskazywano na możliwość nadużywania tego rodzaju instytucji, dlatego też zdecydowano się na wprowadzenie przesłanki dobra wymiaru sprawiedliwości jako okoliczności niezbędnej do podjęcia decyzji o umorzeniu postępowania (zob. Projekt ustawy, 2014). W uzasadnieniu projektu ustawy wprowadzającej art. 59a k.k. akcentowano element kompensacyjny i interes pokrzywdzonego (Projekt ustawy, 2014). Jako kontrowersyjną wskazywano kwestię, czy w takiej sytuacji (tzn. zanim zastosuje się instytucję umorzenia restytucyjnego) konieczny jest wcześniejszy wyrok, czyli wymóg niekaralności (zob. Wyrok SN, 2010, II KK 141/10; Wyrok SN, 2013, IV KK 392/12; Wyrok SN, 2014, IV KK 394/13).

W świetle omawianej problematyki na uwagę zasługuje także wprowadzenie tzw. kary mieszanej polegającej częściowo na pozbawieniu wolności, a częściowo na ograniczeniu wolności (art. 37b k.k.).

Wprowadzona instytucja umorzenia restytucyjnego (zob. Ustawa, 2015), z którą wiązano wielkie nadzieje – argumentowano, iż: obok art. 60a k.k.

⁶ Pojednanie wymagało określonej aktywności stron sporu, w tym wypadku oskarżonego i pokrzywdzonego, zob. Wyrok SN, 2008, IV KK164/08.

(nadzwyczajne złagodzenie kary, odstąpienie, przepadek, środek kompensacyjny⁷) będzie ono głównym sposobem rozstrzygania spraw karnych; pozwoli uniknąć długotrwałego procesu; wymaga naprawienia szkody – została zniesiona ustawą z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 437 z późn. zm.). Zwolennicy tej zmiany podkreślali wady tego rozwiązania: ryzyko nadużywania pozycji przez sprawcę lub pokrzywdzonego (sprawca może naciskać na pokrzywdzonego w kwestii złożenia wniosku, ofiara może uzależniać złożenie wniosku od odpowiednio wysokiej rekompensaty) czy możliwość wywierania presji przez oskarżonego (Znika umorzenie restytucyjne..., b.d.; Interpelacja poselska nr 2158). Ponadto argumenty dotyczyły możliwości zastosowania nadzwyczajnego złagodzenia kary z uwagi na dobrowolne poddanie się karze, co wskazywało na to, że nie ma – zdaniem zwolenników uchylenia tego przepisu – uzasadnienia do utrzymywania instytucji tzw. umorzenia restytucyjnego (Znika umorzenie restytucyjne..., b.d.; Interpelacja poselska nr 2158).

7. Ustawa z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 437 z późn. zm.) – zgodnie z założeniami legislatora przedłożony projekt ustawy z dnia 27 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z projektami aktów wykonawczych (Projekt ustawy, 2016) odnosił się do modyfikacji modelu postępowania karnego w celu przywrócenia aktywniejszej roli sądów w toku postępowania, zmierzając do zapewnienia w maksymalnym stopniu dokonywania ustaleń faktycznych w perspektywie zasady prawdy materialnej, zwiększającej efektywność ścigania. Proponowane rozwiązanie zakładało powrót do modelu procesu karnego zachowującego nadrzędność prawdy materialnej, w którym kontradiktoryjność stanowi jedną z zasad procesu. Projektowana nowelizacja – według projektodawców – nie stanowiła całkowitego odwrócenia zmian wprowadzonych na mocy ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw. Tak, jak wskazywano w uzasadnieniu do tej ustawy, reforma Kodeksu postępowania karnego miała głównie na celu zmierzenie się

⁷ Art. 60a k.k.: Uwzględniając wniosek określony w art. 335, art. 338a lub art. 387 Kodeksu postępowania karnego, sąd może zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary także w innych wypadkach niż przewidziane w art. 60 § 1–4; sąd może także odstąpić od wymierzenia kary i orzec wyłącznie środek karny, przepadek lub środek kompensacyjny, jeżeli przypisany oskarżonemu występki jest zagrożony karą nieprzekraczającą 5 lat pozbawienia wolności.

z takimi zjawiskami, jak: 1) odejście od kontradiktoryjności postępowania sądowego na rzecz inkwizycyjnego wyjaśniania faktów sprawy w toku tego postępowania; 2) nadmierny formalizm wielu czynności wydłużających procedowanie; 3) niewłaściwe realizowanie standardów konstytucyjnych; 4) zbędne angażowanie sędziów do czynności, które może wykonywać czynnik niesądowy (Projekt ustawy, 2016).

Zdaniem projektodawców wprowadzona w dniu 1 lipca 2015 r. reforma w nadmierny sposób faworyzowała zasadę kontradiktoryjności w stosunku do zasady prawdy materialnej, marginalizując aktywną rolę sądu, który z uwagi na swą bezstronność może i powinien pełnić rolę gwaranta obu stron. Projektodawca uznał za stosowne przywrócić obowiązujący do dnia 30 czerwca 2015 r. mieszany kontradiktoryjno-inkwizycyjny model postępowania jurysdykcyjnego oraz funkcjonalnie z nim połączony rozpoznawczy charakter postępowania przygotowawczego, przewidujący utrwalanie dowodów. Zgodnie postulowano przywrócenie zasadzie prawdy materialnej nadrzędnej roli. Uchylono przepis art. 59a k.k. (umorzenie restytucyjne) i art. 60a k.k. (nadzwyczajne złagodzenie kary, odstąpienie, przepadek, środek kompensacyjny; dodany wcześniej ustawą z dnia 20 lutego 2015 r.). Przepisy ustawy weszły w życie w dniu 15 kwietnia 2016 r.

8. Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 2600) – w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy z dnia 22 lutego 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw wskazano, że projekt dotyczy wzmocnienia ochrony prawnokarnej przed najcięższymi kategoriami przestępstw przez zaostreżenie odpowiedzialności karnej za najpoważniejsze przestępstwa przeciwko wolności seksualnej, w szczególności na szkodę małoletnich, przestępstwa drogowe popełniane w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego, przestępstwa popełniane w ramach organizowanych grup przestępczych (Projekt ustawy, 2022).

2. Aktualne kierunki polityki karnej

Obecny kierunek polityki karnej to tzw. przełomowa reforma prawa karnego bądź duża reforma Kodeksu karnego obejmująca zmiany, które weszły w życie między 12 sierpnia 2022 r. a 1 stycznia 2023 r., uchwalona ustawą z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, kiedy to Sejm Rzeczypospolitej Polskiej przyjął fundamentalne zmiany w Kodeksie karnym, Kodeksie postępowania karnego, Kodeksie karnym wykonaw-

czym, Kodeksie karnym skarbowym. Zmiany te dotyczyły przede wszystkim zaostrenia kar (zaostrenia sankcji) za wiele przestępstw, prymatu kar izolacyjnych w orzeczeniach, wprowadzenia nowych typów przestępstw.

Szczególnie istotną jest nowelizacja art. 37a k.k.⁸, która zdaniem liberalnej części podmiotów jest odwróceniem poprzedniej „wielkiej” nowelizacji Kodeksu karnego z 2015 r. Nowelizacja z 2015 r. wprowadzała prymat kar wolnościowych nad karami izolacyjnymi – jej celem było ograniczenie orzekania kar izolacyjnych i zmniejszenie liczby osadzonych w zakładach karnych. Wprowadzona nowelizacja art. 37a k.k. zastrzyła sankcje za wiele przestępstw, m.in. zakłada, że dopiero w szczególnych wypadkach możliwa jest zamiana kary pozbawienia wolności na karę grzywny lub ograniczenia wolności w sytuacji, gdy kara pozbawienia wolności nie przekraczała roku. Przepis art. 37a k.k. w pierwotnej wersji (przed przedmiotową nowelizacją) umożliwiał orzeczenie kary wolnościowej w sytuacji, gdy przepis szczególny określający sankcję za dane przestępstwo przewidywał tylko karę pozbawienia wolności.

Obecnie – wcześniej „rekomendowane” i ostatecznie uchwalone przez ustawodawcę – kierunki polityki karnej to przede wszystkim zaostrenie kar (zaostrenie sankcji) za wiele przestępstw, prymat kar izolacyjnych w orzeczeniach czy wprowadzanie nowych typów przestępstw. Spośród uchwalonych przez ustawodawcę kierunków działań legislacyjnych w zakresie polityki karnej, zarówno w części ogólnej, jak i w szczególnej Kodeksu karnego (w poszczególnych typach przestępstw), należy wskazać:

- wprowadzenie elastyczności wymiaru kar do 30 lat i bezwzględne dożywocie (art. 37 k.k.),
- wprowadzenie kary dożywotniego pozbawienia wolności bez możliwości warunkowego zwolnienia (art. 77 § 3, art. 77 § 4 k.k. – zakaz warunkowego zwolnienia),
- wydłużenie z 25 do 30 lat okresu, po którym skazani na dożywocie mogą ubiegać się o warunkowe zwolnienie (art. 78 § 3 k.k.),
- wydłużenie okresu próby przy warunkowym zwolnieniu z kary dożywotniego pozbawienia wolności (obecnie 10 lat, po zmianie dla skazanych na

⁸ Aktualne brzmienie art. 37a § 1 k.k.: Jeżeli przestępstwo jest zagrożone tylko karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 8 lat, a wymierzona za nie kara pozbawienia wolności nie byłaby surowsza od roku, sąd może zamiast tej kary orzec karę ograniczenia wolności nie niższą od 4 miesięcy albo grzywnę nie niższą od 150 stawek dziennych, w szczególności jeżeli równocześnie orzeka środek karny, środek kompensacyjny lub przepadek.

§ 2. Przepisu § 1 nie stosuje się do sprawców określonych w art. 64 § 1 lub do sprawców, którzy popełniają przestępstwo działając w zorganizowanej grupie albo związku mających na celu popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego, sprawców przestępstw o charakterze terrorystycznym i sprawców przestępstwa określonego w art. 178a § 4.

- dożywocie ma być dożywotni); ponadto wydłużenie okresu przedawnienia karalności za zabójstwa – z 30 do 40 lat (art. 80 § 2a, art. 80 § 3 k.k.),
- podwyższenie kar za pedofilię i gwałty, wprowadzenie nowych typów przestępstw seksualnych, np. na kobiecie ciężarnej, z posługiwaniem się bronią palną czy z utrwaleniem obrazu i dźwięku tego czynu (art. 200 § 1, art. 200 § 6, art. 200a § 1, art. 197 § 3, art. 197 § 1 k.k.),
 - zwalczanie przestępstw przeciwko zdrowiu i życiu, np. podwyższenie górnej granicy kary za rozbój z 12 do 15 lat (art. 280 § 1 k.k.), za spowodowanie ciężkiego uszczerbku na zdrowiu – do 20 lat (art. 158 § 2 k.k.),
 - wprowadzenie nowych typów przestępstw, które w części nie były karalne, np. za przyjęcie zlecenia zabójstwa – od 2 do 15 lat pozbawienia wolności (art. 148a § 1 k.k.), za uchylanie się od naprawienia szkody wyrządzonej przestępstwem – od 3 miesięcy do 5 lat pozbawienia wolności (art. 244c § 1 k.k.), za nowy typ wymuszenia rozbójniczego, tj. wymuszenia mienia poprzez szantaż – od roku do 10 lat pozbawienia wolności (art. 282 k.k.), wprowadzenie karalności przygotowania do zabójstwa, za które grozi od 2 do 15 lat pozbawienia wolności (art. 148 § 5 k.k.),
 - konfiskata aut nietrzeźwym kierowcom (art. 178a § 5 k.k.),
 - zwiększenie również maksymalnej kary, jaką można wymierzyć nietrzeźwemu sprawcy za spowodowanie ciężkiego wypadku, spowodowanie ciężkich obrażeń lub śmierci – przewiduje się wymierzenie 16 lat pozbawienia wolności (poprzednio do 12 lat),
 - podwyższenie dolnej i górnej granicy kary pozbawienia wolności za udział w zorganizowanej grupie albo związku mających na celu popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego (art. 258 § 1–3 k.k.),
 - surowość wobec recydywistów, wobec przestępców – recydywistów seksualnych przewiduje się stosowanie nadzwyczajnego zaostżenia kary, czyli podwyższenie dolnej granicy kary pozbawienia wolności o połowę, w przypadku występków – również podwyższenie górnej granicy o połowę (art. 64 k.k.),
 - podwyższenie dolnej granicy kary pozbawienia wolności dla multirecydywistów – obecnie wzrasta o miesiąc, zaś przewiduje się, że będzie wzrastać o połowę (art. 64 k.k.),
 - wyłączenie przedawnienia karalności przestępstwa zgwałcenia dziecka lub zgwałcenia ze szczególnym okrucieństwem, a w przypadku innych przestępstw seksualnych na szkodę małoletniego albo występków przeciwko życiu i zdrowiu na szkodę małoletniego, jeśli górna granica kary przekracza 5 lat pozbawienia wolności, przedawnienie nastąpi najwcześniej, gdy ofiara ukończy 40. rok życia,

- wprowadzenie nowych przepisów m.in. do Kodeksu karnego wykonawczego, Kodeksu karnego, ustawy o Służbie Więziennej i ustawy regulującej pracę więźniów (realizacja programu rządowego „Nowoczesne więziennictwo”) – najważniejsze elementy to m.in.: rozszerzenie możliwości pracy więźniów, rozwój dozoru elektronicznego, likwidacja przywilejów, koniec z ignorowaniem kary pozbawienia wolności, wzmocnienie bezpieczeństwa w zakładach karnych, lepsze wykształcenie i skuteczność Służby Więziennej; skazany ma być natychmiast doprowadzany do zakładu karnego przez policję, bez uprzedniego wezwania przez sąd; praca dla wszystkich; nieuchronność i surowość kary – nie tylko w orzeczeniach sądów, ale też wykonania kary; poszanowanie praw człowieka.

Zakres przedstawionych zmian dotyczy przepisów Kodeksu karnego, Kodeksu postępowania karnego, Kodeksu wykroczeń, Kodeksu karnego wykonawczego i obejmują:

- w zakresie Kodeksu karnego – zmiany dotyczące m.in. modyfikacji katalogu kar oraz zaostrzenia odpowiedzialności karnej za najpoważniejsze przestępstwa przeciwko życiu, zdrowiu i wolności seksualnej, w szczególności na szkodę małoletnich, za przestępstwa drogowe popełniane w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego, a także przestępstwa popełniane w ramach zorganizowanych grup przestępczych,
- w zakresie Kodeksu postępowania karnego – uwzględniono m.in. nowe przepisy związane z Prokuraturą Europejską, przewidujące wprowadzenie właściwości rzeczowej sądu okręgowego dla typów kradzieży z włamaniem lub kradzieży szczególnie zuchwałej, zmieniające regulacje poręczenia majątkowego, zabezpieczenie pojazdu mechanicznego na poczet jego przepadku oraz jego tymczasowego zajęcia, zaskarżania wydawanych w postępowaniu odwoławczym postanowień o zastosowaniu tymczasowego aresztowania,
- w zakresie Kodeksu karnego wykonawczego – uwzględniono m.in. zmiany dotyczące elektronicznej kontroli miejsca pobytu w związku z udzieloną przerwą w wykonaniu kary pozbawienia wolności,
- w zakresie Kodeksu wykroczeń – rozszerzono katalog przedmiotów wykonawczych za wykroczenia z art. 65a k.k.; podwyższono górną granicę kary grzywny za czyn polegający na złośliwym wprowadzeniu w błąd lub w inny sposób złośliwym niepokojeniu innej osoby; zmieniono przepisy typizujące wykroczenia za zakłócanie przebiegu zdalnej komunikacji prowadzonej za pomocą systemów teleinformatycznych i za nieprzestrzeganie zakazów, nakazów, ograniczeń lub obowiązków wynikających z przepisów o zapobie-

ganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych lub z decyzji wydanych na podstawie tych przepisów,

- w zakresie przepisów Kodeksu karnego skarbowego – uwzględniono m.in. zmiany dotyczące przestępstw skarbowych, do których mają zastosowanie przepisy Kodeksu karnego, oraz kary łącznej.

Uwzględnić należy ponadto zmiany wprowadzone przez inne ustawy, jak w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii (zaostrenie górnych granic kar, m.in. za wytwarzanie, przetwarzanie, przerabianie środków odurzających, substancji psychotropowych lub nowych substancji psychoaktywnych albo przetwarzania słomy makowej w znacznych ilościach).

Przedstawione propozycje odnoszą się do dwóch finalizowanych przez ministerstwo sprawiedliwości reform i są wykładnią podstawowych celów, a mianowicie, iż kary muszą być na tyle surowe, aby skutecznie odstraszały zwłaszcza najgroźniejszych przestępców, a także muszą być adekwatne do winy i nie mogą utwierdzać sprawców przestępstw w poczuciu bezkarności (tutaj funkcjonuje pogląd, że polskie sądy są najłagodniejsze w Europie, a pobłażliwość rodzi poczucie bezkarności).

Przedmiotowa nowelizacja z dnia 7 lipca 2022 r., najogólniej mówiąc, przewiduje m.in.: podniesienie górnej granicy terminowej kary pozbawienia wolności z 15 lat do 30 lat; likwidację osobnej kary 25 lat pozbawienia wolności; wprowadzenie bezwzględnego dożywocia; podwyższenie kar za pedofilię i gwałty; konfiskatę aut nietrzeźwym kierowcom; podwyższenie kar za przyjmowanie łapówek.

Odnosząc się do zasadniczego pytania: „Czy zaostrzać prawo karne, czy nie?” – należy wskazać, że nowelizacja „zmierza” po części w społecznie akceptowanym kierunku, aprobowanym przez część społeczeństwa w myśl zasady, iż korzystniej jest antycypować określone przestępne zjawiska i im przeciwdziałać, aniżeli ponosić konsekwencje w postaci wiktymizacji indywidualnej, grupowej oraz chaosu i zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego. Wydaje się, iż w tym obszarze istotnym jest głos samych pokrzywdzonych przestępstwem i ponoszącym dalsze konsekwencje (zdrowotne, materialne, emocjonalne). Straty te, z reguły w przeważającej większości, nigdy nie są do końca wyrównane i pod znakiem zapytania pozostają kwestie zrealizowania celów kary.

W polskim systemie prawnym występuje prymat kar wolnościowych, na co wskazują przyjęte regulacje części ogólnej (szerzej zob. Budyn-Kulik, 2016). W art. 58 § 1 k.k. stwierdza się, iż jeżeli ustawa przewiduje możliwość wyboru rodzaju kary, a przestępstwo jest zagrożone karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 5 lat, „sąd orzeka karę pozbawienia wolności tylko wtedy, gdy inna

kara lub środek karny nie może spełnić celów kary”. Zwrócić należy uwagę na obligatoryjny charakter tego przepisu. Z kolei w art. 37a k.k. stwierdza się, iż orzeczenie kary grzywny lub ograniczenia wolności zamiast kary pozbawienia wolności może nastąpić w ściśle określonych warunkach (charakter fakultatywny), a mianowicie:

Jeżeli ustawa przewiduje zagrożenie tylko karą pozbawienia wolności, nieprzekraczającą 8 lat, a wymierzona kara pozbawienia wolności za dane przestępstwo nie byłaby surowsza od roku. Sąd może w takiej sytuacji zamiast kary pozbawienia wolności orzec grzywnę albo karę ograniczenia wolności. Podstawę stosowania kar wolnościowych w Kodeksie karnym stanowi regulujący dyrektywę prymatu kar nieizolacyjnych art. 58 § 1 k.k. w zmienionej ponowelizującej rzeczywistości (Ustawa, 2015).

Celem nowelizacji Kodeksu karnego w 2015 r. była zmiana struktury orzekanych i wykonywanych kar oraz przyznanie priorytetu karom wolnościowym (Uzasadnienie rządowego projektu ustawy, 2014, s. 95), zamiany kary pozbawienia wolności na kary wolnościowe (grzywny, ograniczenia wolności, pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania). Możliwość zamiany wyłączano, jeżeli kara pozbawienia wolności została orzeczona na podstawie art. 60 § 5 k.k. lub w trybie art. 343 k.p.k (analiza stanu prawnego zob. Jezusek, 2014).

W świetle omawianej problematyki niezwykle istotne pozostają zagadnienia dotyczące powrotu do przestępstwa, które obrazują skalę oraz charakteryzują czynniki determinujące i motywacyjne sprawców przestępstw. W okresie największego nasilenia przestępczością ponad połowa sprawców dopuszczała się kolejnego przestępstwa (zob. tabela 8 i 9), co może świadczyć o niskiej efektywności działalności resocjalizacyjnej albo o jej nieskuteczności w ogóle.

3. Analiza statystyczna aktualnych tendencji w zakresie orzekanych kar, jej struktury i dynamiki⁹

Analizując dane statystyczne, przyjęto charakterystyczne okresy czasowe i zmienne, biorąc pod uwagę zakres i znaczenie nowelizacji uwzględniających motyw zmiany, założenia i realizowane cele ustawodawcy. Stąd wyszczególniono charak-

⁹ Badaniem (analizą statystyczną) objęto generalnie lata 1997–2020, z uwagi na niepełne dane (brak niektórych danych z lat 2021–2022); niemniej uwzględniano dane z tego także okresu, jeżeli były podane.

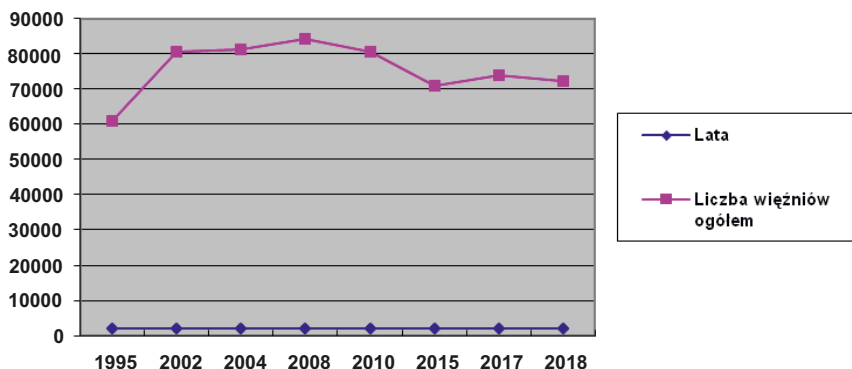
terystyczne nowelizacje z lat: 2004, 2005, 2013, 2015–2016, 2022. W części należy uwzględnić fundamentalny charakter przemian, oznaczający zmianę kierunku polityki karnej. Jednym z podstawowych mierników jest zakres dotyczący liczby osób skazanych na karę pozbawienia wolności i tymczasowo aresztowanych. Charakterystyczna pozostaje tendencja wzrostu w latach 1995–2008 (z 61 136 w 1995 r. do 84 321 w 2008 r. (zob. tabela 1, wykres 1). Od 2008 r. odnotowuje się spadek tej liczby do 72 204 w 2018 r., a od 2015 r. kształtuje się na poziomie niewiele ponad 70 tys. uwięzionych.

Tabela 1. Liczba więźniów (skazanych na karę pozbawienia wolności i tymczasowo aresztowanych) w Polsce w latach 1995–2022

Rok	Liczba więźniów ogółem
1995	61 136
2002	80 467
2004	81 163
2008	84 321
2010	80 728
2015	70 836
2017	73 822
2018	72 204
2019	74 130
2020	67 894
2021	71 874
2022	71 228

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Główny Urząd Statystyczny [GUS], b.d.; Ministerstwo Sprawiedliwości, Centralny Zarząd Służby Więziennej, b.d.

Wykres 1. Liczba więźniów (skazanych na karę pozbawienia wolności i tymczasowo aresztowanych) w Polsce w latach 1995–2018



Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, b.d.; Ministerstwo Sprawiedliwości, Centralny Zarząd Służby Więziennej, b.d.

W strukturze orzekanych kar pozbawienia wolności istotna jest skala bezwzględnego pozbawienia wolności i występujących w tym zakresie tendencji (tabela 2, wykres 2). W tym zakresie odnotowuje się tendencję wzrostową od 1997 do 2004 r. (z 25 806 w 1997 r. do 49 129 w 2004 r.). Od 2004 r. obserwujemy spadek liczby uwięzionych do 33 952 w 2015 r., a następnie wzrost do 49 512 w 2018 r., a zatem jest to podobny stan jak w 2004 r.

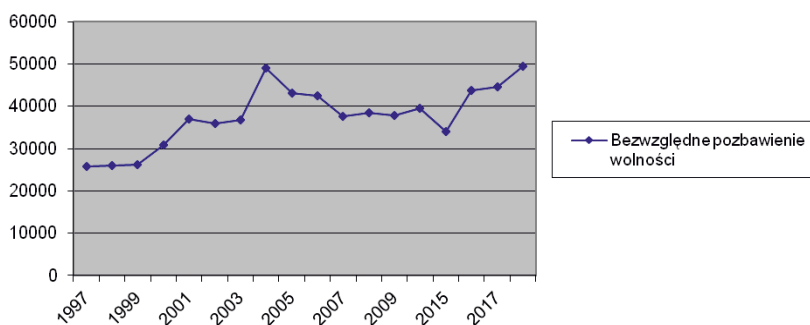
Szczególnie istotnym wyznacznikiem realizowanej polityki karnej jest zdecydowany wzrost liczby orzekanych kar bezwzględnego pozbawienia wolności od 2015 r. (wyraźne zaostrzenie polityki karania z 33 952 w 2015 r. do 53 350 w 2019 r. i 49 512 w 2018 r.).

Tabela 2. Kara bezwzględnego pozbawienia wolności w latach 1997–2020

Rok	Bezwzględne pozbawienie wolności
1997	25 806
1998	25 942
1999	26 171
2000	30 748
2001	37 076
2002	35 898
2003	36 698
2004	49 129
2005	43 136
2006	42 549
2007	37 685
2008	38 495
2009	37 913
2010	39 582
2015	33 952
2016	43 695
2017	44 527
2018	49 512
2019	53 350
2020	48 550

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Siemaszko, Gruszczyńska, Marczewski, 2009; GUS, b.d.

Wykres 2. Bezwzględne pozbawienie wolności



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Siemaszko, Gruszczyńska, Marczewski, 2009; GUS, b.d.

Z kolei analiza danych w zakresie orzekania kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania wskazuje na wyraźny spadek tych orzeczeń w latach 2017–2020 (kształtuje się na poziomie 54 tys.). Wcześniej, w 2010 r. było to 251 087 przypadków, w latach 2002–2010 – ponad 200 tys. każdego roku. W latach 1997–2005 występowała stała tendencja rosnąca w zakresie orzeczeń kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, a następnie spadek z poziomu ponad 250 tys. do pięćdziesięciu kilku tysięcy. Postulat ograniczenia kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania znalazł wyraźne odbicie w praktyce orzeczniczej w latach 2016–2020 (133 076 – w 2015 r., 54 302 – w 2018 r., 41 974 – w 2020 r.; zob. tabela 3, wykres 3). Jak zatem można stwierdzić, jednym z elementów przyjętej strategii jest zaostrzanie polityki karania poprzez orzekanie mniejszej ilości kar pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania.

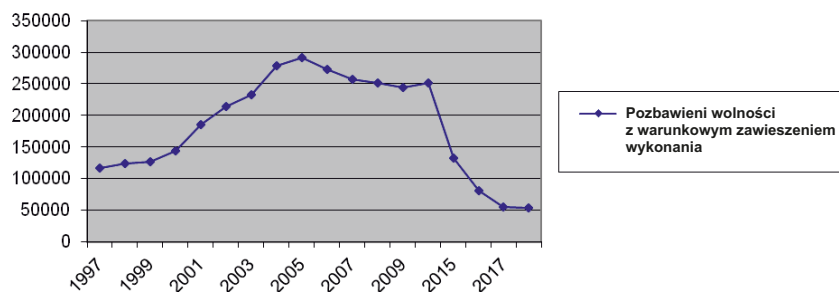
Tabela 3. Pozbawieni wolności z warunkowym zawieszeniem wykonania

Rok	Pozbawieni wolności z warunkowym zawieszeniem wykonania
1997	116 159
1998	123 410
1999	127 437
2000	143 497
2001	184 819
2002	214 485
2003	233 055
2004	278 338
2005	291 409
2006	272 653

2007	257 141
2008	250 774
2009	243 974
2010	251 087
2015	133 076
2016	81 673
2017	54 819
2018	54 302
2019	52 491
2020	41 974

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Siemaszko, Gruszczyńska, Marczewski, 2009, s. 96; GUS, b.d.; Ministerstwo Sprawiedliwości, Centralny Zarząd Służby Więziennej, b.d.

Wykres 3. Pozbawieni wolności z warunkowym zawieszeniem wykonania



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Siemaszko, Gruszczyńska, Marczewski, 2009, s. 96; GUS, b.d.; Ministerstwo Sprawiedliwości, Centralny Zarząd Służby Więziennej, b.d.

Charakteryzując okres od 1997 do 2005 r., należy podkreślić stałą tendencję wzrostową stosowania kar pozbawienia wolności z zawieszeniem jej wykonania, osiągając liczbę 291 409 takich orzeczeń w 2005 r., zaś od 2005 do 2020 r. – spadek do poziomu 54 tys., co może wyraźnie oznaczać zaostrzenie kar. Statystyki przestępstw stwierdzonych, postępowań przygotowawczych oraz wykrytych przestępstw wskazują na stabilizację, co może przemawiać za utrzymaniem obecnego *status quo* legislacyjnego prawa karnego (tabela 5).

Odnosnie do zarzutu orzekania przez polskie sądy kar długoterminowych stwierdza się, iż dominującym w orzecznictwie jest przedział powyżej 6 miesięcy do roku (ponad 40%; zob. tabela 4). W przedziale do 6 miesięcy jest to także ponad 40%, zaś w przedziale powyżej roku do 3 lat – na poziomie kilkunastu procent (w 2018 r. – 13,8%, w 2017 r. – 15,5%, w 2010 r. – 17,6%).

Tabela 4. Wymiar kary pozbawienia wolności (w proc.)

Wymiar kary pozbawienia wolności	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Do 6 miesięcy	41,1	41,8	40,8	40,8	44,9	43,8	43,1
Powyżej 6 miesięcy do roku	40,3	39,3	40,3	41,5	41,2	41,1	41,4
Powyżej roku do 3 lat	17,6	23,3	17,1	15,5	13,8	12,9	13,2
Powyżej 3 do 5 lat	0,6	0,8	1,3	1,6	1,5	1,5	1,7
Powyżej 5 do 10 lat	0,2	0,2	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
Powyżej 10 do 15 lat	0,07	0,07	0,1	0,13	0,1	0,1	0,14

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, b.d.

Przedstawione powyżej dane nie wskazują na dominację długoterminowych kar pozbawienia wolności, a raczej – kar pozbawienia wolności do 6 miesięcy i powyżej 6 miesięcy do roku.

W kryminologii zagrożenie przestępczością utożsamiane jest przede wszystkim ze skalą przestępstw, czyli liczbą przestępstw stwierdzonych. Analizując te dane, stwierdzamy wyraźny spadek zagrożenia od 2013 r. (zob. tabela 5). Od 2015 r. liczba tych przestępstw pozostaje ustabilizowana na poziomie około 800 tys. przestępstw stwierdzonych. W zakresie wszczętych postępowań obserwujemy utrzymywanie się ich liczby w latach 1999–2007 na poziomie ponad 1 mln, następnie w latach 2008–2018 – spadek do poziomu ponad 700 tys. w skali rocznej (zob. tabela 5, wykres 4). Stwierdza się zatem wyraźną tendencję spadkową. Odnośnie do przestępstw stwierdzonych: w latach 1999–2013 – na poziomie ponad 1 mln przestępstw, od 2013 r. – spadek tej liczby do poziomu ponad 700 tys. przestępstw stwierdzonych, co może świadczyć o mniejszym zagrożeniu przestępczością.

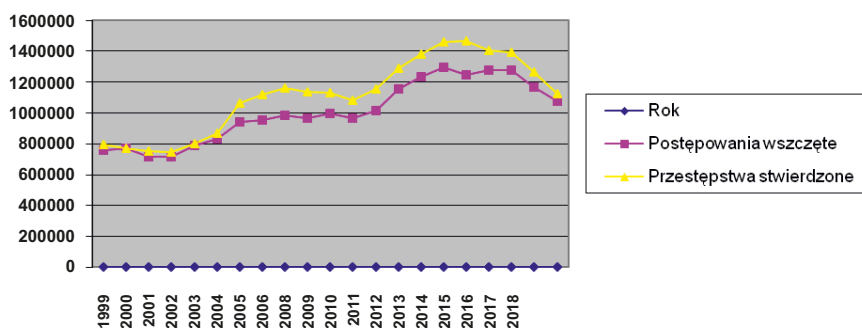
Tabela 5. Postępowania wszczęte, przestępstwa stwierdzone w latach 1999–2020

Rok	Postępowania wszczęte	Przestępstwa stwierdzone
2020	701 669	765 408
2019	760 402	796 557
2018	769 136	768 049
2017	714 837	753 963
2016	717 152	748 459
2015	787 968	799 779
2014	828 802	867 855
2013	941 802	1 061 238
2012	950 834	1 119 803
2011	981 480	1 159 554

2010	964 614	1 138 523
2009	994 959	1 129 577
2008	968 620	1 082 057
2007	1 014 695	1 152 993
2006	1 156 031	1 287 918
2005	1 235 239	1 379 962
2004	1 296 356	1 461 217
2003	1 248 082	1 466 643
2002	1 277 420	1 404 229
2001	1 275 418	1 390 089
2000	1 169 185	1 266 910
1999	1 075 869	1 121 545

Źródło: *Statystyka*, b.d.; GUS, b.d.

Wykres 4. Postępowania wszczęte i przestępstwa stwierdzone



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Statystyka*, b.d.; GUS, b.d.

Analizowane dane wyraźnie wskazują na zmniejszający się udział kary pozbawienia wolności z zawieszeniem jej wykonania, a wzrostem udziału w strukturze kary bezwzględnej pozbawienia wolności (zob. tabela 6). Niewątpliwie jest to wyrazem powrotu stosowania kar izolacyjnych. Udział kary bezwzględnej pozbawienia wolności wzrósł z 13,6% w 2010 r. do 47,7% w 2018 r., co świadczy o zwiększeniu represyjności prawa. Spadł natomiast udział kary pozbawienia wolności z zawieszeniem jej wykonania z 86,4% w 2010 r. do 46,3% w 2020 r.

Tabela 6. Struktura kar pozbawienia wolności

Struktura kar pozbawienia wolności	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pozbawienie wolności	290 669	167 028	125 368	99 346	103 814	105 841	90 524
Bezwzględne pozbawienie wolności i procentowy udział w strukturze	39 582 13,6%	33 952 20,3%	43 695 34,9%	44 527 44,8%	49 512 47,7%	53 350 50,4%	48 550 53,6%
Warunkowe zawieszenie wykonania kary i procentowy udział w strukturze	251 087 86,4%	133 076 79,7%	81 673 65,1%	54 819 55,1%	54 302 52,3%	52 491 49,5%	41 974 46,3%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, b.d.

Wyraźnie widoczny jest spadek udziału w strukturze kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania z 86,4% udziału w 2010 r. do 46,3% w 2020 r. oraz wzrost udziału bezwzględnego pozbawienia wolności z 13,6% w 2010 r. do 53,6% w 2020 r.

Dla pełnego zobrazowania problemu istotnym wskaźnikiem kryminalizacji jest liczba osób pozbawionych wolności w przeliczeniu na 100 tys. ludności (tzw. współczynnik prizonizacji) i porównanie z sytuacją w innych państwach. Analiza tych danych za okres 2001–2016 wskazuje na znaczny stopień kryminalizacji w Polsce (zob. tabela 7).

Tabela 7. Osoby pozbawione wolności w wybranych krajach Unii Europejskiej (na 100 tys. ludności)

Wyszczególnienie	1998	2001	2004	2006	2016
Francja	86,0	77,0	72,0	62,4	102,6
Niemcy	96,0	96,0	86,0	77,6	78,4
Polska	140,6	206,1	210,5	232,5	188,4
Litwa	357,0	291,0	235,0	195,8	244,1
Słowacja	138,0	139,0	121,0	116,7	187,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Melezini, 2003, s. 470, 472, 509–510, 544–545; Siemaszko, Gruszczyńska, Marczewski, 2009; GUS, b.d.; Aebi, Hashimoto, 2018.

Z przedstawionego w dniu 21 maja 2019 r. raportu z corocznego badania SPACE II Rady Europy pt. *Persons under the Supervision of Probation Agencies* (Aebi,

Hashimoto, 2018) wynika, że liczba orzekanych w Europie kar alternatywnych dla pozbawienia wolności rośnie, przy jednoczesnym spadku liczby kar izolacyjnych (Aebi, Hashimoto, 2018), to znaczy, że występuje tendencja odwrotna niż w Polsce, gdzie mamy do czynienia z realizowaną polityką ograniczenia kar alternatywnych, tj. warunkowego zawieszenia pozbawienia wolności, warunkowego przedterminowego zwolnienia, dozoru elektronicznego czy ograniczenia wolności. Należy zauważyć, że Polska dopiero w 2015 r. osiągnęła współczynnik prizonizacji (liczba pozbawionych wolności na 100 tys. mieszkańców) poniżej 200 (zob. tabela 7), zajmując 11. pozycję na tle współczynników prizonizacji państw członków Rady Europy, przy czym Polskę w 2016 r. wyprzedzały: Rosja, Grecja, Turcja, Litwa, Mołdawia, Czechy, Łotwa, Azerbejdżan, Albania, Estonia (Aebi, Hashimoto, 2018).

W świetle prowadzonych rozważań istotną rolę odgrywa zagadnienie powrotu skazanych do zakładu karnego z powodu popełnienia kolejnego przestępstwa. Ilustracje tych przypadków przedstawiają dane: liczba skazanych powracających celem odbycia kary oraz liczba wielokrotnych już sprawców powracających do zakładu karnego (tabela 9). Niepokojąca jest liczba sprawców dopuszczających się kolejnego przestępstwa (zob. tabela 8).

Tabela 8. Liczba skazanych powracających do przestępstwa

Rok	Liczba skazanych powracających do zakładu karnego ogółem	Populacja skazanych ogółem	Udział skazanych powracających do zakładu karnego w populacji ogólnej (w proc.)
2006	32 796	88 647	37,00
2007	34 382	87 776	39,17
2008	34 109	83 152	41,02
2009	34 412	84 003	40,96
2010	35 256	80 728	43,67
2011	37 379	81 382	45,93
2012	41 085	84 156	48,82
2013	38 453	78 994	48,68
2014	39 067	77 371	50,49
2015	37 247	70 836	52,58
2016	37 378	71 528	52,26
2017	37 597	73 822	50,90
2018	36 833	72 204	51,00
2019	37 307	74 130	50,33
2020	34 223	59 944	57,00
2021	37 246	71 874	51,80

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Sprawiedliwości, Centralny Zarząd Służby Więziennej, b.d.

Tabela 9. Liczba skazanych powracających do zakładu karnego

Rok	Powracający do zakładu karnego					
	po raz drugi	po raz trzeci	po raz czwarty	po raz piąty	po raz szósty	po raz siódmy i więcej
2006	16 911	7 236	4 084	2 132	1 234	1 199
2007	18 276	7 284	4 114	2 214	1 261	1 233
2008	17 776	7 388	4 142	2 078	1 259	1 466
2009	13 438	7 630	4 968	2 928	1 979	3 469
2010	12 572	7 911	5 297	3 271	2 169	4 036
2011	14 363	8 700	5 405	3 149	2 041	3 721
2012	15 546	9 302	5 842	3 431	2 393	4 571
2013	21 075	9 385	4 346	1 801	912	934
2014	21 415	9 600	4 475	1 833	853	891
2015	20 453	9 240	4 191	1 776	793	794
2016	20 948	9 305	4 060	1 624	728	713
2017	21 296	9 321	4 097	1 528	692	663
2018	21 107	9 086	3 908	1 463	671	598
2019	21 063	9 486	4 075	1 432	659	622
2020	19 190	8 746	3 807	1 318	604	558
2021	20 618	9 673	4 141	1 541	642	631

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Sprawiedliwości, Centralny Zarząd Służby Więziennej, b.d.

W przedstawionej charakterystyce zasadne jest przeanalizowanie także kwestii warunkowego przedterminowego zwolnienia skazanych odbywających karę pozbawienia wolności (zob. tabela 10). Obserwujemy znaczny spadek warunkowych przedterminowych zwolnień (z 26 238 w 2010 r. do 14 880 w 2015 r. i 6158 w 2020 r.), co może świadczyć o zaostrzeniu kar względem odbywających karę pozbawienia wolności.

Tabela 10. Liczba warunkowych przedterminowych zwolnień

Wyszczególnienie	2010	2015	2019	2020
Skazani warunkowo przedterminowo zwolnieni z zakładów karnych	26 238	14 880	7 088	6 158
Zwolnieni na wniosek dyrektora zakładu karnego	15 947	8 673	3 309	2 543
Zwolnieni na wniosek własny, pełnomocnika lub obrońcy	10 270	6 193	3 769	3 602
Zwolnieni na wniosek prokuratora lub sądu	3	4	2	4
Zwolnieni na wniosek sądowego kuratora zawodowego	14	3	7	9
Zwolnieni przez sąd z urzędu	4	7	1	–

Źródło: GUS, 2021.

Zakończenie

Zagrożenie przestępczością, której materialnym wyrazem jest skala przestępstw stwierdzonych, spadło poniżej 1 mln przestępstw w 2014 r. i utrzymuje się na poziomie ponad 700 tys. przestępstw, wykazując przy tym ustabilizowany charakter zjawiska (tabela 5). Interpretacja tego stanu świadczyć może o skuteczniejszym działaniu organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości poprzez zwalczanie tej przestępczości oraz neutralizowaniu działalności przestępczej, z całą gamą czynników wpływu, także społecznych i społeczno-kulturowych. Z drugiej strony organy ścigania, szczególnie policja, rozliczane są z efektywności wykrywczej, co przyjmuje formę ujawnionego przestępstwa (przestępstwa wykryte) – stąd, obok liczby przestępstw stwierdzonych, istotne znaczenie ma liczba wszczętych postępowań przygotowawczych (tabela 5). Proces i efekty pracy wykrywczej mają niewątpliwie bezpośredni związek z zaangażowaniem w nią oraz jej organizacją.

Liczba osób bezwzględnie pozbawionych wolności nie wykazuje od 2015 r. większych zmian i oscyluje w granicach siedemdziesięciu kilku tysięcy (tabela 1). Nie doprowadzono zatem do istotnego zmniejszenia (ograniczenia) liczby osób uwięzionych, co było założeniem przeprowadzanych od kilku lat zmian legislacyjnych.

Stwierdza się istotne zmiany w zakresie orzekanych kar bezwzględnego pozbawienia wolności (wzrost) i orzekanych kar pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania (spadek) – zdecydowanie wpływa to na zmianę struktury orzekanej kary pozbawienia wolności (zob. tabela 2 i 3). Oznacza to też priorytet dla kar izolacyjnych i tym samym zmianę kierunków polityki karnej.

Współczynnik prizonizacji wykazuje tendencję spadkową, ale nadal utrzymuje się na wysokim poziomie, w porównaniu z innymi krajami (tabela 7).

Surowość kary, jej zaostrzanie, jak wynika z badań, nie prowadzi bezpośrednio do ograniczenia przestępczości. Wskazują na to dane – liczba osadzonych, która nie zmieniła się od 2015 r., jak też liczba wszczętych postępowań przygotowawczych nie ulega większym zmianom (tabela 1 i 5). Tej zależności między zaostrzeniem kar a skalą przestępczości – jak dotychczas – nie stwierdzono. Nie można natomiast wykluczyć wpływu pośredniego. Już w 2003 r. podkreślano, że polski Kodeks karny jest liberalny, sprzyja przestępcom, co spotykało się z krytyką i twierdzeniem, że w istocie rzeczy jest przeciwnie – jest represyjny (Kaniewska, 2003). Aczkolwiek już wówczas wskazywano na niebezpieczeństwo nadmiernego stosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary (Szymanowski, 2010)

i ogromny wzrost już orzeczonych kar pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania (Kaniewska, 2003).

Liczba orzekanych w Europie kar alternatywnych dla pozbawienia wolności rośnie, przy jednoczesnym spadku liczby kar izolacyjnych (zob. Aebi, Hashimoto, 2018). W Polsce jest odwrotnie – obserwujemy wzrost kar izolacyjnych przy jednoczesnym spadku warunkowego zawieszenia pozbawienia wolności (zob. tabela 7). Polityka karna państwa w sposób znaczny wpływa na stopień prizonizacji, politykę orzeczniczą, legislacyjną, a także na przyjęte przez ustawodawcę strategie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości.

Instytucja umorzenia restytucyjnego, określona pierwotnie w art. 59a k.k., nie miała możliwości sprawdzenia empirycznego z uwagi na bardzo krótki okres obowiązywania – weszła w życie w dniu 1 lipca 2015 r., a po około dziewięciu miesiącach obowiązywania, w dniu 11 marca 2016 r., została uchylona. W konstrukcji tej instytucji prawnej podkreślić jednak należy znaczenie czynnika kompensacyjnego i dobra pokrzywdzonego. Ponadto wydaje się, że w dotychczasowej praktyce orzeczniczej i uregulowaniach prawnych nie ma dostatecznych rozwiązań o charakterze obligatoryjnym (zob. art. 66, art. 46, art. 53 § 2 i 3 k.k.).

Statystyki wskazują na nieuzasadnioną dominację kary pozbawienia wolności i opowiedzenie się za zwiększeniem możliwości stosowania kar nieizolacyjnych. Zaostrzenie represji karnej nie wpływa na ograniczenie przestępczości. Mając na uwadze nieopłacalność ekonomiczną i ujemne konsekwencje społeczne w związku z pozbawieniem wolności, należy uwzględnić te kwestie.

Ocena, czy surowość prawa karnego, jego zaostrzenie ma wpływ na ograniczenie przestępczości, jest zadaniem trudnym i wieloaspektowym (interdyscyplinarnym). Nie można bowiem tego problemu oceniać jedynie poprzez pryzmat danych statystycznych (statystyka to raczej metoda badania i poznania rzeczywistości w odniesieniu do omawianego zagadnienia). W wielu przypadkach motywy zachowań są wysoce zindywidualizowane, dlatego wysokość samej kary może w niektórych sytuacjach skutecznie odstraszać, a w innych – niekoniecznie. Dla potencjalnego sprawcy liczy się cel (istotne są czynniki psychiczne, jak „pobudka”, „motyw”, czynniki determinujące, endogenne, egzogenne). Hołyst podkreśla, że dla pełnego naświetlenia problematyki etiologii kryminalnej wydaje się zasadne włączenie do zakresu rozważań także zagadnień odnoszących się do motywacyjnego uwarunkowania czynu przestępnego (Hołyst, 2001). W tym zakresie istotne pozostają zatem aspekty kryminologiczne. Nieuchronność kary, jej adekwatność do czynu przestępnego to podstawowe elementy skutecznego przeciwdziałania przestępczości.

Ustawodawca przedstawił i przyjął określone zasady i kryteria wymiaru kary oraz środków karnych. Uwzględniając obowiązujące zasady wymiaru kary i środków karnych – jak zasada współmierności kary do ciężaru przestępstwa i jego ograniczenia, zasada proporcjonalności kar i przestępstw w znaczeniu materialnym, zakazu wymierzania kar powyżej stopnia winy, katalogu zasad i dyrektyw wymiaru kary – można stwierdzić, iż orzekanie pozostaje w określonych normach i podlega też określonym procedurom odwoławczym.

Analizując wpływ surowości systemu karnego na poziom przestępczości, należy podkreślić, że stan badań kryminologicznych nad współzależnościami między surowością systemu karnego i poziomem przestępczości, w tym także nad realnym ogólnoprewencyjnym oddziaływaniem kary, nie jest zadowalający – brak jest danych, które jednoznacznie potwierdziłyby istnienie zależności przyczynowej między zmianą surowości sankcji a modyfikacją poziomu przestępczości (Królikowski, Zawłocki, 2017). Dla prawidłowej ilustracji współzależności, zachodzących między tymi dwoma kategoriami, należy rozróżnić dwie sytuacje: po pierwsze, zmianę surowości sankcji karnej w ramach istniejącego już zakazu karnego (typu przestępstwa); po wtóre, wprowadzenie karalności nowej kategorii zachowań, w tym rozróżnienia między stopniem tzw. nieuchronności stosowania sankcji karnej a jej surowością. Przez nieuchronność kary należy rozumieć prawdopodobieństwo wymierzenia kary bez warunkowego zawieszenia, jak i skuteczność działania policji, organów procesowych (Królikowski, Zawłocki, 2017).

Co do kwestii relacji nieuchronności kary do poziomu przestępczości należy podkreślić, że większość wiarygodnych międzynarodowych badań ekonometrycznych pozwala przyjąć istnienie związku między realnym zwiększeniem poziomu nieuchronności kary wobec sprawcy a spadkiem poziomu przestępczości (Królikowski, Żółtek, 2017). Związek z kolei między surowością istniejącego systemu karnego a dynamiką przestępczości jest w tego rodzaju badaniach mniej widoczny i jednocześnie mniej udokumentowany.

Kolejnym zagadnieniem jest relacja między izolacją sprawców a poziomem przestępczości. Związek ten jest elementem skomplikowanych układów kulturowych i społecznych, które warunkują poziom przestępczości (Królikowski, Zawłocki, 2017). Dane prawno-porównawcze wskazują, że wiele państw charakteryzuje się wysokim poziomem przestępczości. W wielu z nich – nawet przy wysokim poziomie przestępczości – stwierdzano stabilny charakter, niezależnie od liczby izolowanych sprawców, a poziom przestępczości podlegał raz zwiększeniu, innym razem – obniżeniu. W innych państwach wysokiemu poziomowi populacji więziennej nie towarzyszy niski poziom przestępczości – stąd nie znaj-

duże uzasadnienia teza, iż rozszerzenie stosowania kar izolacyjnych prowadzi do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa publicznego (Królikowski, Zawłocki, 2017).

Wśród ważnych przesłanek zaostrzenia prawa karnego należy wskazać stan przestępczości, funkcjonowanie systemu prawa karnego, opinię społeczną, koszty ograniczenia przestępczości czy międzynarodowe standardy prawa. Z danych statystycznych wynika, że w latach 90. wystąpił duży wzrost przestępczości, natomiast w ostatnich latach obserwuje się stabilizację lub tylko nieznaczny wzrost. Funkcjonowanie systemu prawa karnego odnosi się do orzecznictwa sądów karnych (znaczny wzrost orzekania kar bezwzględnego pozbawienia wolności i zmniejszenia częstotliwości orzekania kar pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania). Opinia publiczna nie powinna wywierać bezpośredniego wpływu na wyrokowanie sądów ani na przyjmowanie określonych rozwiązań w prawie karnym – to pogląd panujący w środowisku prawniczym. Materialne i pozamaterialne koszty zwalczania przestępczości powinny być porównywane ze stratami powodowanymi przez przestępczość, aby zachować odpowiednie proporcje. W zakresie międzynarodowych standardów wskazać należy zalecenia w tym zakresie, jak chociażby, że orzecznictwo karne

[...] powinno być zgodne z nowoczesnymi i humanitarnymi tendencjami polityki karnej, wyrażającymi się w szczególności w ograniczeniu orzekania kary pozbawienia wolności [...], prowadzeniu polityki dekryminalizacyjnej, stosowaniu postępowań alternatywnych, takich jak mediacja [...] (cyt. za Szymanowski, 2003; zob. Zalecenie nr R(96)8, 1998; Zalecenie nr R(92)17, 1998).

W tym zakresie obserwuje się w Polsce całkowitą zmianę kierunku polityki karnej (w odróżnieniu od zaleceń unijnych), w tym głównie poprzez zaostrzenie prawa karnego. Chociaż zmiany te mogą wywoływać efekt odstrasżający i zapobiegawczy, to racjonalna polityka karna powinna być nastawiona na zapobieganie przestępczości, uwzględniając prewencję społeczną w ramach prowadzonej polityki społecznej, gospodarczej, edukacyjnej czy informacyjnej, oraz prewencję sytuacyjną – poprzez indywidualizację reakcji na przestępstwo czy dostępność do środków popełnienia przestępstwa i inne. W tym kontekście przechodzimy już do zagadnień realizowanej polityki kryminalnej, która wymaga odrębnej oceny i omówienia.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 127 z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1375 z późn. zm.

Ustawa z dnia 18 marca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks wykroczeń, Dz. U. z 2004 r. Nr 69, poz. 626.

Ustawa z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, Dz. U. z 2005 r. Nr 132, poz. 1109.

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2009 r. Nr 206, poz. 1589.

Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2013 r. poz. 1247.

Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2015 r. poz. 396 z późn. zm.

Ustawa z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2016 r. poz. 437 z późn. zm.

Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2022 r. poz. 2600.

Decyzja ramowa Rady 2003/577/WSiSW z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie wykonania w Unii Europejskiej postanowień o zabezpieczeniu mienia i środków dowodowych, Dz. Urz. UE L 196 z 2.08.2003, s. 45–55.

Orzecznictwo

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 2008 r., IV KK164/08, OSNSK 2008, poz. 2413.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 października 2010 r., II KK 141/10, Legalis nr 280124.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2013 r., IV KK 392/12, Legalis nr 603202.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2014 r., IV KK 394/13, Legalis nr 924797.

Wyrok Sądu Okręgowego w Gliwicach z dnia 26 lutego 2019 r., VI Ka 1043/18, Legalis nr 78129.

Wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z dnia 15 października 2020 r., III K 98/20, niepubl.

Inne źródła

- Główny Urząd Statystyczny. (b.d.). Roczniki Statystyczne Rzeczypospolitej Polskiej za lata 2009–2022. Warszawa: GUS. Pobrano z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/> (27.04.2023).
- Aebi, M. F., Hashimoto, Y. Z. (2018). *SPACE II – 2018 – Council of Europe Annual Penal Statistics: Persons under the Supervision of Probation Agencies*. Strasbourg: Council of Europe. Pobrano z https://wp.unil.ch/space/files/2019/05/SPACE-II_report_2018_Final_190520.pdf (5.05.2023).
- Ministerstwo Sprawiedliwości, Centralny Zarząd Służby Więziennej. (b.d.). Roczne informacje statystyczne za lata 2017–2022. Pobrano z <https://www.sw.gov.pl/strona/statystyka-roczna> (27.04.2023).
- Projekt ustawy z dnia 8 listopada 2012 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw z projektami aktów wykonawczych (druk sejmowy nr 870). Pobrano z <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=870> (5.05.2023).
- Projekt ustawy z dnia 15 maja 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2393). Pobrano z <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2393> (5.05.2023).
- Projekt ustawy z dnia 27 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z projektami aktów wykonawczych (druk sejmowy nr 207). Pobrano z <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2393> (5.05.2023).
- Rządowy projekt ustawy z dnia 22 lutego 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2024). Pobrano z <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2393> (5.05.2023).
- Statystyka*. (b.d.). Pobrano z www.statystyka.policja.pl (18.05.2023).
- Interpelacja poselska nr 2158 posła Brejzy w sprawie art. 59a Kodeksu karnego [tekst odpowiedzi], Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Pobrano z <https://sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?Key=5E36B381> (21.03.2021).
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy z dnia 15 maja 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (ustawa z 2015 r., druk sejmowy nr 2393). Pobrano z <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2393> (23.04.2021).
- Zalecenie nr R(96)8 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich, dotyczące polityki kryminalnej w Europie w okresie przemian (1998). W: *Standardy prawne Rady Europy. Zalecenia*, t. 4. *Sądownictwo. Organizacja*, oprac. J. Jasiński, K. Poklewski-Koziół (I pkt 4, 5, 6, 10). Warszawa: Oficyna Naukowa.

Zalecenie nr R(92)17 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich, dotyczące spójności orzekania karnego (1998). W: *Standardy prawne Rady Europy. Zalecenia*, t. 4. *Sądownictwo. Organizacja*, oprac. J. Jasiński, K. Poklewski-Kozieł (załącznik do tego zlecenia: A-pkt 6 oraz B-pkt 2 i 5). Warszawa: Oficyna Naukowa.

Literatura

- Beccaria, C. (1959). *O przestępstwach i karach*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Błachut, J. (2019). Kryminologia a polityka kryminalna. W: K. Buczkowski, W. Klaus, P. Wiktorska, D. Woźniakowska-Fajst (red.), *Po co nam kryminologia? Księga Jubileuszowa Profesora Ireny Rzeplińskiej* (s. 51–66). Warszawa: Instytut Nauk Prawnych PAN.
- Błachut, J., Gaberle, A., Krajewski, K. (2001). *Kryminologia*. Gdańsk: Wydawnictwo Arche.
- Budyn-Kulik, M. (2016). *Dyrektywy wymiaru kary w państwach Unii Europejskiej*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości.
- Cieślak, M. (1994). *Polskie prawo karne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Currit, M. (2018). Polityka karna sądów w odniesieniu do wybranych przestępstw przeciwko wierzycielom w świetle danych statystycznych Ministerstwa Sprawiedliwości. *Prokuratura i Prawo*, 11, 5–35.
- Hołyst, B. (2001). *Kryminologia*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Jaroch, W. (2012). Polityka karna – strategia punitywne czy liberalna. *Studia Prawno-ustrojowe*, 15, 49–61.
- Jezusek, A. (2014). Tzw. umorzenie konsensualne – węzłowe problemy wiążące się z wykładnią art. 59a k.k. *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych*, 18(4), 95–118.
- Kaniewska, A. (red.). (2003). *Czy trzeba zmieniać kodeks karny? Materiały z konferencji naukowej „Nowelizacja kodeksu karnego Warszawa, 10 lutego 2003 r.”*. Warszawa: Instytut Nauk Prawnych PAN, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Krukowski, A. (1982). *Problemy zapobiegania przestępczości*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Krukowski, A. (1991). *Wybrane zagadnienia nauki polityki kryminalnej* (wyd. 2). Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Królikowski, M., Zawłocki, R. (red.). (2017). *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz. Art. 1–116* (wyd. 4). Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Królikowski, M., Żółtek, S. (2017). W: M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz. Art. 1–116* (wyd. 4). Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Melezini, M. (2003). *Punitowność wymiaru sprawiedliwości karnej w Polsce w XX wieku*. Białystok: Temida 2.

- Nader, L., Combs-Schilling, E. (1977). Restitution in Cross-Cultural Perspectives. W: J. Hudson, B. Galaway (Eds.), *Restitution in Criminal Justice. A Critical Assessment of Sanctions* (s. 13–33). Lexington, MA: Lexington Books.
- Nałęcz, M. (2008). *Wprowadzenie do Kodeksu karnego 1997 r.* Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Płatek, M. (2005). Wstęp I, czyli o miejscu i roli sprawiedliwości naprawczej w systemie sprawiedliwości karnej. W: M. Płatek, M. Fajst (red.), *Sprawiedliwość naprawcza. Idea. Teoria. Praktyka* (s. 16–17). Warszawa: Liber.
- Siemaszko, A., Gruszczyńska, B., Marczewski, M. (2009). *Atlas przestępczości w Polsce 4.* Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Oficyna Naukowa.
- Stańdo-Kawecka, B. (2020). *Polityka karna i penitencjarna między punitywizmem i menedżeryzmem.* Warszawa: Wolters Kluwer.
- Szymanowski, T. (2003). Orzecznictwo sądów karnych w pierwszych latach po reformie prawa karnego a potrzeby jego nowelizacji. W: A. Kaniewska (red.), *Czy trzeba zmieniać kodeks karny? Materiały z konferencji naukowej „Nowelizacja kodeksu karnego Warszawa, 10 lutego 2003 r.”* (s. 21–33). Warszawa: Instytut Nauk Prawnych PAN, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Szymanowski, T. (2010). Polityka karna w Polsce współczesnej w świetle przepisów prawa i danych empirycznych. W: A. Marek (red.), *Zagadnienia ogólne* (s. 209–265). Seria: System Prawa Karnego 1. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Zawłocki, R. (2015). *Wprowadzenie.* W: M. Królikowski, R. Zawłocki. *Prawo karne.* Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Znika umorzenie restytucyjne w polskim prawie karnym. *Rzeczpospolita* (b.d.). Pobrane z https://www.rp.pl/Prawo_karne/301279886-Znika-umorzenie-restytucyjne-w-polskim-prawie-karnym.html (19.03.2021).

Streszczenie

Polityka karna jest jednym z elementów polityki kryminalnej, stąd pozostaje w obszarze szczególnego zainteresowania społecznego, zwłaszcza że nie ma jednolitego przekonania i stanowiska, co do kierunku zmian dotyczących realizacji celów, jakie ma spełniać kara. W artykule zawarta została analiza określonych zmian legislacyjnych prawa karnego pod względem jego skuteczności w sferze przeciwdziałania przestępczości, w szczególności dotyczy kwestii, czy zwiększona represyjność prawa karnego ma przełożenie na ograniczenie przestępczości w praktyce.

Autor podejmuje próbę oceny zmian legislacyjnych w obszarze prawa karnego, stąd też swoje zainteresowania koncentruje na modyfikacjach założeń polityki karnej. Stosowanie sankcji prawnokarnych (tj. poszczególnych jej rodzajów, częstotliwości, stopnia nasilenia) – czyli polityka karania – zależy od poglądów i założeń dotyczących stosowania reakcji karnych, przy czym wiele zależy od akcentu położonego na wybrane

cele stosowania sankcji prawno-karnych. Preferencyjny wybór prowadzi do osiągnięcia i realizacji określonych celów. Z badań wynika bowiem, iż konsekwencją przyjętych założeń jest zaostrzenie sankcji wielu przestępstw, prymat kar izolacyjnych, odejście od kar alternatywnych dla pozbawienia wolności, co z kolei pozostaje w sprzeczności z zaleceniami polityki karnej Unii Europejskiej, gdzie w większości państw obserwuje się wzrost liczby kar alternatywnych, przy jednoczesnym spadku liczby kar izolacyjnych.

W Polsce analiza danych nie wskazuje na zmniejszenie się liczby osób pozbawionych wolności czy liczby przestępstw (od 2014 r. utrzymuje się na poziomie 700–800 tys. przestępstw). Zauważalne są natomiast – utrzymujące się na wysokim poziomie w porównaniu z innymi krajami – tendencje wzrostu orzeczeń bezwzględnego pozbawienia wolności i spadku liczby orzeczeń warunkowego zawieszenia kary pozbawienia wolności. Autor poprzez analizę danych, które przedstawia w formie tabel oraz wykresów, dochodzi do wniosków, iż surowość kary ani jej zaostrzenie nie prowadzi do ograniczenia przestępczości, ale kara pozostaje środkiem realizacji jej celów (sprawiedliwościowy, ogólny- i szczególnieprzewencyjny czy kompensacyjny).

SŁOWA KLUCZOWE: polityka karna, kara kryminalna, umorzenie restytucyjne, sprawiedliwość naprawcza, współczynnik prizonizacji

Summary

Penal policy is one of the elements of criminal policy, and, as such, it continues to be of particular interest to society, especially since there is no uniform conviction and standpoint as to the direction of changes regarding achieving the objectives of punishment. The aim of the article is to analyse and verify legislative changes in criminal law in terms of its effectiveness in preventing crime, in particular to show whether increased repressiveness of criminal law has an impact on crime reduction.

The author attempts to assess legislative changes in the area of criminal law, hence he focuses his interest on modifications to the assumptions of penal policy. The research shows that the consequence of the adopted premises is the toughening of sanctions for many crimes, the dominance of custodial punishments, the departure from other forms of punishments as alternative to imprisonment, which stands in contrast to the policy of the European Union, where, in most countries, an increase in the number of alternative punishments is observed, accompanied by a decrease in the number of custodial sentences. Analysis of the relevant data indicates neither a decrease in the number of persons deprived of their liberty nor a decrease in the number of crimes committed. There is a noticeable trend of an increase in absolute prison sentences and a decrease in the number of conditionally suspended imprisonment sentences. Incarceration rates remain high, compared to other countries. The author analyses the data and presenting them in the form of tables and graphs. Research findings are clear: the severity of punishment and its aggravation do not lead to a reduction in crime, but punishment remains a means to achieve its goals of justice, general and special-prevention or compensation.

KEYWORDS: penal policy, criminal punishment, restitutionary remission, restorative justice, incarceration rate

Nota o autorze

Waldemar Jaroń – dr, Katedra Kryminologii i Kryminalistyki, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie; główne obszary działalności naukowej: nauki społeczne, nauki prawne; e-mail: waldemar.jaron@uwm.edu.pl; ORCID: 0000-0003-0945-6090.

Helena Kisilowska

Metodologia nauk prawnych a identyfikacja wartości w publicznym prawie gospodarczym

Methodology of Legal Sciences and Identification of Values
in Public Economic Law

Wprowadzenie

Postępująca jurydyzacja życia publicznego oznacza, że publiczne prawo gospodarcze reguluje coraz więcej dziedzin naszego życia i to nie tylko *sensu stricto* gospodarczego. Lawinowy rozwój nauk technicznych i informatyzacja powodują, że publiczne prawo gospodarcze nie nadąża za tym rozwojem. Konieczne staje się tworzenie nowoczesnego ustawodawstwa potrafiącego sprostać trudnym sytuacjom, takim jak przykładowo pandemia COVID-19, wojna na Ukrainie czy kryzysy finansowe. Publiczne prawo gospodarcze, niezależnie od warunków, w jakich musi funkcjonować, powinno chronić określone wartości. Prawidłowa legislacja i materialnoprawna ochrona interesu publicznego w publicznym prawie gospodarczym wymaga od polskiego ustawodawcy dołożenia właściwej staranności, aby przepisy prawne dotyczące tej sfery były prawidłowo skonstruowane, logiczne i zrozumiałe. Tworzone pod presją zmian i sytuacji politycznych, dodatkowo wielokrotnie nowelizowane, stają się często nieczytelne, sprzeczne i niedoprecyzowane. Nie pozostaje to bez negatywnego wpływu na gospodarkę, ale też na wiele kwestii społecznych i politycznych.

Stanowienie dobrego publicznego prawa gospodarczego w demokratycznym państwie prawnym, chroniącego prawidłowo zidentyfikowane wartości i zapewniającego trwałą i zrównoważony rozwój oraz miejsce Polski w demokratycznej Europie, wymaga zmiany podejścia metodologicznego i szerszego uwzględnienia dorobku innych nauk. Obok tradycyjnie wykorzystywanych w Polsce metod: dogmatycznej i historycznej, warto sięgnąć do innych metodologii, takich jak:

funkcjonalizm, ekonomiczna czy socjologiczna analiza prawa. Interpretacja publicznego prawa gospodarczego, a także poszukiwanie sposobów jego ulepszenia muszą opierać się na analizie wartości i funkcji, jakie to prawo ma spełniać w społeczeństwie. Można w tym miejscu przytoczyć wypowiedź Jana Pawła II (2000), że porządek sprawiedliwości nie jest statyczny, ale dynamiczny, ponieważ życie jednostek i wspólnot jest dynamiczne. Wymaga to posługiwania się wiedzą, którą starożytni nazywali *iurisprudencia* (Jan Paweł II, 2000). Wiedza ta powinna być podbudowana nie tylko znajomością prawa, ale i doświadczeniem w jego stosowaniu. Takie podejście metodologiczne wymusza prowadzenie badań multidyscyplinarnych, stosowania różnej metodyki, doprecyzowania terminologii, często różnie rozumianych pojęć w różnych dyscyplinach naukowych.

Stanowienie i stosowanie publicznego prawa gospodarczego jest nierozzerwalnie związane z określonym katalogiem wartości zawartym w rozwiązaniach jurydycznych. Przejście do gospodarki, której podstawowymi czynnikami produkcji stają się wiedza i informacja, wymaga rozbudowania katalogu wartości, które publiczne prawo gospodarcze musi uwzględniać, szanować i chronić. Jednym z istotnych warunków zapewniającym powyższe jest poszerzenie naukowego spojrzenia na metodologię publicznego prawa gospodarczego i szerzej – metodologię nauk prawnych.

1. Aksjologia publicznego prawa gospodarczego

Zarówno teoria ekonomii, jak i teoria prawa są dziś w przeważającej części zgodne, iż rola państwa w gospodarce jest dziś konieczna i niemożliwa do wyeliminowania (Borkowski i in., 2009; Boć, 2003; Kosikowski, 2005; Stiglitz, 2004; Strzyczkowski, 2005; Wierzbowski, Wyrzykowski, 2003). I choć zarówno w Unii Europejskiej (UE), jak i w Stanach Zjednoczonych Ameryki istnieje powszechna akceptacja oparcia rozwoju gospodarki na wolnej konkurencji, a zatem rynku i prywatnej przedsiębiorczości, to jednak nie oznacza to, że państwo nie powinno odgrywać również ważnej, uzupełniającej roli w życiu gospodarczym. Stwarza to konieczność ustalenia pewnych ram określających zakres funkcji państwa w gospodarce oraz katalogu wartości, które prawo to ma bronić.

Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.; dalej: Konstytucja RP) podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej stanowi społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji RP). Ogra-

niczenie wolności działalności gospodarczej dopuszczalne jest tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji RP).

Zasadą jest zatem swoboda działania przedsiębiorców, natomiast zakazy i ograniczenia mogą być jedynie wyjątkiem i nie mogą dotyczyć istoty prawa, jaką jest wolność działalności gospodarczej. Zakazów i ograniczeń nie można domniemywać. Muszą one wyraźnie wynikać z obowiązującego prawa. Należy przy tym podkreślić, że granice wolności gospodarczej określone są przez ograniczenia. Rzeczywisty wymiar pojęcia wolności gospodarczej nadaje zatem praktyka prawotwórcza, tzn. przede wszystkim ustawy, ale także akty wykonawcze i praktyka sądowa (Brodecki, 2003; Strzyczkowski, 2005).

Konstytucja stwarza jednak wyraźną podstawę do ingerencji państwa w gospodarkę ze względu na ważny interes publiczny. Na państwie spoczywa nie tylko obowiązek ochrony prawnej wolności gospodarczej, ale także obowiązek chronienia interesów ogółu i interesów indywidualnych przed ich naruszeniem. Jest bowiem oczywiste, że nie można, korzystając z przysługującej wolności, naruszać wolności innych podmiotów.

Na administracyjnoprawne ograniczenia wolności działalności gospodarczej składają się przede wszystkim: ograniczenie w zakresie podejmowania działalności gospodarczej, wymagania związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, ograniczenia natury policyjno-administracyjnej, ochrona rynku (konkurencji i konsumentów).

Uzasadniając konieczność interwencji państwa w gospodarkę, Stiglitz (2004) wymienia na pierwszym miejscu zawodność rynku, a następnie dzieli niezbędne działania państwa na pięć kategorii – podkreślając szczególnie ramy prawne prowadzonych transakcji gospodarczych. Pozostałe cztery kategorie to: produkcja dóbr i usług, regulacja i subwencjonowanie produkcji prywatnej, zakupy dóbr i usług wytwarzanych przez sektor prywatny, redystrybucja dochodów poprzez wypłacanie świadczeń (takich jak: zasiłki dla bezrobotnych, świadczenia dla innych grup: dzieci, rodziny itd. czy pomoc socjalna).

Szczególną rolę wśród zadań państwa w gospodarce odgrywa funkcja regulacyjna. Państwo reguluje działalność gospodarczą w celu ochrony interesu publicznego rozumianego szeroko jako ochronę porządku prawnego i określonych zasad społeczno-gospodarczych uznanych jako podstawowe.

Podmioty administracji publicznej, które zajmują się gospodarką, stanowią około połowę całego aparatu administracji publicznej w Polsce. Podobnie jest w całej UE. We wszystkich krajach członkowskich UE możemy dziś zaobserwować tendencje do rozszerzania organów administracji publicznej o charakterze niezależnych organów regulacyjnych (Strzyczkowski, 2005; Wierzbowski,

Wyrzykowski, 2003). Również w Polsce w ostatnich latach powołano szereg organów tego typu. Posiadają one z reguły status centralnych organów administracji, najczęściej jednoosobowych, których szefowie nie wchodzi w skład Rady Ministrów.

Choć koncepcja funkcjonowania organów regulacyjnych najszerzej została zrealizowana w Stanach Zjednoczonych Ameryki, to obecnie organy regulacyjne tworzone są w stosunkowo wielu obszarach w państwach UE. Współczesne państwo demokratyczne jest odpowiedzialne za gwarantowanie, finansowanie oraz realizowanie zadań publicznych, co wiąże się z koniecznością różnorodności organizacyjnej administracji, zwłaszcza administrujących podmiotowo gospodarujących, dostarczających obywatelom dóbr i usług (Kusiak-Winter, 2019).

Administracja publiczna musi być aktywna w zakresie urzeczywistnienia interesu publicznego oraz ochrony interesów jednostek. Analiza przyszłości polskich struktur państwowych oraz określenie roli prawa w sferze publicznego prawa gospodarczego wymaga szerszej perspektywy. Od końca ubiegłego wieku znaczna grupa teoretyków prawa administracyjnego i nauki administracji zwraca uwagę na konieczność zarządzania wielopoziomowego w administracji (*multilevel governance*; Kisilowska, Kisilowski, 2019). Hooghe i Marks (2003) zwrócili uwagę na fakt, że rządzenie powinno być wielopoziomowe (Hooghe, Marks, 2003), na co wskazuje wzrastające znaczenie wertykalnych i horyzontalnych połączeń i coraz bardziej sformalizowanych relacji pomiędzy tymi poziomami. Jako przykład można tu wskazać Radę Unii Europejskiej – instytucję złożoną z przedstawicieli rządów państw członkowskich UE. Połączenie międzypoziomowe przechodzi tu jakby „w poprzek” tradycyjnego trójpodziału władzy, bowiem Rada UE jest częścią unijnej legislatury, pomimo iż złożona jest z reprezentantów władzy wykonawczej państw członkowskich. Zarządzenie wielopoziomowe otwiera nowe możliwości dla zwiększenia efektywności administracji publicznej, a także lepsze wykorzystanie zasobów kadrowych i zgromadzonej wiedzy. Przede wszystkim jednak jego zaletą jest możliwość tworzenia zupełnie nowych mechanizmów rozliczalności władzy, opartych o równoważenie władz na różnych poziomach.

Decentralizacja połączona z zarządzaniem wielopoziomowym, paradoksalnie, może być odpowiedzią na coraz większe zapotrzebowanie na regionalne i globalne dobra publiczne, związane przede wszystkim z ociepleniem klimatu i jego konsekwencjami (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2015), a także efektami rewolucji cyfrowej i globalizacji gospodarki, szczególnie w zakresie globalizacji kapitału (Piketty, 2015). Skuteczna odpowiedź na te wyzwania wymagać będzie coraz większej koordynacji na poziomie regionalnym lub globalnym. Ponadto współczesne możliwości związane z rozwojem społeczeństwa, wiedzy i infor-

macji stymulują powstawanie nowych struktur społecznych charakteryzujących się nowymi formami funkcjonowania i zwiększeniem wzajemnych kontaktów (Ganczar, 2020). Polska dodatkowo mierzyć się będzie z problemami dotyczącymi bezpieczeństwa, wynikającymi z naszego położenia geograficznego oraz z zapaścią polityki energetycznej związanej z wojną na Ukrainie.

Wszystkie wskazane powyżej wyzwania tworzą presję na przenoszenie władzy „w górę”, dalej od obywateli. Te zjawiska są nieuchronne. Tym jednak istotniejsze jest znacznie poważniejsze potraktowanie konstytucyjnej zasady pomocniczości, zgodnie z którą zadania niewymagające rozwiązywania na poziomie wyższym powinny zostać przeniesione do mniejszych wspólnot. W coraz bardziej zglobalizowanym świecie samorząd staje się kluczowym bezpiecznikiem demokracji, gwarantującym pozostawienie przynajmniej niektórych decyzji rzeczywiście blisko obywatela, tak aby ludzie nie czuli się zagubieni i wyalienowani.

Publiczne prawo gospodarcze reguluje stosunek państwa do gospodarki. Powinno chronić interes publiczny i „cywilizować” działalność organów państwa w stosunku do gospodarki i przedsiębiorców. W warunkach członkostwa Polski w UE publiczne prawo gospodarcze, zarówno polskie, jak i wspólnotowe, musi uwzględniać wartość społecznej gospodarki rynkowej wywodzącej się z tradycji chadeckiej, zawartej m.in. w encyklikach *Rerum novarum*, *Quadragesimo anno*, ideach Roberta Schumanna (Leon XIII, 1891; Pius XI, 1931; Schumann, 1950), wspartej w okresie powojennym zarówno przez umiarkowaną socjaldemokrację, jak i przez bardziej konserwatywne, postfaszystowskie nurty korporatystyczne (Schmitter, 1974). Społeczna gospodarka rynkowa, by prawidłowo funkcjonować, wymaga ugruntowanej konstytucyjnej demokracji, podziału władzy i profesjonalnej administracji. Warto podkreślić, że model społecznej gospodarki rynkowej jest oparty na idealistycznej wizji UE jako coraz ściślejszej (*ever closer*) wspólnoty wartości i mechanizmu instytucjonalnego ograniczania nacjonalistycznych egoizmów (Dinan, 2020).

We współczesnym świecie coraz częściej w publicznym prawie gospodarczym mamy do czynienia z elementami kapitalizmu państwowego. Rola państwa jest tu umacniana poprzez hasła „przedsiębiorczego państwa” (Godlewska, 2018; Mazzucato, 2013). Również w szerszym aspekcie międzynarodowym można zaobserwować wielkie „czempiony” będące *de facto* częścią aparatu państwa, mimo formalnie korporacyjnej struktury. „Interes narodu” jest stawiany ponad prawem, a małe i średnie firmy pozostają w hierarchicznie feudalnej zależności (przypadek Rosji i Chin).

Jak słusznie zauważa Powałowski (2019), do poszczególnych gałęzi prawa, w tym do publicznego prawa gospodarczego, powinno się odnosić uniwersalne

wartości leżące u podstaw dobrego prawa, ale równocześnie należy podkreślić, że fundamentalnymi wartościami są w tym prawie wolność działalności gospodarczej i ochrona interesu publicznego (Powałowski, 2019).

Rzeczywista ochrona interesu publicznego w publicznym prawie gospodarczym to konieczność zachowania społecznej gospodarki rynkowej z poszanowaniem własności prywatnej. Państwo powinno być niezależnym arbitrem łagodzącym skutki konkurencji rynkowej. Wspierane powinny być małe i średnie firmy. Administracja publiczna musi być profesjonalna i apolityczna, działająca w oparciu o dobre prawo. Istotna jest rola banku centralnego, organów regulacyjnych i niezależnych sądów.

Jako zasady ogólne w publicznym prawie gospodarczym możemy przyjąć: ochronę interesu publicznego, prawo do sądu, zgodność działania z prawem, równość wobec prawa, wolność gospodarczą, ochronę własności, ochronę praw nabytych, trwałość decyzji administracyjnych. Jako zasady swoiste należy poszerzyć katalog zasad o: ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, zasadę ochrony gospodarki rynkowej, zasadę ochrony zasobów narodowych i interesów międzynarodowych państwa, zasadę prawidłowego gospodarowania mieniem publicznym (Chełmoński, 2003). Sięgając do publikacji Rabskiej (1993) i Zdyba (1998), trzeba podkreślić, że publiczne prawo gospodarcze obejmuje funkcje państwa w sferze gospodarczej oraz konsekwencje prawne ich sprawowania (Rabska, 1993; Zdyb, 1998). Aby prawidłowo realizować tak szerokie funkcje zgodnie z przyjętymi zasadami, konieczne jest prawidłowe zidentyfikowanie wartości i właściwe stanowienie i stosowanie prawa. Jak podkreśla Kiczka (2015), stanowienie i stosowanie publicznego prawa gospodarczego jest „immanentnie związane z wartościami wyrażonymi w ustrojowych rozwiązaniach jurydycznych” (Kiczka, 2015).

Ważną rolę odgrywa judykatura, zarówno krajowa, jak i międzynarodowa, której zadaniem jest wyważenie wartości zabezpieczających realizację dobra wspólnego. Jest to istotne również w kontekście przyjmowania roli „negatywnego ustawodawcy” wskazującego na konieczność uchylania złych ustaw, często powstałych pod presją doraźnych interesów politycznych. Możemy to obserwować w publicznym prawie gospodarczym, szczególnie w warunkach kryzysów, epidemii czy inflacji.

2. Metodologia publicznego prawa gospodarczego

Opieranie się na prawidłowym systemie wartości w publicznym prawie gospodarczym, dbanie o ich właściwą hierarchizację i przestrzeganie jest konieczne

w demokratycznym państwie prawnym. Prawo to istotna forma porządkowania relacji społecznych. Nie można współcześnie sprowadzać prawa, w tym również publicznego prawa gospodarczego, do praktycznej wiedzy o treści obowiązującego prawa. Konieczna jest szersza refleksja naukowa umożliwiająca wyjaśnianie zamiarów, intencji i znaczeń norm publicznego prawa gospodarczego, a także ocena tego, jak oddziałuje lub będzie oddziaływać to prawo na zachowanie ludzi, zarówno decydentów, jak i tych, do których adresowane są normy prawne. Nie bez znaczenia jest też wymóg właściwego uwzględnienia aspektu aksjologicznego, ustalenia wartości, które publiczne prawo gospodarcze winno chronić i umacniać. Można w tym miejscu przytoczyć definicję prawa św. Tomasza z Akwinu: „Prawo jest to rozrządzenie rozumu dla dobra wspólnego nadane i publicznie obwieszczone przez tego, kto ma pieczę nad wspólnotą” (Tomasz z Akwinu, 1986, art. 4, s. 8). Istotnego znaczenia nabiera w tym zakresie metodologia badań. Jak podkreśla Kasprzak: „[...] jakość uprawianej gałęzi naukowej zależy w dużej mierze od doboru właściwej metody badawczej” (Kasprzak, 2011). Wybór właściwej metody może przybliżyć nas do poznania naukowego. Nie ma w nauce prawa jednej, powszechnie stosowanej metodologii nauk prawnych czy szczególnej metody prawniczej (Stelmach, Brożek, 2006). Sposoby prowadzenia badań naukowych są determinowane przez podmiot badań, za pomocą wypracowanych w ramach konkretnych dyscyplin pojęć i koncepcji badawczych. Zwraca na to uwagę Izdebski (2021), zaznaczając, że problem wyboru i klasyfikacji metod badawczych jest przedmiotem metodologii badań naukowych. Metodologia badań bowiem zajmuje się funkcjonalną stroną nauki, również w zakresie nauk prawnych. Jednocześnie, dokonując prezentacji metod badań w nauce prawa administracyjnego, autor podkreśla, że dla jakości norm prawa administracyjnego istotna jest wiedza o ich faktycznym działaniu w rzeczywistości społecznej (Izdebski, 2021). Współczesne nauki prawne – zarówno w Europie, jak i w Stanach Zjednoczonych Ameryki – przechodzą istotne przemiany związane w przeważającej części z problemami natury metodologicznej (Kędzierski, 2018; Hoecke, 2011; Klink, Taekema, 2011; Taekema, Klink, Been, 2016; Gestel, Micklitz, Rubin, 2017). W polskiej nauce prawa zdominowane przez metodę dogmatyczną badania publicznego prawa gospodarczego dotyczą przede wszystkim interpretacji tekstu. Jak słusznie zauważa Schmit-Assmann (2022), dogmatyka jest efektem zestrojenia judykatury i nauki prawa, które współdziałają: sądy – wydając konkretne orzeczenia, a nauka – systematyzując i porządkując je. Przepisy i rozstrzygnięcia prawne trzeba zbierać i opracowywać „według kryteriów porządkujących, formować w instytucje prawne i wpisywać w większe linie rozwojowe” (Schmit-Assmann, 2022). W praktyce badania te

pojednávają też problematykę historyczną i komparatystyczną, wzbogacając ją krytyczno-postulatywną refleksją (Pietrzykowski, 2017). Alternatywą – a może lepiej uzupełnieniem – wobec tak rozumianego paradygmatu metodologicznego jest metoda funkcjonalna, która polega na analizowaniu funkcji, celów i skutków zjawisk prawnych (Cohen, 1935). Jak podkreśla Łączkowski, zwolennicy funkcjonalizmu prawniczego „[...] przywiązują wagę nie tyle do faktycznego uzasadnienia norm prawnych, ile do społecznych skutków stosowania tych norm” (Łączkowski, 1993). Autor zaznacza, że zasługą funkcjonalizmu było zwrócenie uwagi na wątki socjologiczne i związek prawa i wartości. Prawo zatem należy badać w działaniu (*law in action*), a nie w zapisach (*law in books*). O obowiązywaniu normy prawnej decyduje to, czy jest ona w danej społeczności faktycznie realizowana i czy chroni określone wartości (Wronkowska, Ziemiński, 1997). Funkcjonalizm traktuje prawo jako czynnik kształtujący zachowania się ludzi. Celem tak rozumianych badań jest znalezienie zewnętrznego wobec prawa (publicznego prawa gospodarczego) układu odniesienia, który pozwoli to prawo ocenić na podstawie empirycznie weryfikowanych faktów i wartości. Pozwala to na znacznie szersze spojrzenie na prawo z uwzględnieniem dorobku innych nauk. Współczesne publiczne prawo gospodarcze wymaga podejścia multidyscyplinarnego. Konieczne jest uwzględnienie zarówno nauki prawa, jak i ekonomii, zarządzania, socjologii, nauk technicznych, medycznych i innych, których dotyczy szeroka materia regulowana przez to prawo. Wsparcie intelektualne dla procesów władczych i zarządczych oraz utrzymanie i właściwe wykorzystanie zasobów ludzkich wymaga podejścia holistycznego, tworzenia ontologii wieloaspektowych, wiedzy ustrukturalizowanej i sprawnego działania. Tego nie zapewni oparcie nauki publicznego prawa gospodarczego jedynie na metodzie formalno-dogmatycznej (Longchamps, 1994). Dobosz (2001) zaznacza, że o ile dla pozytywizmu prawnego metoda dogmatyczna miała dużą przydatność, o tyle w kierunkach normatywizmu prawnego, gdzie treść normy prawnej wykracza poza literalne brzmienie przepisu prawnego, metoda ta staje się niewystarczająca (Dobosz, 2001). Funkcjonalizm prawniczy nie jest kierunkiem jednolitym. Już we wczesnych jego okresach w ubiegłym wieku można było wskazać nurt realizmu, którego wybitnym przedstawicielem był K. N. Llewellyn, profesor Columbia University, a także N. Frank, sędzia Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki. Realisci odwoływali się do realiów postępowania sądowego. O tym, co jest, a co nie jest prawem obowiązującym, rozstrzyga obserwacja zachowań ludzi stosujących to prawo (Dziedziak, 2013). Z kolei idealizm prawniczy akcentował teorię interesu społecznego. Ważny był cel prawa, jego aksjologia. Założyciel i przedstawiciel szkoły socjologicznej jurysprudencji N. R. Pound, profesor

teorii prawa na Harvard University, wyraźnie zaznaczał, że rolą prawnika jest poszukiwanie i wypracowywanie społecznych kompromisów i ochrona interesu zarówno grup społecznych, jak i jednostek. Uważał, że należy odejść od prawniczego formalizmu na rzecz pragmatycznego podejścia uznającego ogólny interes i faktyczne działanie prawa w społeczeństwie (Walczak, 2015).

Szersze spojrzenie na naukę o publicznym prawie gospodarczym, traktujące zjawisko prawne jako zbiór faktów, które wymagają badań, wyjaśnienia i opisu (Pietrzykowski, 2017), było podstawą zastosowania do badania porządku prawnego i jego funkcjonowania narzędzi wypracowanych przez nauki ekonomiczne. Ekonomiczna analiza prawa jest interdyscyplinarnym podejściem do badania prawa, przykładem „zewnętrznej integracji” nauki prawa z innymi dyscyplinami naukowymi (Koźmiński, 2022). Może być szczególnie przydatna w publicznym prawie gospodarczym, gdzie prawo często musi rozstrzygać również problemy ekonomiczne oraz ze sfery zarządzania.

Początki ekonomicznej analizy prawa przypadają na lata 60. ubiegłego wieku, a jako twórcy tego kierunku wymieniani są: Coase (1960), Calabresi (1961) i Alchian (1965). Jej powstanie było wynikiem wykształcenia się wcześniej realizmu prawnego oraz jurysprudencji socjalistycznej (Lang, Wróblewski, 1988). Ekonomiczna analiza prawa jest często wykorzystywana przez prawników do analizy konkretnego przypadku prawnego. Jest też przydatna na etapie prac legislacyjnych, kiedy trzeba dokonać optymalizacji ekonomicznej określonej instytucji prawnej (Guzek, 2017).

W publicznym prawie gospodarczym ekonomiczna analiza prawa może być użyteczna do badania form, struktur i procesów, a także skutków tworzenia instytucji i rozwiązań prawnych. Instytucje te, zgodnie z tą metodologią, analizowane są jako zmienne endogeniczne systemu gospodarczego i stanowią przedmiot wyboru społecznego, które są wyjaśniane i opisywane za pomocą narzędzi analizy ekonomicznej (Młynarska-Sobaczewska, 2018; Pomaskow, 2015).

Z punktu widzenia aksjologii istotna jest też możliwość wykorzystania ekonomicznej analizy prawa do badania wpływu wymierzonych sankcji na zachowania ludzi. Przykładowo można tu wymienić administracyjne kary pieniężne. Ekonomia behawioralna traktuje tego typu sankcje jak ceny i podkreśla, że wywołują one określone reakcje (Becker, 1990). Ekonomiczna analiza prawa może też być przydatna przy normatywizacji działań wspólnych, np. globalnej emisji CO₂ czy realizacji wielkich inwestycji, również międzynarodowych.

Zakończenie

Wybór właściwej metodologii przy tworzeniu i stosowaniu publicznego prawa gospodarczego jest warunkiem prawidłowego ustalenia katalogu wartości leżących u podstaw tego prawa. Złożoność przedmiotu badań publicznego prawa gospodarczego wymaga zastosowania wielości metodologii i metod badawczych. Na pewno niezbędna jest tu dogmatyka prawa, której zadaniem jest wyjaśnianie znaczenia norm w obowiązujących przepisach prawa (Izdebski, 2021; Krukowski, 2002), ale konieczne jest też sięgnięcie do funkcjonalizmu prawniczego i ekonomicznej analizy prawa.

Interpretacja prawa, a także poszukiwanie sposobów jego ulepszania muszą opierać się na prawidłowej analizie wartości i funkcji, jakie prawo to ma spełniać w społeczeństwie. Ponadto, analizując trendy rozwojowe współczesnych cywilizacji, można zauważyć, że wielopłaszczyznowe sprzężenie między nauką, techniką i gospodarką dotyczy również publicznego prawa gospodarczego. Rozwój nauki i technologii zwiększa zapotrzebowanie na nowe, bardzo skomplikowane procedury, technologie i wyroby. Wymusza to konieczność podejmowania interdyscyplinarnych badań nad prawem, które to badania wymagają z kolei niwelowania różnic pojęciowych i uwzględnienia terminologii z zakresu różnych dyscyplin naukowych. Dodatkowym utrudnieniem jest obszerność materialnego publicznego prawa gospodarczego.

Metodologia publicznego prawa gospodarczego wymaga, aby było to *law in ACTION*, a nie *law in the books*. Konieczne zatem staje się uzupełnienie powszechnie w Polsce stosowanej formalno-dogmatycznej metody badawczej. Pomocne może tu być sięgnięcie do dorobku funkcjonalizmu prawniczego i ekonomicznej analizy prawa. Celem powinno być znalezienie zewnętrznego wobec prawa (publicznego prawa gospodarczego) układu odniesienia, który pozwoli to prawo ocenić na podstawie empirycznie weryfikowalnych faktów i wartości (Kisiłowski, 2009). Daje to nam możliwość „systemowego” spojrzenia na naukę prawa z uwzględnieniem dorobku innych nauk (np. medycznych, humanistycznych, ekonomicznych, technicznych itd.), na co nie pozwala stosowana dogmatyczna metodologia, koncentrująca się na analizie i systematyce rodzimych lub zagranicznych tekstów aktów prawnych i orzeczeń sądowych.

Współczesnego prawnika w demokratycznym państwie prawnym powinno cechować podejście funkcjonalne. Powinien poszukiwać odpowiedzi na konkretne pytania, odwołując się do celów i funkcji poszczególnych instytucji prawnych, a nie tylko do literalnego brzmienia przepisów prawa. Prawnika nie może zastępować etyków i filozofów. Jego rolą jest poszukiwanie sprawiedliwości

w oparciu o prawo. Musi w tym zakresie, dysponując niezbędną wrażliwością aksjologiczną, odwoływać się do podstawowych praw jednostki i zasad systemu. Jurydyzacja życia to konieczność wprowadzenia do przestrzeni publicznej zasady racjonalnej dyskusji opartej na argumentach, nie na emocjach. Przydatna tu może być ekonomiczna analiza prawa. Współczesny prawnik musi trafnie zidentyfikować problem i umiejscowić go w ramach systemu. Dlatego tak ważne jest w publicznym prawie gospodarczym wykorzystanie wiedzy ekspertów.

Publiczne prawo gospodarcze musi chronić istotne wartości i dobra ważne w ludzkim współistnieniu. Musi jasno precyzować prawa i obowiązki, zapewniać skuteczny mechanizm kontroli i ochrony, w tym system kar i odpowiedzialności. Prawo powinno zapewnić podstawy aktywnej roli państwa, które w imię dobra wspólnego może ingerować w prawa i mechanizmy rynkowe, opierając swoje działanie na prawdziwej, szerokiej, nowoczesnej wiedzy, bowiem funkcją państwa jest „czuwanie nad realizowaniem praw ludzkich w dziedzinie gospodarczej i kierowanie nimi” (Jan Paweł II, 1991). Dobre publiczne prawo gospodarcze musi zapewnić uczciwość, sprawiedliwość, legalność, ale także efektywność ekonomiczną i gospodarność. Nie wystarczy do polskiego systemu prawnego przenieść mechanicznie fragmenty regulacji prawnych z innych państw. Konieczne jest stworzenie spójnego systemu polskiego publicznego prawa gospodarczego, zharmonizowanego z systemem UE i umowami międzynarodowymi.

Konieczne jest przywrócenie prawu, jego społecznej roli regulacyjnej. Wyzwaniem badawczym jest problematyka zagrożeń normatywizacji wartości w publicznym prawie gospodarczym oraz zagrożeń związanych z taką normatywizacją. Paremia prawnicza: „Prawo jest sztuką tego, co dobre i słuszne” (Ulpianus, D. 1,1,1 pr.; Kolańczyk, 2021, s. 42), którą przekazali nam Rzymianie, oznacza, że w formalne ramy normy prawnej nie można wkładać każdej treści. Dotyczy to zarówno twórców, jak i interpretatorów prawa. Porządki: normatywny, gospodarczy i etyczny muszą być ze sobą ściśle połączone. Normy prawne publicznego prawa gospodarczego muszą być oparte na aksjologicznych podstawach ukształtowanych na gruncie demokratycznego państwa prawa.

Bibliografia

Źródła

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Jan Paweł II. (1991). *Encyklika „Centesimus annus”* (Rzym, 1 maja 1991 r.). Pobrano z <https://adonai.pl/jp2/pliki/ca.pdf> (10.06.2022).

- Jan Paweł II. (2000). Pracujcie na rzecz sprawiedliwości, równości i dobra wspólnego. Przemówienie do członków Międzynarodowej Unii Prawników Katolickich. 24.11.2000. *L'Osservatore Romano*, 3. Pobrano z https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan_pawel_ii/przemowienia/prawnicy_24112000 (10.06.2022).
- Leon XIII. (1891). *Encyklika o kwestii robotniczej „Rerum novarum”*. Pobrano z <https://www.mop.pl/doc/html/encykliki/Rerum%20novarum.htm> (10.06.2022).
- Pius XI. (1931). *Encyklika Papieża Piusa XI „Quadragesimo anno”, o odnowieniu ustroju społecznego i dostosowaniu go do Prawa Ewangelicznego na czterdziestą rocznicę encykliki „Rerum novarum”, 15.05.1931*. Pobrano z https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/pius_xi/encykliki/quadragesimo_anno_15051931 (10.06.2022).
- Tomasz z Akwinu. (1986). *Suma teologiczna*, t. 13. *Prawo (1–2, 90–105)*, (tłum. P. Bełch). London: Katolicki Ośrodek Wydawniczy „Veritas”.

Literatura

- Alchian, A. A. (1965). Some Economics of Property Rights. *II Politico*, 30(4), 816–829.
- Becker, G. S. (1990). *Ekonomiczna teoria zachowań ludzkich*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Boć, J. (red.). (2003). *Administracja publiczna* (wyd. 3). Wrocław: „Kolonial Limited”.
- Borkowski, A., Chełmoński, A., Guziński, M., Kiczka, K., Kieres, L., Kocowski, T., Szydło, M. (2009). *Administracyjne prawo gospodarcze*. Wrocław: „Kolonial Limited”.
- Brodecki, Z. (red.). (2003). *Wolność gospodarcza*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Calabresi, G. (1961). Some Thoughts on Risk – Distribution and the Law of Torts. *The Yale Law Journal*, 70(4), 499–553. doi: 10.2307/794261.
- Chełmoński, A. (2003). *Zasady ogólne prawa publicznego i swoiste zasady administracyjnego prawa gospodarczego*. W: A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze* (s. 52–68). Wrocław: „Kolonial Limited”.
- Coase, R. H. (1960). The Problem of Social Cost. *The Journal of Law & Economics*, 3, 1–44.
- Cohen, F. S. (1935). Transcendental Nonsense and the Functional Approach. *Columbia Law Review*, 35(6), 809–849.
- Dinan, D. (2020). *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration* (wyd. 4, e-book). Macmillan Education UK. Pobrano z <https://www.ebooks.com/en-by/book/210037579/ever-closer-union/desmond-dinan> (23.03.2023).
- Dobosz, P. (2001). Problemy metodologii współczesnej nauki prawa administracyjnego na tle metody historyczno-prawnej. *Kwartalnik Prawa Publicznego*, 1(1), 9–47.
- Dziedziak, W. (2013). O pojmowaniu prawa – zarys problemu. *Studenckie Zeszyty Naukowe*, 16(23), 17–35. doi: 10.17951/szn.2013.16.23.17.

- Ganczar, M. (2020). Wdrożenie dyrektywy INSPIRE do krajowego porządku prawnego w zakresie budowy infrastruktury informacji przestrzennej. *Studia Prawnicze KUL*, 3(83), 91–115. doi: 10.31743/sp.7327.
- Gestel, R. van, Micklitz, H-W., Rubin, E. L. (red.). (2017). *Rethinking Legal Scholarship: A Transatlantic Dialogue*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Godlewska, M. (2018). Przedsiębiorcze państwo a współczesne problemy ekonomiczne. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 347, 69–77.
- Guzek, T. (2017). Ekonomiczna analiza prawa jako metoda prawoznawstwa. *Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ*, 8, 25–36.
- Hoecke, M. van. (red.). (2011). *Methodologies of Legal Research: Which Kind of Method for What Kind of Discipline*. Oxford: Hart Publishing. doi: 10.5040/9781472560896.
- Hooghe, L., Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243.
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2015). *Climate Change 2014: Synthesis Report*. Geneva. Pobrano z https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/SYR_AR5_FINAL_full_wcover.pdf (23.03.2023).
- Izdebski, J. (2021). Metody badań nauk społecznych w nauce prawa administracyjnego. *Roczniki Nauk Prawnych*, 81(4), 25–38. doi: 10.18290/rnp21314-2.
- Kasprzak, S. (2011). Metody badawcze w prawie i prawie kanonicznym. W: O. K. Marin i in. (red.), *Naukowyj Wisnik* (s. 309–329). Seria Juridyczna 1.
- Kędzierski, D. van. (2018). Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych. *Transformacje Prawa Prywatnego*, 3, 5–59.
- Kiczka, K. (2015). Wartości w publicznym prawie gospodarczym (zagadnienia wybrane). W: J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym* (s. 235–255). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kisilowska, H., Kisilowski, M. (2019). Zagubiony model. Konstytucyjna regulacja decentralizacji a praktyka ustrojowa. W: E. Mreńca (red.), *Integracja, polityka zagraniczna, praworządność, wyzwania dla Polski współczesnej. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Witoldowi Maciejowi Góralskiemu*. Warszawa: Wydawnictwo AEH.
- Kisilowski, M. (2009). *Prawo sektora pozarządowego. Analiza funkcjonalna*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Klink, B. van, Taekema, S. (red.). (2011). *Law and Method, Interdisciplinary Research into Law*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kolańczyk, K. (2021). *Prawo rzymskie* (wyd. 6). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kosikowski, C. (2005). *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.

- Koźmiński, K. (2022). *Ekonomiczna analiza prawa w procesie stanowienia i stosowania prawa: doświadczenia polskie i zagraniczne*. Seria: Opinie i Analizy Instytutu De Republica. Prawo 3. Warszawa: Instytut De Republica.
- Krukowski, J. (2002). *Wstęp do nauki o państwie i prawie*. Lublin: TN KUL.
- Kusiak-Winter, R. (2019). *Odpowiedzialność administracji publicznej. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Lang, W., Wróblewski, J. (1988). *Amerykańska teoria i filozofia prawa*. W: J. Głuchowski (red.), *Zarys prawa Stanów Zjednoczonych* (t. 1). Toruń: UMK.
- Longchamps, F. (1994). *Założenia nauki administracji*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Łączkowski, W. (1993). Aksjologiczne problemy stosowania prawa. *Rocznik Nauk Prawnych*, 3, 61–70.
- Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. London: Anthem Press.
- Młynarska-Sobaczewska, A. (2018). Między oczekiwaniami a efektami. Analiza skutków regulacji *ex post* jako instrument w procesie legislacyjnym. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 5(45), 73–92.
- Pietrzykowski, T. (2017). *Naturalizm i granice nauk prawnych, esej z metodologii prawnoznawstwa*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Piketty, T. (2015). *Kapitał w XXI wieku*. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Pomaskow, J. (2015). Ekonomiczna analiza prawa – alternatywa dla głównego nurtu ekonomii. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 11, 209–216.
- Powałowski, A. (2019). Wprowadzenie do aksjologii prawa gospodarczego publicznego. *Acta Universitatis Wratislaviensis*, 3977. *Prawo*, 329, 221–231.
- Rabska, T. (1993). Jakie prawo gospodarcze? (próba odpowiedzi). *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 55(1), 19–25.
- Schmit-Assmann, E. (2022). *Dogmatyka prawa administracyjnego. Bilans rozwoju, reformy i przyszłych zadań*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Schmitter, Ph. C. (1974). Still the Century of Corporatism?. *The Review of Politics*, 36(1), 85–131.
- Schumann, R. (1950). *Deklaracja Schumana – maj 1950 r.* [Deklaracja wygłoszona 9 maja 1950 r., Paryż]. Pobrano z https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_pl (10.06.2022).
- Stelmach, J., Brożek, B. (2006). *Metody prawnicze. Logika, analiza, argumentacja, hermeneutyka*. Kraków: Wolters Kluwer.
- Stiglitz, J. E. (2004). *Ekonomia sektora publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

- Strzyczkowski, K. (2005). *Prawo gospodarcze publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Taekema, S., Klink, B. van, Been, W. de. (red.). (2016). *Facts and Norms in Law: Interdisciplinary Reflections on Legal Method*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Walczak, M. (2015). Teoria paradygmatu i jej zastosowanie w naukach prawnych. *Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ. Nauki Społeczne*, 10(1), 67–80.
- Wierzbowski, M., Wyrzykowski, M. (red.). (2003). *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne* (wyd. 4). Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Wronkowska, S., Ziemiński, Z. (1997). *Zarys teorii prawa*. Poznań: Wydawnictwo Ars Boni et Aequi.
- Zdyb, M. (1998). *Publiczne prawo gospodarcze* (wyd. 2). Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze.

Streszczenie

Zdolność prawników do wpływania na pożądany kierunek rozwoju publicznego prawa gospodarczego, chroniącego prawidłowo zidentyfikowane wartości oraz zapewniającego zrównoważony rozwój i miejsce Polski w demokratycznej Europie, wymaga zmiany podejścia metodologicznego i szerszego uwzględnienia dorobku innych nauk. Artykuł identyfikuje wartości, które dobre publiczne prawo gospodarcze powinno chronić, oraz wyjaśnia, jak należy rozumieć prawdziwą ochronę interesu publicznego. Pokazano, że dla prawidłowej analizy zagadnienia należy poddać badaniu wartości i funkcje, jakie powinno spełniać publiczne prawo gospodarcze – prawo w działaniu, a nie tylko w tekstach. Biorąc pod uwagę kierunki rozwoju współczesnej nauki prawa w Europie i Stanach Zjednoczonych Ameryki, konieczne staje się uzupełnienie powszechnie stosowanej w Polsce metodologii dogmatycznej o spostrzeżenia z zakresu funkcjonalizmu prawnego i ekonomicznej analizy prawa.

SŁOWA KLUCZOWE: metodologia publicznego prawa gospodarczego, aksjologia prawnicza, funkcjonalizm prawniczy, ekonomiczna analiza prawa

Summary

The ability of legal scholars to influence a desirable direction of development of public economic law, which protects correctly identified values, ensures sustainable development and Poland's place in democratic Europe, requires a change of the methodological approach and wider consideration of the achievements of other sciences. The article identifies the values that good public economic law should protect and explains how the true protection of the public interest should be understood. It is shown that, for a correct analysis of the values and functions that public economic law should fulfil, law in action, not only in texts, should be analyzed. Given the directions of development of

modern legal science in Europe and the United States, it becomes necessary to supplement the dogmatic methodology commonly used in Poland with insights from legal functionalism and economic analysis of law.

KEYWORDS: methodology of public economic law, legal axiology, legal functionalism, economic analysis of law

Nota o autorze

Helena Kisilowska – dr hab., prof. UTH w Radomiu, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu; główne obszary działalności naukowej: prawo administracyjne, publiczne prawo gospodarcze; e-mail: h.kisilowska@uthrad.pl; ORCID: 0000-0003-3671-5457.

Constitutional Public Burdens as Part of the Defence Economy

Konstytucyjne ciężary publiczne jako element gospodarki obronnej

Introduction

The issues which constitute the area of this discussion are of a legal-economic nature, as the subject of the analysis is both within the scope of interest of legal studies, military economics and defence economics – constituting part of detailed economics (Lange, 1969, p. 126). The system of national economy includes the system of national defence, which distinguishes several types of defence economy: (i) peaceful defence economy, (ii) war alert economy, (iii) war economy (Kurek & Płaczek, 2009, p. 140). Besides, an economic process – including the process related to the economic side of national defence – is, as a whole, the domain of political economics, which is of an interdisciplinary nature (Wilczyński, 1958, pp. 135–158), and political economics sometimes refers to the normative character of legal institutions.

Nowadays, scientific analyses pay more and more attention to mutual relations between law and economy and to the role of law in shaping and, in particular, reforming economic relations, which is obviously related to the possibilities of shaping economic relations by means of legal regulations (Komar, 1982, p. 25). The most vivid interest in this issue can be found on the grounds of the economic analysis of law in the form of an economic theory of property and the economics of property rights, e.g. in the field of expropriation for public purposes and protection in cases of such violation of property rights (Cooter & Ulen, 2011, pp. 207–230).

In view of the above, in the following part, the author will first draw attention to a legal institution of a constitutional character – the category of public burdens, and then attempt to address the nature of these constitutional obligations on the grounds of military economy and defence economics. Once a specific image of public burdens through such an analysis is presented, a synthetic analysis of these burdens, namely personal and in-kind contributions will be made. Finally, the author will try to synthesise the analysis carried out, taking into account the results of the study of the subject of this research (Konarski, 2020a, pp. 83–109, 2020e, pp. 43–60).

The aim of the analysis is first of all to point out the correlation between the needs of the defence economy and public burdens, which derive their source from constitutional provisions. These issues have not yet been widely discussed in the relevant literature on the subject, so the deliberations in this article are primarily intended to draw attention to the normative character of public burdens and their position as an element of the defence economy. It should be stressed, however, that both the complexity of the presented problems and the limited editorial framework of this publication do not allow for a comprehensive analysis of a number of problems arising from “the essence” of the considerations (e.g. concerning the nature of public burdens in relation to freedom and human and civil rights in the situation of the introduction of a state of natural disaster or martial law). In view of this, it is necessary to indicate the need for further research in this area, which will constitute the subject of scientific investigations in another place.

1. The concept and nature of public burdens

The European and American revolutionary experiences at the turn of the 19th century were fundamental to the development of modern constitutionalism (Hayek, 2011, pp. 180–195; Konarski, 2016, pp. 32 and 44–46, 2019b, pp. 23–46). It was due to the dogmas expressed at the time in the political assumptions creating constitutional states that the idea of public subjective rights and rights of the citizen first appeared (Konarski, 2012, pp. 528–529), along with the definition of civic duties, among which public burdens and contributions belong to the most bothersome duties.

With the progress of civilization and the development of modern liberal democracy, these constitutional duties have taken on a more pronounced normative character. Despite this, however, the legal construction of these burdens

has not changed much for over 200 years. In the past, as in modern times, the burdens discussed here have been primarily associated with the preparation of the economy and its mobilisation in the event of war or a state of natural disaster. Thus, just like today, these burdens have taken the form of personal and in-kind contributions.

Public burdens, which are the subject of the article, will thus mean a duty imposed by way of administrative proceedings (the Act of 14 June 1960 – the Code of Administrative Procedure) to provide a natural, non-monetary contribution to a certain administrative goal, and the subject of these burdens are either personal or in-kind contributions. The former involve putting human labour to use by state bodies, in performing certain works or providing certain services involving any physical and mental human labour, etc., while the latter consist in providing the public (military) administration with certain things for use or consumption, and thus in providing in-kind resources for a specific public undertaking.

In the past, these burdens directly concerned various types of personal services in the form of the obligation to perform military service, to defend towns and to build various types of fortifications, etc. (Konarski, 2020d, pp. 12–19 and 29–31; Mikula, 2020, pp. 595–598). With regard to in-kind contributions, the obligations concerned the provision of quarters for the army or individual servicemen, the provision of transport for the army and the widely understood military administration, the provision of food, both for the army and for draught animal as well as the provision of other items needed from the point of view of military demand (Konarski, 2019a, pp. 121–133, 2020b, pp. 22–35, 2020c, pp. 99–128, 2020d, pp. 19–29, 2020f, pp. 78–89; Olejniczak, 2009, pp. 25–66).

At present, on the basis of the Constitution of 1997 in force in Poland, “everyone is obliged to comply with public burdens and contributions, including taxes, specified by statute” (The Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997). This constitutional norm has traditionally been associated in the Polish legal system with constitutional issues relating to civic duties of a public nature (Zięba-Żałucka, 2001, pp. 117–124 and 137), and these duties largely stem from the expressed order to defend the Homeland (Kozłowski, 2020, pp. 196–211), which constitutes their teleological character.

Since the rebirth of the Polish state in 1918 every normative act of constitutional status has contained provisions on this matter. It should be stressed, however, that despite the fact that there is a legal tradition in this regard going back many centuries – which will be discussed in more detail later in this analysis – so far the notions of public burdens and contributions have not been clarified

either theoretically or normatively, and their meaning must be determined on the basis of the wording of the terms and the context in which they are used (Huchla, 2010, p. 139). The closest in their normative structure to the concept of burdens and public contributions are old Polish burdens resulting from feudal land serfdom, which took the form of various obligations that the people living on Polish soil were obliged to fulfil for the benefit of public authorities (Konarski, 2020b, pp. 22–23). Through the evolution of these burdens, along with the formation of modern forms of the political system of the state, these burdens and contributions have been adapted by custom to the needs of the modern state (transport duty, military quartering duty, local taxes, direct taxes for the local government, etc.). Ultimately, therefore, in legal scholarship on constitutional and administrative law, it is assumed that public burdens are duties imposed on individuals, which are contributions of something to the public administration (Szalewska, 2012, pp. 510–513), and this is how they are understood here. It should be added that public burdens therefore, as a rule, mean material (personal and in-kind) contributions, which distinguish them from public contributions of a monetary nature. At this point, one should also remember about the institution of public levies, which, being a part of the constitutional category of public burdens and contributions (Antonów, 2016, pp. 10–12; Krzywoń, 2011, pp. 47–58), mean financial obligations of individuals, enforced in order for the state to fulfil its constitutional tasks (the fiscal purpose).

The universality of such obligations means that, as far as their subjective scope is concerned, they lie with every person subject to the authority of the Republic of Poland. Therefore, these burdens can also be borne by other entities than only Polish citizens, which is why public international law has also been a subject of research in this respect. From the point of view of this branch of law, the issues of contributions of a military nature are related to the norms of requisitioning, i.e. compulsory contributions for the occupying power (Przygodzki, 2001, pp. 125–140). The expropriation of real estate and movable property in the course of military operations, i.e. their requisitioning, has been known for centuries, and in the past it often took the form of illegal plundering of individual components of the national economy (Kołodziej, 2018, pp. 62–65 and 78–96; Krokosz, 2015, pp. 144–145 and 148–150; Łopatecki, 2016, pp. 59–88; Nabel, 1959, pp. 128–135).

Obviously, this kind of obligation resulting directly from the constitutional provisions also has a different character. It constitutes a duty that can be qualified as a duty of social character, i.e. one that is performed by individuals for the benefit of the state, the whole of society, the community (Szalewska, 2012, pp. 504–505). The overriding goal here is of course the common good. It should

be remembered that public administration would not be able to fulfil its tasks on its own without the cooperation of its subordinate units and the burdening of a whole range of different duties, a large part of which, as noted above, is borne by all the inhabitants residing within the territory of the state and subject to its authority (Kasznica, 1946, pp. 123–124).

When considering issues related to the duty to bear public burdens in the form of in-kind contributions, it should be emphasized that such burdens constitute a breach of the principle of inviolability of private property (requisitioning, expropriation of real estate, obligation to provide means of transport). However, it is recognized that the private interest of an individual must, in urgent cases, give way to the interest of the whole society, which becomes exceptionally important when the existence of the state is threatened due to, for example, war (Okolski, 1884, pp. 35–42). This means that the situations in which private property is violated by public authorities are, as a rule, not notorious, but the obligation to meet them arises from the occurrence of extreme, extraordinary situations, such as martial law, a state of war or a natural disaster. It should be noted at this point that as regards the meaning of the concepts relating to each of these states there are sometimes problems associated with their imprecision (Surmański, 2014, pp. 95–109). In the following part of the analysis, an attempt to prove that public burdens understood in this way are an integral part of the preparation of the national economy for war (defence) purposes will be made.

2. The economic system for defence and war purposes

As already stated above, the system of defence economy plays a significant role especially in peacetime preparations for war, when the material preparation for war comes to the fore, and it is implemented through legislation. As General Stanisław Sosabowski noted before the Second World War, the normative scope of these preparations is so essential for the state that the system of provisions concerning public burdens can be described as the economic constitution of the state (Sosabowski, 1927, pp. 43–60).

Therefore, the tasks of peacetime defence economy also include those related to logistics and preparation of material reserves for the needs of mobilisation development of defence economy and civil-military cooperation (Kurek, 2011, pp. 167–178; Wojciszko, 2009, pp. 102–114). Mobilisation, therefore, means undertaking a series of administrative actions aimed at quick and effective mobilisation

of the war potential for the defence of the state. In the case of a war-preparedness economy, meeting the rapidly increasing needs of the state in a period of crisis or armed conflict requires the adaptation of the economy to the changed conditions of its functioning, which requires a number of undertakings among which is the provision of personal and in-kind contributions ensuring the mobilisation development of the armed forces (Kurek, 2012, pp. 165–166, 2014, p. 66). The task of both defence and war economy will be, in the event of mobilisation or the outbreak of war, to provide materials and equipment for the needs of military operations, including the coverage of losses and the replenishment of materials as needs arise (Zakrzewski, 1938, p. 88). One of the basic means by which this can be done is the system of personal and in-kind contributions (Kłoczewski, 1987, pp. 227–248; Kołodziejak, 1979, pp. 214–230; Konarski, 2021, pp. 66–68). Due to the limited length of this analysis it is impossible to address all the issues arising from the subject of this research. Nevertheless, it should be pointed out for methodological reasons that the aforementioned war economics as a scientific discipline emerged after the First World War (Płaczek, 2014, pp. 41–42) and it is a science of interdependencies between war and economy (Sierpiński, 1961, p. 25), the subject of which is the study of regularities occurring in the process of construction and functioning of the war economy system (Stankiewicz, 1981, p. 19). These interdependencies have occurred with varying intensity since ancient times (Skarżyński, 2014, pp. 17–38).

The subject of defence economics is the functioning of the defence economy taking into account the requirements of peacetime and wartime, while the subject of inquiry in military economics is primarily an interest in the trends and regularities governing the existing military economy (Leś, 1979, pp. 23 and 58). However, one should notice a tendency in recent years to shift the focus of attention of defence economics towards security economics, the research scope of which also includes the issues of non-military dimension in the analysis of which defence economics used to include (Stachowiak, 2010, p. 123). Thus, security economics examines the principles, forms and methods of preparation and functioning of the national economy ready to fulfil tasks for national security, as well as analyses and assesses the state of national economic security in all dimensions of its formation, including the system of contributions, in particular in-kind contributions for defence (Kurek & Płaczek, 2009, p. 136).

As Leś aptly put it, “In the national economy, the combination of defence economy and the military economy forms the economic and defence system of the country. It constitutes the material base of the defence system of states, in which the armed forces play the most important role” (Leś, 1979, p. 23;

Jałowicz, 2009, pp. 93–96). Besides, it should be remembered that the supply of armed forces has always had a profound effect on economic development (Baran & Sweezy, 1968, p. 232), while expropriations (requisitions) carried out by the military have significantly exploited the personnel and material resources of both foreign nations in the case of occupation and its own nation in the case of an armed attack from outside.

Another extremely important aspect related to the discussion concerns planning and organising personal and in-kind contributions necessary for the performance of defence tasks, which includes: (i) determining the needs in terms of buildings, equipment, means of transport and persons, ensuring the performance of defence tasks; (ii) applying to the competent public administration bodies to impose the obligation of in-kind and personal contributions; (iii) creating organisational conditions for receiving contributions. Obviously, applying for personal and in-kind contributions is carried out in accordance with the decisions of the heads of the organisational units, and the tasks related to the acceptance of buildings, equipment and means of transport obtained by means of in-kind and personal contributions are carried out by the organisational unit responsible for administration and logistical security in the Ministry and the organisational units (Order of the Minister of Justice of 8 March 2021 on the Organisation of the Performance of Tasks under the Universal Obligation to Defend).

It should also be remembered that due to material resources, an extremely important task connected with the relations between the defence economy and defence services lies with entrepreneurs, who constitute an essential element of the defence and wartime economic potential (Stankiewicz, 1961a, pp. 45–50), the elements of which are, *inter alia*, production resources constituting their material forces in the field of, for example, transport infrastructure and the provision of transport means for the purposes of national defence. Historiography knows numerous examples of the participation of private capital in the defence and war economy (Kołodziej, 2018, pp. 96–103; Lewicki, 1961, pp. 241–276; Nabel, 1959, pp. 246 ff.). In Poland these issues have been regulated by statute (the Act of 23 August 2001 on the Organisation of Tasks for National Defence Carried out by Entrepreneurs). The regulation in question indicates that the tasks for national defence include mobilisation of the economy in the field of securing national defence needs and for the Armed Forces, as well as supplementing personnel and equipment needs of militarised units. This means that, within the meaning of the Act, tasks for defence may be imposed on entrepreneurs of particular economic and defence importance by way of an administrative decision. Lists of such entrepreneurs are updated annually by means of regulations of the Council

of Ministers (Regulation of the Council of Ministers of 3 November 2015 on the List of Entrepreneurs of Particular Economic and Defence Significance), and individual ministers, within the framework of their respective competences, supervise the implementation of the relevant tasks by entrepreneurs and indicate which entrepreneurs will perform these tasks.

At the end of this part of the analysis it is impossible not to also mention the programming of non-military national defence preparations for actions in the event of a threat to security and war, whose main objective is to determine the ways of performing defence tasks by government and self-government bodies and the use of necessary forces and resources for this purpose (e.g. personal and in-kind contributions), which includes operational planning and defence programming (Kulickowski, 2010, pp. 35–36). An important role in this respect is currently also played in Poland by the Economy Mobilisation Programme, which is a classified document adopted by the Council of Ministers. It contains production and repair tasks to be performed by enterprises in conditions of a threat to national security and in wartime. The primary objective here is, of course, to maintain security and continuity of supply of military equipment and services to the Armed Forces and other authorised bodies, such as the Police and other uniformed services.

3. Personal contributions

As stressed above, public burdens in the form of personal contributions may be imposed on individuals both in peacetime and in the event of an announcement of mobilisation or the outbreak of war, and in situations where martial law or a state of natural disaster has been introduced. This kind of public contributions duty is understood as a duty to perform works and services involving human physical or mental labour, or by indicating certain activities, with varying degrees of generality, e.g. giving first aid, keeping guard, safekeeping the property of the injured, performing certain works, etc. These contributions are unpaid, temporary and are characterised by the uniqueness of purposes justifying their performance and the necessity of contributions for the required effectiveness of an undertaking in the protection of public interest (Szalewska, 2012, p. 521). Understood in this way, a personal contribution as a type of a public burden means the behaviour of the obliged entity, resulting from the provisions of administrative law, consisting in the performance of certain activities, services, work for the benefit of the public, which is of a compulsory nature. The basic

element of in-kind contributions is the coercion to provide work which is justified by the public interest.

Pursuant to statutory provisions (the Act of 21 November 1967 on the Universal Obligation to Defend the Republic of Poland), personal contributions may be imposed on persons of Polish citizenship who are at least 16 years of age and not more than 60 years of age. They consist of performing various types of *ad hoc* work to make preparations for state defence or to combat natural disasters and eliminate their effects (the Act of 18 April 2002 on a State of a Natural Disaster). In addition, the duty to perform personal contributions may also include the duty to use simple tools at one's disposal and, in relation to persons performing contributions involving the delivery of documents of appointment to active military service and calls for service (couriers), and also to use means of transport at one's disposal. In addition, the obligation of personal contributions may be imposed in connection with military exercises, exercises in units intended for militarisation, civil defence exercises and practical exercises in the field of universal self-defence, as well as for the purpose of supplying and handling objects (Regulation of the Council of Ministers of 5 October 2004 on Personal Contributions for Defence in Peacetime). In the event of an announcement of mobilisation and in wartime, persons subject to the obligation of personal contribution may at any time be called upon to perform various types of *ad hoc* work for the benefit of the Armed Forces, civil defence or organisational units performing tasks for the needs of the state (Regulation of the Council of Ministers of 11 August 2004 on Personal and Material Contribution for Defence in the Event of an Announcement of Mobilisation and in Wartime).

The statutory regulations provide for numerous exemptions concerning entities that are not subject to the obligation of personal contributions. These entities include persons holding a public mandate (persons elected to the Sejm and the Senate of the Republic of Poland and to local government bodies), soldiers in active service, judges, prosecutors and officers of various uniformed services (the Police, Border Guard, State Fire Brigade, etc.), pregnant women and women in the period of 6 months after giving birth as well as persons taking care of children under 8 years of age, persons taking care of children between 8 and 16 years of age who live together with them, persons taking care of persons who have been declared permanently incapable of working or recognised as completely incapable of working and living independently (the Act of 17 December 1998 on Pensions from the Social Insurance Fund). The exemption from the obligation to provide personal contributions for the indicated persons takes place on the basis of documents confirming the reason

for the exemption and presented to the head of a municipality or a mayor of a town/city by the persons concerned.

The relevant provisions regulating the obligation to provide personal contributions indicate the time of their performance, which in peacetime may not exceed 12 hours at a time, and in the case of couriers and persons delivering and handling items of in-kind contributions – 48 hours, and the obligation to provide personal contributions may be imposed no more than three times a year. In the event of an announcement of mobilisation and in wartime, the time of performing personal contributions must not exceed 7 days at a time.

The imposition of the obligation to perform personal contributions in peace time takes place by way of an administrative decision issued by the head of municipality or mayor of a town/city upon the request of a military recruitment officer, the head of an organisational unit performing tasks for the needs of state defence or a competent civil defence authority. Obviously, the military administration bodies have data on individuals subject to the duty to provide military contribution, as a direct result of the obligation to keep military records, in the form of a formalized file consisting of lists of data on individuals (Regulation of the Minister of National Defence of 14 June 2004 on Military Records of Contributions for Defence).

The aforementioned decision on imposing the duty to provide a personal contribution is delivered, together with a justification, to the obliged person and the applicant in writing, together with a justification, 14 days prior to the date of the appearance to fulfil the duty. The decision may be appealed against by the obliged person and the applicant to the voivode within 7 days from the date of its delivery, and it should be remembered that the decision imposing the duty to provide personal contributions is immediately enforceable within the period specified therein. The person on whom the duty to provide the personal contribution is imposed is obliged to appear to provide the contribution at the date and place indicated in the decision.

In the event of an announcement of mobilisation and in wartime, the imposition of the duty to provide personal contributions is made by the head of a municipality or mayor of a town/city on the basis of *ad hoc* requests submitted by bodies and heads of organisational units as well as military commanders, while in specific situations these entities may impose the duty to provide contributions also by way of announcements or in another manner (Adamiak & Borkowski, 2005, pp. 314–315).

In peacetime, the same authorities that remain competent to impose the duty to provide personal contributions issue an administrative decision on the assignment of

a person to provide personal contributions, including those planned to be provided in the event of an announcement of mobilisation and in wartime, at the request of the competent military administration. Such decisions are delivered to the persons assigned to provide personal contributions and to the applicant in writing, with a justification. The applicant has the right to appeal against such a decision to the voivode within 14 days from the date of its delivery, and the summons may oblige the applicant to perform personal services in the mode of immediate appearance.

For the provision of a personal contribution, an hourly lump sum of $1/178^t$ of the amount of the minimum salary is payable (the Act of 10 October 2002 on Minimum Remuneration for Work), but if the personal contribution is performed by an employee during his or her working time and the employer has not paid the remuneration for the time missed because of the contribution, the person providing the contribution is entitled to a monetary payment instead of the lump sum for the missed working time, in the amount corresponding to the lost remuneration for work.

In addition, the employer is obliged to release (justify absence from work) the employee for the time necessary to provide the personal contribution, and the time of release due to the personal contribution is included in the period of work required to acquire or maintain employment rights (the Act of 26 June 1974 – the Labour Code).

Persons providing personal services who fall ill or suffer damage to their health during or in connection with the provision of such contributions, or on the direct way to the place where such contributions are provided, or on the way back, are entitled to receive services of medical entities free of charge. Similarly, persons who have suffered damage to their health as a result of an accident occurring during or in connection with the provision of personal contributions, as well as family members of persons who have died as a result of such an accident, are entitled to benefits provided for employees in the provisions on benefits for accidents at work and occupational diseases, and the right to benefits is determined and paid by the Social Insurance Institution, as a state insurance body (Boć, 1971, pp. 146–148).

4. In-kind contributions

Another type of a public burden which is of interest, being an element of the defence economy, are in-kind contributions. As mentioned at the beginning of this discussion, they consist in, as a rule, an administrative obligation to make things

available for the purposes of a specific public undertaking, the organisation of which lies within the competence of the administering entities. Contributions of this kind have a long tradition and rely on making available for use real and movable property owned, providing premises for evacuees, providing fodder and shelter for animals, providing tools and means of transport necessary for carrying out an organised social action, etc. In particular, means of transport have played a fundamental role in the process of economic mobilisation (Jabłonowski, 2001, pp. 167–192; Kamiński, 1979, pp. 200–217; Konarski, 2020e, pp. 43–60, 2021, pp. 63–108; Stankiewicz, 1961b, pp. 92–127;). At the same time, it is necessary to point out the significant role of transport networks and the entire related infrastructure for defence needs, the development of which is dictated by the needs of the state in this area (e.g. for evacuation, satisfying the needs of the population). This is mainly connected with the use of modern means of transport, which is a key element of preparation and use of the army support in case of a crisis or an armed conflict, or any other need for the public administration, including primarily the military administration (Blicharz, 2016, pp. 7–22). I would like to stress that it is the system of constitutional in-kind contributions that enhances the administration's ability to make transport resources available to carry out transport tasks in the event of various extreme situations in which the state may find itself (Jałowicz, 2019, pp. 31–42).

As for the obligation to provide in-kind contributions in peacetime, it may be imposed on state offices and institutions and other organisational units, as well as on individuals. This obligation consists in handing over for use the real estate and movable property owned by them for the purposes of preparing state defence. In the event of an announcement of mobilisation and in wartime, the above-mentioned entities may be obliged to provide in-kind contributions, which also consist in handing over the items listed above, but for use by the Armed Forces, civil defence organisational units or organisational units performing tasks for the needs of state defence (Regulation of the Council of Ministers of 3 August 2004 on In-Kind Contributions for Defence in Peacetime).

It should be remembered that during martial law means of road, rail and air transport as well as sea and inland navigation vessels may also be seized or requisitioned for state defence needs (the Act of 29 August 2002 on Martial Law and on the Competences of the Commander-in-Chief of the Armed Forces and the Principles of His Subordination to the Constitutional Authorities of the Republic of Poland). The requisition and return of requisitioned means of transport may be carried out by commanders of military units, the Commander-in-Chief of the Military Police, the Head of the Military Counterintelligence Service or

the Head of the Military Intelligence Service and the Head of the Inspectorate of Support for the Armed Forces (Regulation of the Minister of Infrastructure of 30 August 2004 on Seizing or Requisitioning Means of Transport for National Defence Needs During Martial Law).

According to the legal regulations in force, the time of the provision of in-kind contributions cannot exceed 24 or 48 hours at a time, depending on the subject of the contribution, or 7 days in the case of military exercises or exercises in units intended for militarisation. It should be remembered, however, that imposing this kind of obligation may take place not more 3 times a year in peacetime.

An administrative decision to allocate real or movable property for the purposes of in-kind contributions is issued by the head of a municipality or mayor of a town/city. A request for such a decision on the allocation of real property or movable property for the purposes of contributions in connection with their use during military qualification is submitted by the voivode or *starosta* respectively. The decision is delivered to the possessor of the real property or movable property and to the applicant. The possessor may appeal against the decision to the voivode within 14 days of its delivery, and the decision may also be changed by the voivode *ex officio* if it has been issued in breach of legal regulations.

The possessor of immovable or movable property towards whom a final administrative decision has been issued to allocate an indicated item for the purpose of in-kind contributions has been issued, may, at the request of the authorities and heads of indicated organisational units, be summoned by the head of the municipality or the mayor of the town/city to provide this contribution. Such a summons is delivered 14 days before the date of the provision of the contribution. Such a request is not subject to appeal and is immediately enforceable within the period specified therein. Ultimately, therefore, the possessor is obliged to hand over the item for in a usable condition together with the related documents at the time and place indicated in the request. The person taking over the contributed item is obliged to use it in a manner appropriate to its properties and purpose. The recipient is usually also responsible for the costs and other burdens associated with maintaining the item. It is also the recipient of the contributed item that is liable for its loss or damage and for any damage resulting from its misuse. All claims of the possessor against the recipient are time-barred one year after the item is returned.

The possessor is entitled to a lump sum for the use of the contributed item in the amount corresponding to the damage suffered as a result of its provision and its depreciation rate. As it is known, the lump sum is subject to annual adjustment for inflation (the Act of 17 December 1998 on Pensions from the So-

cial Insurance Fund). In addition, the possessor is entitled to compensation in the event of loss, destruction in whole or in part and for damage resulting from using the contributed item in a manner contrary to its properties or purpose (Adamus, 2010, p. 29). The right to such compensation arises on the day of the return of the contributed item or the receipt of notice that it will not be returned due to loss, etc.

The compensation is awarded at the request of the possessor or his heir (legal successor) or immediately *ex officio* in the event that the items cannot be returned to the possessor due to their loss or destruction. The request for compensation should be made within 2 months from the date of receipt of the certificate or report confirming the description of possible damage. The determination of the amount of compensation should take place no later than thirty days after the request.

The calculation of the compensation takes into account the percentage depreciation of the contributed items as a result of handing them over to the contributor for use until the date of their return or the date when he received a notice that the items cannot be returned. In addition, market prices of the contributed items handed over for use on the day the claim for compensation are to be used to determine the amount of compensation. However, compensation awarded for loss, damage or resulting from the use of the contributed item is reduced by the amount paid from the insurance policy of these items. In the light of the regulation in force, the party that does not agree with the amount of the determined compensation may, within 14 days from the date of delivery of the notice on the award of compensation, demand that it be determined by way of court proceedings.

Conclusion

To conclude, there are several important issues related to the link between the defence economy and the institution of constitutional personal and in-kind contributions. Firstly, in the recent literature one can sometimes come across opinions calling for a change of nomenclature and replacing the concept of contributions for the defence of the state with the concept of contributions for the security of the state (Lewandowski, 2019, p. 88). The argument put forward is that these contributions go beyond the area of state defence preparations. This concerns, first of all, contributions in the event of a natural disaster. Undoubtedly, the terminology referring to the concept of security in its various areas has become popular recently. However, despite its usefulness, this concept has no constitutional character, and as long as this does not change, there is no need

to make any linguistic reshuffling in this respect. In any case, legal scholarship uses the existing nomenclature without commenting on its correctness.

Secondly, the remarks made in the relevant literature referring to the process of planning in-kind contributions, in particular in the area of visual inspection, should be accepted, however, the what is also problematic is the scope of use of the possessed resources of the national economy, the lack of a comprehensive incentive system for the entities providing personal and in-kind contributions and a number of problems of procedural nature (Filip, 2020, pp. 266–267; Lewandowski, 2019, p. 93–102). Besides, the lack of unification of legal acts in the area of contributions as well as the above-mentioned procedures of making them is a constant problem (Konarski, 2020e, pp. 58–59; Sitek, 2018, p. 199).

Finally, it should be stressed that the system of constitutional public burdens in the form of personal and in-kind contributions, both in peacetime and in wartime, should certainly be regarded as an important complementary element of the state's economic mobilisation potential, capable of having a significant positive impact on the effectiveness of activities carried out by the state administration to limit the effects of natural disasters, and above all, to raise the potential of the defence economy in wartime. However, this may take place only in the case of a rational determination of the needs and procedures of their provision, i.e. primarily, a normative ordering of the system of personal and in-kind contributions.

Bibliography

Legal acts

The Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.], *Dziennik Ustaw* [Journal of Laws, hereinafter: *Dz. U.*] 1997, No. 78, item 483, as amended.

The Act of 14 June 1960 – the Code of Administrative Procedure [Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego], consolidated text: *Dz. U.* 2022, item 2000, as amended.

The Act of 21 November 1967 on the Universal Obligation to Defend the Republic of Poland [Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej], consolidated text: *Dz. U.* 2021, item 372, as amended.

The Act of 26 June 1974 – the Labour Code [Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy], consolidated text: *Dz. U.* 2022, item 1510, as amended.

The Act of 17 December 1998 on Pensions from the Social Insurance Fund [Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych], consolidated text: *Dz. U.* 2022, item 504, as amended.

The Act of 23 August 2001 on the Organisation of Tasks for National Defence Carried out by Entrepreneurs [Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców], consolidated text: Dz. U. 2020, poz. 1669.

The Act of 18 April 2002 on a State of a Natural Disaster [Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej], consolidated text: Dz. U. 2017, item 1897.

The Act of 29 August 2002 on Martial Law and on the Competences of the Commander-in-Chief of the Armed Forces and the Principles of His Subordination to the Constitutional Authorities of the Republic of Poland [Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej], consolidated text: Dz. U. 2022, item 2091.

The Act of 10 October 2002 on Minimum Remuneration for Work [Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę], consolidated text: Dz. U. 2020, poz. 2207.

Regulation of the Council of Ministers of 3 August 2004 on In-Kind Contributions for Defence in Peacetime [Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie świadczeń rzeczowych na rzecz obrony w czasie pokoju], Dz. U. 2004, No. 181, item 1872.

Regulation of the Council of Ministers of 11 August 2004 on Personal and Material Contribution for Defence in the Event of an Announcement of Mobilisation and in Wartime [Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny], Dz. U. 2004, No. 203, item 2081.

Regulation of the Council of Ministers of 5 October 2004 on Personal Contributions for Defence in Peacetime [Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 października 2004 r. w sprawie świadczeń osobistych na rzecz obrony w czasie pokoju], Dz. U. 2004, No. 229, item 2307.

Regulation of the Council of Ministers of 3 November 2015 on the List of Entrepreneurs of Particular Economic and Defence Significance [Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 listopada 2015 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym], Dz. U. 2015, item 1871.

Regulation of the Minister of National Defence of 14 June 2004 on Military Records of Contributions for Defence [Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 czerwca 2004 r. w sprawie ewidencji wojskowej świadczeń na rzecz obrony], Dz. U. 2004, No. 148, item 1556.

Regulation of the Minister of Infrastructure of 30 August 2004 on Seizing or Requisitioning Means of Transport for National Defence Needs During Martial Law [Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie zajmowania lub rekwirowania środków transportu na potrzeby obronne państwa w czasie stanu wojennego], Dz. U. 2004, No. 200, item 2055.

Order of the Minister of Justice of 8 March 2021 on the Organisation of the Performance of Tasks under the Universal Obligation to Defend [Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 marca 2021 r. w sprawie organizacji wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony], Dz. Urz. MS 2021, item 25.

Literature

Adamiak, B. & Borkowski, J. (2005). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.

Adamus, R. (2010). Odpowiedzialność cywilna za szkodę w postaci uszczerbku majątkowego związanego z zapobieżeniem zalaniu gruntu. *Przegląd Sądowy*, 9, 25–34.

Antonów, B. M. (2016). Cechy danin publicznych w polskim systemie prawa. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius*, 60(1), 7–22.

Baran, P. A. & Sweezy, P. M. (1968). *Kapitał monopolistyczny: Szkice o amerykańskim systemie gospodarczym i społecznym* (Transl. S. Łypacewicz). Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.

Blicharz, M. (2016). Wykorzystanie transportu cywilnego do celów obronnych. *Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy*, 20(3), 7–24.

Boć, J. (1971). *Wyrównywanie strat wynikłych z legalnych działań administracji*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.

Cooter, R. & Ulen, T. (2011). *Ekonomiczna analiza prawa* (Transl. J. Beldowski et al., 2nd ed.). Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.

Filip, Z. (2020). Świadczenia obywateli na rzecz obrony – prawda i mity. *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia de Securitate*, 10(1), 257–268. doi: 10.24917/26578549.10.1.15.

Hayek, F. A. von (2011). *Konstytucja wolności* (Transl. J. Stawiński). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Huchla, A. (2010). Ciężary i świadczenia publiczne a podatki w świetle art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. In: P. J. Lewkowicz & J. Stankiewicz (Eds.), *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego* (pp. 138–148). Białystok: Temida 2.

- Jabłonowski, M. (2001). *Wobec zagrożenia wojną: Wojsko a gospodarka Drugiej Rzeczypospolitej w latach 1935–1939*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra-Jr.
- Jałowiec, T. (2009). Rola i zadania gospodarki narodowej w zakresie świadczenia dostaw towarów i usług dla wojska. *Logistyka*, 6, 93–96.
- Jałowiec, T. (2019). Potrzeby obronne jako czynnik rozwoju infrastruktury transportowej w Polsce. *Prace Naukowe Politechniki Warszawskiej. Transport*, 124, 31–42.
- Kamiński, T. (1979). Transport wojskowy. In: M. Koch (Ed.), *Ekonomika wojskowa* (pp. 200–217). Warszawa: Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej.
- Kasznica, S. (1946). *Polskie prawo administracyjne: Pojęcia i instytucje zasadnicze*. Poznań: Księgarnia Akademicka.
- Kłoczewski, Z. (1987). *Polska gospodarka wojskowa 1918–1939*. Warszawa: Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej.
- Kołodziej, E. (2018). *Gospodarka wojenna w Królestwie Polskim w latach 1914–1918*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kołodziejak, Z. (1979). *Wojna a żywność: Wojenno-ekonomiczne aspekty rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej*. Warszawa: Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej.
- Komar, A. (1982). Prawo a gospodarka. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 4, 25–32.
- Konarski, M. (2012). Jakość wartości sądowej kontroli administracji publicznej. In: R. Sztuchmiller & J. Krzywkowska (Eds.), *Problemy z sądową ochroną praw człowieka* (vol. 1, pp. 517–536). Olsztyn: Uniwersytet Warmińsko-Mazurski.
- Konarski, M. (2016). Prawo i rewolucja: Rozważania jurysty o rewolucji francuskiej 1789–1794. *Studia Prawnicze i Administracyjne*, 1(15), 31–47.
- Konarski, M. (2019a). Publiczne posługi transportowe w okresie Księstwa Warszawskiego w świetle postanowień dekretu z dnia 22 maja 1810 roku „względem koni i podwód dostarczonych pod transporty i wojskowych.” *Czasopismo Prawno-Historyczne*, 71(2), 113–135. doi: 10.14746/cph.2019.2.5.
- Konarski, M. (2019b). Walka o konstytucjonalizm europejski w dobie Wiosny Ludów (ze szczególnym uwzględnieniem wybranych wypowiedzi Karola Marksa i Fryderyka Engelsa). *Studia Prawnicze i Administracyjne*, 3(29), 23–46.
- Konarski, M. (2020a). Ciężary publiczne w sytuacjach konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych. *Przegląd Prawa Administracyjnego*, 3, 83–109.
- Konarski, M. (2020b). Feudal Duties of the Population in the Light of Old Polish Law: The Case of Public Transport and Traffic Duties. *Acta Iuridica Ołomucensia*, 15(1), 22–35.
- Konarski, M. (2020c). Legal Aspects of Organising the Administration of Food for the Army in the Duchy of Warsaw between 1807 and 1812. *Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego*, 15(1), 99–128. doi: 10.32084/sawp.2020.15.1-6.

- Konarski, M. (2020d). Osobiste i rzeczowe ciężary wojenne w świetle prawodawstwa okresu insurekcji kościuszkowskiej 1794 roku. *Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis*, 9(2), 8–37. doi: 10.34616/fiuw.2020.2.8.37.
- Konarski, M. (2020e). Public Burdens for the Defence of the Polish State on the Example of the Obligation to Hand Over Means of Transport in the Event Mobilisation is Announced or During a War. *Wojskowy Przegląd Prawniczy*, 3(295), 43–60.
- Konarski, M. (2020f). The Services of the Commune Self-Government in the Kingdom of Poland on the Example of the Provision of Means of Transport for the Army. *Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego*, 15(2), 73–96.
- Konarski, M. (2021). Świadczenia na rzecz obrony państwa w okresie II Rzeczypospolitej (1918–1939) na przykładzie obowiązku odstępowania środków transportowych. *Studia Społeczne*, 1(32), 65–110.
- Kozłowski, K. (2020). Obywatelski obowiązek „obrony Ojczyzny” w świetle postanowień Konstytucji RP z 1997 r. *Przegląd Prawa Publicznego*, 7/8, 196–214.
- Krokosz, P. (2015). Obecność wojsk rosyjskich w Bochni i Wieliczce w 1914 roku. *Res Gestae. Czasopismo Historyczne*, 1, 128–157.
- Krzywoń, A. (2011). Podatki i inne daniny publiczne – podstawowe pojęcia konstytucyjne. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, 2(35), 47–58.
- Kuliczkowski, M. (2010). Programowanie pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce wobec wyzwań XXI wieku. *Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej*, 2(79), 34–59.
- Kurek, S. T. & Płaczek, J. (2009). Zarys metodologii ekonomiki bezpieczeństwa. *Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej*, 2(75), 132–151.
- Kurek, S. T. (2011). Logistyczny wymiar systemu obronnego państwa. *Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej*, 3(84), 167–179.
- Kurek, S. T. (2012). Gospodarka obronna jako obiekt badawczy ekonomiki obrony. *Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej*, 2(87), 158–177.
- Kurek, S. T. (2014). Gospodarka obronna państwa. In: J. Płaczek (Ed.), *Ekonomika bezpieczeństwa państwa w zarysie* (pp. 60–80). Warszawa: Difin.
- Lange, O. (1969). *Ekonomia polityczna*, vol. 1. *Zagadnienia ogólne*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Leś, R. (1979). Gospodarka wojskowa. In: M. Koch (Ed.), *Ekonomika wojskowa* (pp. 23–64). Warszawa: Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej.
- Lewandowski, G. (2019). Świadczenia na rzecz obrony w procesie pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa: Stan aktualny oraz kierunki rozwoju. *Wiedza Obronna*, 269(4), 77–104. doi: 10.34752/rg8x-yn20.

- Lewicki, B. (1961). Organizacja gospodarki głównych krajów kapitalistycznych w czasie II wojny światowej. In: M. Brones (Ed.), *Wybrane zagadnienia ekonomiki wojennej* (pp. 210–277). Warszawa: Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej.
- Łopatecki, K. (2016). Zawłaszczenie nieruchomości na przykładzie działań wojennych z początku XVII wieku w Rzeczypospolitej Obojga Narodów: Z badań nad prawem zdobyczy wojennej w epoce nowożytnej. *Zeszyty Prawnicze*, 16(4), 59–88.
- Mikuła, M. (2020). Obowiązki wojskowe miast w przywilejach Jagiellonów. In: A. Lityński et al. (Eds.), *Verus amicus rara avis est. Studia poświęcone pamięci Wojciecha Organiściaka* (pp. 594–602). Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Nabiel, E. (1959). *Gospodarka wojenna Niemiec 1914–1918*. Warszawa: Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej.
- Okolski, A. (1884). *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, vol. 3. Warszawa: Redakcja Biblioteki Umiejętności Prawnych.
- Olejniczak, A. (2009). *Obciążenia wojenne w zachodniej części Dolnego Śląska podczas kampanii napoleońskich 1806/07 i 1813 roku*. Bolesławiec: Muzeum Ceramiki w Bolesławcu.
- Płaczek, J. (2014). Metodyczne podstawy ekonomiki bezpieczeństwa. In: J. Płaczek (Ed.), *Ekonomika bezpieczeństwa państwa w zarysie* (pp. 39–59). Warszawa: Difin.
- Przygodzki, J. (2001). Rek wizycje w Księstwie Warszawskim w okresie rosyjskich rządów okupacyjnych. *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo*, 273, 125–140.
- Sierpiński, W. (1961). Przedmiot ekonomiki wojennej. In: M. Brones (Ed.), *Wybrane zagadnienia ekonomiki wojennej* (pp. 9–44). Warszawa: Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej.
- Sitek, R. (2018). Świadczenia na rzecz podnoszenia potencjału obronnego państwa. *Wiedza Obronna*, 262/263(1/2), 198–222. doi: 10.34752/fcv2-j930.
- Skarżyński, M. (2014). Kształtowanie się związków między gospodarką a obronnością i bezpieczeństwem państwa na przestrzeni dziejów ludzkości. In: J. Płaczek (Ed.), *Ekonomika bezpieczeństwa państwa w zarysie* (pp. 17–38). Warszawa: Difin.
- Sosabowski, S. (1927). Gospodarcza konstytucja obrony państwa. *Bellona*, 1(28), 43–60.
- Stachowiak, Z. (2010). Ekonomika bezpieczeństwa – dylematy powstania, rozwoju i poszukiwania swego paradygmatu. *Roczniki Nauk Rolniczych. Seria G*, 97(2), 121–132.
- Stankiewicz, W. (1961a). Potencjał wojenno-ekonomiczny. In: M. Brones (Ed.), *Wybrane zagadnienia ekonomiki wojennej* (pp. 45–91). Warszawa: Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej.
- Stankiewicz, W. (1961b). Węzłowe problemy mobilizacji gospodarczej. In: M. Brones (Ed.), *Wybrane zagadnienia ekonomiki wojennej* (pp. 92–128). Warszawa: Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej.

- Stankiewicz, W. (1981). *Ekonomika wojenna*. Warszawa: Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej.
- Surmański, M. (2014). Pojęcie „czas wojny” oraz problemy wynikające z jego niedookreśloności w polskim systemie prawnym. *Bezpieczeństwo Narodowe*, 30, 95–109.
- Szalewska, M. (2012). Ciężary i świadczenia publiczne. In: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (Eds.), *Prawo administracyjne materialne* (pp. 503–530). Series: System Prawa Administracyjnego 7. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Wilczyński, W. (1958). Przedmiot ekonomii politycznej i prawa ekonomiczne (Przyczynek do dyskusji). *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 1(20), 135–158.
- Wojciszko, M. (2009). Podstawy prawne wspólnych działań cywilno-wojskowych w sytuacjach szczególnych zagrożeń państwa. *Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej*, 1(74), 102–114.
- Zakrzewski, T. (1938). *Organizowanie siły zbrojnej w państwie*. Warszawa: Wojskowy Instytut Naukowo-Oświatowy.
- Zięba-Załucka, H. (2001). Problematyka obywatelstwa a prawa obywatelskie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. *Kwartalnik Prawa Publicznego*, 1(1), 117–137.

Summary

The article analyses the constitutional legal institution of public burdens for the defence of the state in its relation to the defence economy. Public burdens in the form of personal and in-kind contributions are an important element of the defence economy, determining the defensive potential of the Polish State. In the course of the discussion the author draws attention to both normative aspects of the system of contribution for defence and economic aspects related mainly to material and technical supplies for the armed forces.

KEYWORDS: administrative law, mobilisation systems, defence economy, military economics

Streszczenie

W przedmiotowym artykule dokonano analizy związanej z konstytucyjną instytucją prawną ciężarów publicznych na rzecz obrony państwa w jej relacji z gospodarką obronną. Ciężary publiczne w postaci świadczeń osobistych i rzeczowych stanowią istotny element gospodarki obronnej, decydując o potencjale obronnym państwa polskiego. W trakcie rozważań autor zwrócił uwagę zarówno na aspekty normatywne systemu świadczeń na rzecz obrony, jak i aspekty ekonomiczne oraz gospodarcze związane głównie z zaopatrzeniem materiałowo-technicznym sił zbrojnych.

SŁOWA KLUCZOWE: prawo administracyjne, systemy mobilizacyjne, gospodarka obronna, ekonomika wojskowa

Nota o autorze

Marcin Konarski – dr, adiunkt na Wydziale Nauk Prawnych, Administracji i Bezpieczeństwa Menedżerskiej Akademii Nauk Stosowanych w Warszawie; główne obszary działalności naukowej: prawo administracyjne; e-mail: marcin.konarski@mans.org.pl; ORCID: 0000-0001-8791-884X.

Piotr Misztal

Komunikacja banków centralnych z rynkiem jako determinanta wiarygodności i skuteczności realizacji celu inflacyjnego na przykładzie banków centralnych wybranych krajów Europy Środkowej i Wschodniej

**Central Banks' Communication with the Market
as Determinant of Credibility and Effectiveness of Achieving Inflation Target
on the Example of Central Banks of Selected Central and Eastern European Countries**

Wprowadzenie

Starannie dobrane słowa prezesów banków centralnych od dawna przyciągają uwagę naukowców, w szczególności od początku niedawnego globalnego kryzysu finansowego z 2017 r. Gdy sytuacja na rynkach finansowych pogarszała się, a aktywność gospodarcza systematycznie się zmniejszała, komunikacja banków centralnych stała się szczególnie ważna dla zwiększenia zaufania i przywrócenia warunków dla stabilnego wzrostu gospodarczego (Moessner, Jansen, De Haan, 2017). Znaczenie komunikacji regulacyjnej nie jest niczym nowym dla naukowców zajmujących się administracją publiczną, a badania nad tym szczególnym aspektem zachowań organizacyjnych poczyniły ostatnio postępy dzięki zastosowaniu nowego podejścia opartego na reputacji (Gilad, Maor, Bloom, 2015). Kluczowym elementem tego podejścia jest to, że agencje tworzą własną retorykę w celu zwiększenia swojej popularności i ochrony przed presją ze strony odbiorców. Ryzyko utraty reputacji ma wyraźne konsekwencje dla sposobu, w jaki agencje się komunikują. Banki centralne utrzymują kontakt ze swoimi odbiorcami (uczestnikami rynku, gospodarstwami domowymi i firmami,

decydentami i ogółem społeczeństwa) za pośrednictwem różnych kanałów, w tym artykułów badawczych, publikacji protokołów z decyzji dotyczących polityki pieniężnej i prognoz inflacji. Badania przedstawione w niniejszym opracowaniu koncentrują się tylko na przemówieniach przedstawicieli banków centralnych, ponieważ ich format oferuje szereg korzyści dla celów podjętej analizy. Po pierwsze, przemówienia są adresowane do wielu odbiorców, a ich formuła jest znacznie mniej ograniczona niż w przypadku innych oficjalnych dokumentów. Po drugie, wygłaszane przemówienia dotyczą zazwyczaj kwestii strategicznych, a – jak wiadomo – sukces polityki pieniężnej nie jest związany wyłącznie z kontrolowaniem krótkoterminowych stóp procentowych, ale dotyczy także wpływania na oczekiwania rynku (Woodford, 2005).

Obecnie zdolność banków centralnych do wpływania na realną gospodarkę zależy w znacznym stopniu od ich kompetencji w odniesieniu do wpływania na oczekiwania rynku co do przyszłej ewolucji stóp procentowych. W tym zakresie uważa się, że polityka pieniężna stopniowo staje się sztuką zarządzania oczekiwaniami (Moessner, Jansen, De Haan, 2017). W literaturze przedmiotu wskazuje się wiele argumentów przemawiających za silną komunikacją z otoczeniem. Do najważniejszych zalicza się: zwiększenie efektywności polityki pieniężnej, zwiększenie przewidywalności działań banków centralnych, zwiększenie niezależności banków centralnych.

Poprzez odpowiednio prowadzoną politykę komunikacyjną można zwiększyć przejrzystość banku centralnego. Tym samym bank centralny dostarcza podmiotom rynkowym własną wizję dotyczącą podstawowych czynników, które kierują polityką pieniężną, prowadząc do stworzenia pozytywnego wizerunku władzy monetarnej kraju (Blinder, 2018). Oznacza to, że przejrzystość pozwala na zwiększenie skuteczności polityki pieniężnej poprzez wzmacnianie jej wiarygodności, poprzez rosnącą odpowiedzialność i samodyscyplinę, a także przyczynia się do zakotwiczenia celów inflacyjnych w średnim okresie.

Głównym celem podjętych badań jest próba wyjaśnienia, na gruncie teoretycznym i empirycznym, współzależności pomiędzy komunikacją banków centralnych, jej przejrzystością i wiarygodnością, a w konsekwencji skutecznością polityki pieniężnej prowadzonej przez banki centralne w kontekście realizacji celu inflacyjnego. Ponadto celem przeprowadzonych badań jest również porównanie statyczne i dynamiczne wspomnianych powyżej zależności między bankami centralnymi pięciu krajów Europy Środkowej i Wschodniej (Czechy, Polska, Węgry, Rumunia i Bułgaria), a także między tymi bankami centralnymi i Europejskim Bankiem Centralnym. W artykule wykorzystano metody badawcze oparte na analizie literatury przedmiotu z zakresu finansów i bankowości oraz

metody statystyczne i ekonometryczne (analiza przyczynowości Grangera oraz model regresji liniowej). Studia literaturowe mają na celu udzielenie odpowiedzi na pytanie, jaki jest związek między przejrzystością, wiarygodnością banku centralnego a efektywnością polityki pieniężnej w ujęciu teoretycznym. A badania empiryczne mają na celu potwierdzenie hipotezy (H_0) lub odrzucenie hipotezy (H_1) o związkach przyczynowych między wymienionymi zmiennymi. Analizy empiryczne przeprowadzono na przykładzie doświadczeń banków centralnych wybranych krajów Europy Środkowo-Wschodniej (EU-5), będących krajami kandydującymi do strefy euro. Wybór krajów do analizy został dokonany celowo, gdyż analizowane gospodarki to państwa członkowskie Unii Europejskiej (UE), oficjalnie zobowiązane do przystąpienia do strefy euro. W krajach tych autonomiczną politykę pieniężną nadal prowadzą krajowe banki centralne. Ponadto możliwość skutecznej stabilizacji inflacji w tych gospodarkach jest szczególnie istotna, gdyż zakotwiczenie oczekiwań inflacyjnych przed wejściem do strefy euro dzięki odpowiedniej przejrzystości i wiarygodności banku centralnego z pewnością przyczyni się do zminimalizowania ryzyka wystąpienia wstrząsów asymetrycznych po przystąpieniu do strefy euro. Dla celów porównawczych przedstawiono również doświadczenia Europejskiego Banku Centralnego (EBC), który z punktu widzenia prowadzonej polityki pieniężnej charakteryzuje się stosunkowo wysoką skutecznością, względnie skutecznie stabilizując inflację w unii walutowej.

1. Transparentność banku centralnego

Zgodnie z opinią przedstawicieli Europejskiego Banku Centralnego, transparentność (przejrzystość) banku centralnego oznacza, że „bank centralny udostępnia rynkom i opinii publicznej wszelkie istotne informacje na temat swej strategii, ocen i decyzji w sprawie prowadzonej polityki, a także na temat swych procedur, w sposób otwarty, jasny i w odpowiednim terminie” (European Central Bank [ECB], 2022).

Jeszcze 20 lat wcześniej praktycznie wszystkie banki centralne na świecie komunikowały się w niewielkim zakresie z otoczeniem, czyniąc to z wielką ostrożnością. Przed 1990 r. w kręgach bankowości centralnej panowało bowiem przekonanie, że polityka pieniężna powinna być owiana tajemnicą. Teoretyczne argumenty za tajnością prowadzonych działań ze strony banku centralnego opierały się na dwóch założeniach ekonomicznych:

- skuteczne kształtowanie polityki pieniężnej wymaga zaskoczenia uczestników rynku,
- banki centralne powinny starać się osiągać korzyści płynące z gospodarki działającej powyżej lub blisko swojego potencjału.

Pierwsze założenie zostało poddane dokładnej analizie teoretycznej w ciągu ostatnich 15 lat i jest obecnie nieaktualne. Ówczesne przekonanie, że polityka pieniężna powinna składać się z sekwencji odosobnionych kroków, odłączonych od siebie i prawdopodobnie randomizowanych, zawdzięczało znaczną część swojego teoretycznego odwołania pogładowi, że racjonalni agenci nie cierpią z powodu iluzji pieniądza. Logika głosiła, że jeśli racjonalne jednostki skutecznie dostosowują swoje zachowania ekonomiczne, aby zabezpieczyć się przed iluzją pieniądza, to tylko bank centralny działający poprzez nieoczekiwane posunięcia może odnieść pewien sukces w kreowaniu sytuacji gospodarczej kraju.

Z kolei, zgodnie z drugim założeniem, miarą skuteczności działalności banku centralnego jest stopień, w jakim aktywność gospodarcza może być zwiększona i utrzymana powyżej swojego potencjału.

Ostatecznie paradygmat niespójności czasowej, wyartykułowany przez laureatów Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii Finna Kydlanda i Edwarda Prescottta i wykorzystany do bankowości centralnej przez Roberta Barro i Davida Gordona, zakładał skuteczność w kształtowaniu polityki pieniężnej przez niespodzianki. Barro i Gordon wykazali, że decydenci, w pewnych warunkach instytucjonalnych, mogą mieć motywację do wykorzystywania krótkoterminowego kompromisu między inflacją a zatrudnieniem. W świecie, w którym iluzja pieniądza nie może trwać długo, taka polityka jest opłacalna tylko wtedy, gdy bank centralny nie ujawnia żadnych wskazówek na temat swoich celów, intencji i czasu swoich działań. Jednocześnie Kydland i Prescott oraz Barro i Gordon ujawnili nieoptymalność takiej polityki w tym samym czasie, w którym dostarczyli pozytywnych argumentów dla monetarnych niespodzianek. Jest to związane z faktem, iż społeczeństwo – gdy rozpozna bodźce, które motywują władzę monetarną – odpowiednio dostosuje swoje oczekiwania, a nieoczekiwane impulsy monetarne nie przyniosą trwałych skutków. W dłuższej perspektywie produkcja powróci do naturalnego poziomu, a gospodarka ucierpi z powodu stale wyższej inflacji. Rozpoznanie problemu spójności czasowej oznaczało upadek aktywistycznej polityki pieniężnej podporządkowanej celom krótkoterminowym. Dążenie do zwiększenia niezależności banków centralnych stanowiło dodatkową, pozytywną zachętę do otwartości i przejrzystości działań banków centralnych. Jednocześnie autonomia banków centralnych narzuciła większą przejrzystość i częste komunikaty ze strony władz monetarnych jako

przejaw demokratycznej odpowiedzialności za podejmowane działania. Jednak wiele banków centralnych znacznie wykroczyło poza surowe wymogi prawne dotyczące zarówno ich obowiązków komunikacyjnych, jak i przejrzystości, starając się w maksymalnym stopniu oddziaływać na gospodarkę przy pomocy kierowanych komunikatów do otoczenia gospodarczego, w jak najmniejszym stopniu korzystając z tradycyjnych instrumentów polityki pieniężnej. Dobrym przykładem takiego podejścia do prowadzonej polityki pieniężnej może być bank centralny Szwajcarii, który przede wszystkim oddziałuje na oczekiwania inflacyjne poprzez wygłaszane komunikaty dotyczące swoich prognoz i zamierzeń (*forward guidance*; Blinder, 2018).

Konwencjonalna polityka pieniężna zazwyczaj polega na wpływaniu na krótkoterminowe stopy procentowe poprzez zarządzanie stopą procentową, po której prywatne banki mogą pożyczać krótkoterminowe środki od banku centralnego. Stopa ta z kolei wpływa na stopy procentowe banków komercyjnych, a tym samym przekłada się na sferę realną gospodarki. Oznacza to, że banki centralne kontrolują stopy procentowe tylko na krótszym końcu spektrum zapadalności, ale impuls ich decyzji jest przekazywany w całej gospodarce poprzez oczekiwany wpływ na długoterminowe stopy procentowe, a także na ceny aktywów i kursy walutowe. Ten mechanizm transmisji jest zatem niezbędny do funkcjonowania polityki pieniężnej, to znaczy do obniżenia (lub podniesienia) stóp procentowych w celu pobudzenia (lub zmniejszenia) popytu na pieniądź, a tym samym pobudzenia (lub schłodzenia) aktywności gospodarczej. Oznacza to, że polityka pieniężna jest bardziej skuteczna, gdy bank centralny jest w stanie wpływać na oczekiwania rynków i gospodarstw domowych, które są tak istotne dla transmisji polityki pieniężnej. W tym miejscu komunikacja staje się kluczowa, bowiem pozwala bankom centralnym kierować zrozumieniem rynków finansowych i oczekiwaniami dotyczącymi obecnych i przyszłych decyzji dotyczących polityki pieniężnej, kształtować decyzje dotyczące inwestycji przedsiębiorstw i konsumpcji gospodarstw domowych oraz ułatwiać działania, które przesuwają gospodarkę w kierunku zamierzonych celów banku centralnego (Blinder, 2018).

Przejrzystość to nie tylko cena, jaką władze monetarne musiały zapłacić, aby uzyskać wzmocnioną rolę konstytucyjną jako zabezpieczenie stabilności makroekonomicznej. Wkrótce stało się jasne, że komunikacja jest instrumentem wzmacniającym samą politykę pieniężną. Gdy nastawienie inflacyjne zostanie wyeliminowane z preferencji banku centralnego, szeroka wiedza na temat tych preferencji może służyć jedynie jako narzędzie koordynacji prywatnych przekonań. W świecie, w którym kształtowanie polityki z zaskoczenia straciło na znaczeniu, zakotwiczenie oczekiwań wokół celów polityki pieniężnej pomaga koordynować

reakcje zachowań gospodarczych na wstrząsy makroekonomiczne wzdłuż odpowiedniej ścieżki dostosowawczej, którą bank centralny chce, aby gospodarka podążała. W związku z tym wiele banków centralnych zaczęło informować o swoim zdecydowanym zaangażowaniu na rzecz nominalnej kotwicy poprzez ogłoszenie precyzyjnej arytmetycznej definicji stabilności cen (np. banki centralne Polski, Węgier, Czech, Rumunii). W wielu przypadkach banki centralne posunęły się dalej w dążeniu do otwartości i określiły bardziej ogólną strategię polityki pieniężnej oraz ramy analityczne wykorzystywane przez decydentów do oceny ryzyka dla osiągnięcia celów banku centralnego (np. bank centralny Bułgarii).

Komunikacja na temat celu pomaga ustalić stabilny stan gospodarki, punkt końcowy, do którego gospodarka dąży po zaniku wstrząsów ekonomicznych. Komunikacja na temat strategii pomaga wyjaśnić, w jaki sposób polityka pieniężna zachowuje się poza stanem ustalonym oraz jak reaguje na wstrząsy i tarcia, aby ułatwić konwergencję gospodarczą z powrotem do stanu równowagi. Komunikowanie się na temat zasad rządzących strategią sprawia, że proces dostosowywania jest szybszy i mniej bolesny. Coraz więcej dowodów empirycznych potwierdza przypuszczenia, że przejrzyste cele ilościowe i komunikacja na temat strategii wzmacniają politykę pieniężną. Ustalenia empiryczne wskazują, iż precyzyjna definicja stabilności cen, czyli ogłoszenie celu inflacyjnego, obniża oczekiwania inflacyjne, pomaga zakotwiczyć je na poziomach zgodnych z preferencjami banku centralnego i zmniejsza wrażliwość oczekiwań inflacyjnych na przeszłą inflację i inne zmienne makroekonomiczne. Na przykład badania przeprowadzone przez Europejski Bank Centralny oraz System Rezerwy Federalnej pokazują, że rynkowe oczekiwania inflacyjne w Wielkiej Brytanii, Szwecji, Stanach Zjednoczonych Ameryki i strefie euro generalnie nie reagują na wiadomości makroekonomiczne, co oznacza, że mają tendencję do pozostawania niezakłóconymi, gdy zmienia się otoczenie gospodarcze.

Przyjęcie jasnej i przemyślanej strategii komunikowania się banku centralnego w obszarze prowadzonej polityki pieniężnej obejmuje zasadniczo dwa obszary. Chodzi o ogłaszanie i wyjaśnianie decyzji dotyczących polityki pieniężnej, gdy są one podejmowane, oraz regularne przedstawianie przez bank centralny oceny obecnej sytuacji gospodarczej i jej najbardziej prawdopodobnej ewolucji. W przypadku braku częstych informacji na temat prowadzonej polityki pieniężnej i sytuacji gospodarczej uczestnicy rynku mogą nie być w stanie przypisać wahań inflacji ani zewnętrznym zaburzeniom pozostającym poza kontrolą banku centralnego, ani zmianom intencji politycznych.

Niekorzystne korekty oczekiwań inflacyjnych mogą doprowadzić do obecnego wzrostu inflacji oraz do wolniejszego i bardziej bolesnego odwrócenia tej tendencji w późniejszym okresie. Bank centralny ma w takich sytuacjach dwa

instrumenty, które nie są substytutami, ale raczej wzajemnie się uzupełniają. Może podwyższyć stopy procentowe, co niekorzystnie wpłynie na aktywność gospodarczą. W okresie, gdy banki centralne minimalizowały swoje wypowiedzi i nie podejmowały żadnych wysiłków, aby na bieżąco ujawniać swoje poglądy, taka reakcja banku centralnego była rzeczywiście jedyną otwartą opcją. Z kolei w obecnej sytuacji, gdy banki centralne dążą do zwiększenia przejrzystości, kanały komunikacji oferują więcej linii obrony w obliczu takich sytuacji. Zapewnienie ekonomicznej interpretacji sytuacji, osądu i ekonomicznego myślenia oraz oceny przyszłych kierunków przez bank centralny może skorygować błędne oczekiwania u źródła. Może to zminimalizować ryzyko, że niedokładne prognozy spowodują niewłaściwą alokację zasobów i korektę rozwoju gospodarczego. Komunikacja nie zastępuje działania. Może jednak pomóc wypełnić lukę informacyjną, na której czasami opiera się potrzeba działania.

2. Wiarygodność banku centralnego

Wiarygodność banku centralnego definiuje się jako zobowiązanie do przestrzegania dobrze wyartykułowanych oraz przejrzystych zasad i celów polityki pieniężnej. Dokładniej rzecz ujmując, wiarygodność odnosi się do zakresu, w którym opinia publiczna wierzy, że nastąpiła zmiana w polityce pieniężnej, kiedy rzeczywiście taka zmiana faktycznie nastąpiła (Cukierman, 2007). Z kolei, zdaniem Blindera (2000), wiarygodność to zdolność do obniżenia inflacji i determinacja, by utrzymać ją na odpowiednim poziomie. Bardziej ogólnie kwestię wiarygodności banku centralnego ujął Karl Brunner, który połączył wiarygodność z efektywnością instytucji upoważnionych do prowadzenia polityki pieniężnej. Zgodnie z tym podejściem wiarygodność interpretuje się w kategoriach wyników inflacyjnych. Wiarygodność jest tym większa, im mniejsza jest różnica między faktycznie występującą inflacją i tą oczekiwaną, która nie musi być jawna ani ogłaszana publicznie. Wiarygodność częściowo jest zdeterminowana relatywną wagą, do której bank centralny przywiązuje cele rzeczywiste i nominalne. Występujące wstrząsy gospodarcze i sposób, w jaki bank centralny steruje polityką pieniężną, wpływają na to, jak wiarygodność zmienia się w czasie. Ewoluuje ona w sposób nieliniowy, tj. zdobywa się ją powoli i mozolnie, jednak jest podatna na znaczące pogorszenie w wyniku nieprzewidzianych zdarzeń. W opinii Beniamina Franklina potrzeba wielu dobrych uczynków, aby zbudować reputację, a tylko jednego złego, by ją stracić. Identyfikacja i pomiar wiarygodności jest wyzwaniem. Jak twierdzi Cukierman (2007), zdolność decydentów monetarnych do realizacji przyszłych celów polityki monetarnej zależy od wyznaczonych celów inflacyjnych.

Te oczekiwania inflacyjne zależą z kolei od oceny opinii publicznej wiarygodności decydentów w zakresie polityki pieniężnej. Dlatego autonomia, przejrzystość, odpowiedzialność oraz stosowana strategia polityki pieniężnej może wpływać także na wiarygodność i reputację władzy monetarnej. Wiarygodność buduje zaufanie do instytucji i pomaga w sytuacjach kryzysowych. Sprzyja również rynkom, a opinia publiczna rozeznaje, jaką faktycznie stosuje się politykę. Kluczowe wyznaczniki wiarygodności to obowiązujący reżim monetarny i czynniki instytucjonalne (np. autonomia banku centralnego). Te zmienne mają kluczowe znaczenie dla zrozumienia, w jaki sposób bank centralny jest w stanie zarządzać swoją wiarygodnością w czasie.

Jaka jest zatem ostateczna zależność między komunikacją, transparentnością, wiarygodnością i skutecznością polityki pieniężnej? Okazuje się, że samo wyjaśnienie kierunku prowadzonej polityki pieniężnej jest kluczowym, ale niewystarczającym warunkiem przejrzystości banku centralnego. Skuteczność komunikacji jest kolejnym ważnym aspektem, który należy wziąć pod uwagę przy analizie przejrzystości banku centralnego. Z tego punktu widzenia polityka pieniężna jest przejrzysta, gdy jest przewidywalna – jeśli pojawiają się informacje formułowane przez bank centralny, które pomagają sektorowi prywatnemu zrozumieć cele polityki banku centralnego i przewidzieć jego decyzje. Lepsze zrozumienie działań banku centralnego osiągnięte dzięki odpowiedniej polityce komunikacyjnej powinno pozytywnie wpływać na zdolność banku centralnego do zarządzania oczekiwaniami inflacyjnymi sektora prywatnego. Bank centralny, który jest w stanie zakotwiczyć oczekiwania inflacyjne na poziomie zgodnym z celami polityki pieniężnej, jest postrzegany jako wiarygodny. Dlatego istniejące miary wiarygodności banku centralnego odnoszą się do luki między faktyczną inflacją a oczekiwaniami inflacyjnymi podmiotów gospodarczych (Bordo, Siklos, 2014). Na wiarygodność banku centralnego wpływają różne czynniki. Najważniejsze, sugerowane przez Blinder (2018) na podstawie ankiet przeprowadzonych wśród bankierów centralnych i profesorów ekonomii oraz potwierdzone empirycznie w analizie przekrojowej dokonanej przez Mackiewicz-Łyziak (2010), obejmują: historię realizacji celów banku centralnego, jego niezależność, historię walki z inflacją, przejrzystość banku centralnego, dyscyplinę fiskalną rządu warunkującą skuteczność polityki pieniężnej.

3. Skuteczność banku centralnego

Do podstawowych celów polityki makroekonomicznej zalicza się dążenie do osiągnięcia równowagi wewnętrznej (pełne zatrudnienie, niskie bezrobocie, niska inflacja) oraz równowagi zewnętrznej (zrównoważony bilans płatniczy).

Bardzo często niektóre z tych celów przypisywane są formalnie lub nieformalnie polityce fiskalnej rządu i polityce monetarnej banku centralnego. Jednakże nie jest to regułą. Na przykład w Stanach Zjednoczonych Ameryki za cel finalny banku centralnego (Systemu Rezerwy Federalnej, Federal Reserve System – FED) przyjmuje się takie kształtowanie polityki monetarnej, która zapewni pełne zatrudnienie, stabilność cen oraz umiarkowany poziom długookresowej stopy procentowej. Zatem cele polityki pieniężnej są tam zbieżne z celami wewnętrznymi polityki makroekonomicznej (Grabia, 2017). Z kolei w większości krajów europejskich zazwyczaj głównym celem polityki monetarnej banku centralnego jest zapewnienie stabilności cen oraz wspieranie rozwoju gospodarczego kraju, o ile nie jest to sprzeczne z nadrzędnym celem.

Skuteczność banku centralnego jest utożsamiana z efektywnością prowadzonej przez niego polityki monetarnej. Skuteczność polityki pieniężnej jest od dawna przedmiotem dyskusji w ekonomii monetarnej i literaturze przedmiotu dotyczącej bankowości centralnej. Na spojrzenie na tę kwestię częściowo wpłynął rozwój teorii monetarnej, a częściowo interpretacje historii monetarnej. Skuteczność polityki monetarnej jest najczęściej rozumiana jako możliwość zapewnienia przez bank centralny realizacji fundamentalnych celów polityki pieniężnej, tj. stabilności cen oraz ograniczenia wahań produkcji w cyklu koniunkturalnym (Grostal i in., 2016).

Skuteczność polityki pieniężnej analizuje się wielowymiarowo (Wojtyła, 2004). Najczęściej analizuje się ją z punktów widzenia realizacji wyznaczonych celów polityki pieniężnej. Wyróżnia się przy tym cele strategiczne (pośrednie, finalne), pośrednie i operacyjne. Wyznaczone przez bank centralny cele powinny być w okresie ich obowiązywania w pełni osiągnięte. Uzyskanie wyniku jak najbardziej zbliżonego do wyznaczonego celu ma istotny wpływ na ocenę skuteczności realizowanej polityki monetarnej.

4. Przegląd literatury przedmiotu

Blinder, Ehrmann, De Haan i Jansen (2017) analizowali cele polityki komunikacyjnej banków centralnych w dwóch oddzielnych kwestiach. Mianowicie, jak komunikacja może być wykorzystywana do zarządzania oczekiwaniami poprzez tworzenie komunikatów lub eliminowanie dezinformacji na rynkach. Tworzenie wiadomości wiąże się ze skutecznością komunikacji, czyli problemem, w jaki sposób komunikaty banków centralnych wpływają na oczekiwania i rynki finansowe, ujawniając nowe informacje o rozwoju polityki pieniężnej lub per-

spektywach gospodarczych. Chociaż wpływ komunikacji na zachowania rynkowe nie jest w pełni przeanalizowany przez badaczy, to główny wniosek wynikający z podjętych dotychczas badań jest taki, iż komunikacja banków centralnych jest skuteczna, tj. umożliwia oddziaływanie na aktywność rynku. Dowody wskazują, że komunikacja jest skuteczna, a rynki finansowe reagują na informacje, które banki centralne dostarczają sektorowi prywatnemu (Wyplosz, 2022).

Chociaż skutki komunikacji są znane w literaturze przedmiotu, mogą się one znacznie od siebie różnić w zależności od tego, kto dostarcza informacji i na którym rynku. Poole (2001) twierdzi, że uczestnicy rynku podejmują większą liczbę poprawnych decyzji, gdy mogą przewidzieć działania banku centralnego. Oznacza to, że jeśli uczestnicy rynku mają wszystkie informacje potrzebne do oceny rozwoju gospodarki, to zmniejsza się niepewność działań podejmowanych na rynku.

Skuteczność komunikacji zależy od treści i źródła informacji, a także od czasu komunikacji. Born, Ehrmann, Fratzscher (2014) porównali ocenę skuteczności komunikacji EBC i FED w latach 1999–2004 i stwierdzili, że w przypadku EBC rynki finansowe reagowały na wypowiedzi wszystkich decydentów w podobny sposób, a w przypadku Rezerwy Federalnej wypowiedzi gubernatorów były w większym stopniu uwzględniane niż innych decydentów politycznych. W innym badaniu Born, Ehrmann, Fratzscher (2014) twierdzą, że liczy się nie tylko status decydenta politycznego, ale także treść oświadczenia. Czas komunikacji również może być kluczowy. Autorzy uważają, że informacje przekazywane opinii publicznej w okresie przed posiedzeniami komitetu polityki pieniężnej, mają silniejszy wpływ na rynek, niż komunikaty przekazywane po tym okresie. Częstotliwość prognoz banku centralnego i raporty również odgrywają rolę. Blinder, Ehrmann, De Haan i Jansen (2017) pokazują, że zmienność rynku wzrasta wraz z upływem czasu od momentu ogłoszenia komunikatu. Autorzy badają spójność komunikacji EBC w pierwszych latach po ustanowieniu Unii Gospodarczej i Walutowej Unii Europejskiej (UGW), koncentrując się na latach 1999–2002. Używają modelu probitowego opartego na regule Taylora jako ramy metodologicznej i uwzględniają komunikację jako zmienną objaśniającą w modelu regresji. Dochodzą do wniosku, że decyzje są ściśle powiązane ze zmianami wskaźników makroekonomicznych dotyczących przyszłości. Nakamura i Steinsson (2018) podkreślają efekt informacyjny ogłoszeń polityki pieniężnej, w tym *forward guidance*. Zmiana polityki może być jednak również odebrana jako wskazówka, że bank centralny ma gorsze wieści na temat fundamentów makroekonomicznych, a tym samym skutkować pesymizmem wśród uczestników rynku.

Keida i Takeda (2019) analizowali różnicę w strategii komunikacyjnej dwóch prezesów japońskiego banku centralnego, aby zbadać wpływ zmieniających się narracji na wahania gospodarcze. Badacze analizowali narrację stosowaną przez gubernatora Masaaki Shirakawa i gubernatora Haruhiko Kurodę na regularnych konferencjach prasowych, po każdym posiedzeniu komitetu polityki pieniężnej. Gubernator Shirakawa stale używał wysoce technicznego i akademickiego języka i otwarcie obnażał swój pesymizm co do zdolności banków centralnych do podnoszenia poziomu inflacji. Gubernator Kuroda, z drugiej strony, wygłaszał przygotowane oświadczenia, które tylko podkreślały pozytywne skutki bieżącej polityki pieniężnej.

Wśród banków centralnych dominuje przekonanie o konieczności unikania niezamierzonych niespodzianek w prowadzeniu polityki pieniężnej. Z tego punktu widzenia przewidywalność staje się najważniejszym czynnikiem efektywności polityki pieniężnej. Na przykład stopy procentowe są zwykle zmieniane stopniowo, w taki sposób, aby sygnalizować kierunek zmian w polityce pieniężnej. Banki centralne starają się zapoznać swoich odbiorców z językiem, którego używają i dostarczyć im wskazówek, czego można oczekiwać od agencji w najbliższej przyszłości, biorąc pod uwagę określony zestaw warunków. Jak ujął to były prezes FED, Ben Bernanke (2013), im więcej wskazówek bank centralny może dostarczyć opinii publicznej na temat tego, jak polityka pieniężna może ewoluować (lub na temat zasad, na których będą opierać się decyzje w ramach tej polityki), tym większa szansa, że uczestnicy rynku wyciągną odpowiednie wnioski. Przewidywalność oznacza zatem stabilność w wynikach komunikacji. Jak stwierdził niedawno obecny wiceprzewodniczący komitetu polityki pieniężnej FED, Jerome Powell, mamy tendencję do wprowadzania stosunkowo niewielu zmian w języku wypowiedzi. Krótko mówiąc, banki centralne, podobnie jak inne agencje publiczne, uważają swoje wyniki komunikacyjne za zasadniczo nieodwracalne (Christelis, Georgarakos, Jappelli, Rooij, 2019). Zobowiązanie się do nieodwracalności w komunikacji w polityce pieniężnej jest jednak dalekie od bezproblemowego działania. Wynika to w szczególności z wszechobecnej niepewności, która charakteryzuje kształtowanie polityki pieniężnej (Bernanke, 2013). Prawdą jest, że decyzje banków centralnych wpływają na sferę realną gospodarki poprzez wpływ na oczekiwania rynkowe. Jednak wnioski, jakie ci odbiorcy wyciągają z działań i komunikacji banków centralnych, są w dużej mierze nieznanne bankom centralnym. Ponadto decydenci monetarni podejmują decyzje z zastrzeżeniem ograniczeń informacyjnych ze względu na złożony i stale zmieniający się charakter gospodarki oraz z powodu problemów z pomiarem niektórych kluczowych wskaźników ekonomicznych (Greenspan, 2004). Nie-

pewność podważa zatem zaangażowanie banków centralnych w politykę nieodwracalności, a w konsekwencji stawia reputację na szali. W miarę udostępniania nowych informacji na temat stanu gospodarki, struktury gospodarki oraz reakcji gospodarstw domowych i rynków na decyzje dotyczące polityki pieniężnej, banki centralne mogą być zmuszone do zrewidowania swoich poprzednich wyników komunikacji, aby zachować skuteczność i odpowiedzialność. Czyniąc to, ponoszą jednak poważne koszty reputacyjne. Rzeczywiście, gdy bank centralny zmienia ogłoszoną ścieżkę polityki monetarnej, opinia publiczna może postrzegać tę zmianę jako niewywiązywanie się z wcześniejszych zobowiązań lub jako wskazówkę, że poprzednia ścieżka polityki była błędna. Innymi słowy, akt zmiany charakteru polityki pieniężnej prawdopodobnie zwróci uwagę różnych odbiorców na błąd, który popełnił bank centralny w zakresie dotychczasowej polityki monetarnej, mimo że decyzje banków centralnych są z definicji uzależnione od stanu gospodarki (Moschella, Romelli, 2022).

Innymi słowy, nawet jeśli bank centralny prowadzi swoją politykę w sposób optymalny, odstępstwa od przewidywanej ścieżki polityki mogą być postrzegane jako porażka banku centralnego i mogą zaszkodzić wiarygodności banku centralnego. Niepewność zmusza banki centralne do stawienia czoła dylematowi rozczarowujących oczekiwań, a tym samym ryzyka osłabienia mechanizmu transmisji polityki pieniężnej, nawet jeśli mogą one mieć przekonujące argumenty uzasadniające ponowną ocenę okoliczności (Issing, 2005). Opierając się na powyższych obserwacjach, można postawić tezę, że na to, jak bank centralny wypowiada się, znaczący wpływ mają kalkulacje reputacyjne. W szczególności oczekuje się, że koszty reputacji przyszłych odwróceń polityki będą kształtować komunikację banków centralnych. Banki centralne prawdopodobnie skoncentrują swoją komunikację na kwestiach, które wiążą się z niższymi kosztami reputacji w obliczu perspektywy przyszłego odwrócenia polityki. Koszty odwracalności są wyższe w obszarach o ugruntowanej reputacji, ponieważ obszary te są bezpośrednio związane z roszczeniem agencji o wyjątkowość swojej reputacji (Christelis, Georgarakos, Jappelli, Rooij, 2019) i są to obszary, w których wcześniejsze inwestycje w pielęgnowanie tej reputacji były najbardziej intensywne. W rzeczywistości agencje pielęgnują swoją wyróżniającą się reputację, demonstrując swoją zdolność organizacyjną do dostarczania korzyści, planów i rozwiązań problemów krajowych, których nie można znaleźć nigdzie indziej w systemie, w którym działają. Opierając się na tych przesłankach, oczekuje się, że bank centralny zmniejszy nacisk na kwestie związane z jego wyjątkową reputacją w warunkach niepewności ze względu na wysokie koszty, które wynikałyby z odwrócenia wcześniejszych zamierzeń w zakresie prowadzonej polityki pieniężnej. Ponieważ

koszty odwracalności są stosunkowo niższe w obszarach, w których reputacja banku centralnego nie została jeszcze ustalona, należy spodziewać się, że bank centralny będzie bardziej skłonny do podkreślania kwestii związanych ze zmianą charakteru polityki monetarnej w obliczu niepewności (Lastra, Dietz, 2022).

5. Strategia komunikacji i wiarygodności na przykładzie Europejskiego Banku Centralnego

Przejrzystość pomaga społeczeństwu zrozumieć politykę pieniężną EBC, a lepsze zrozumienie opinii publicznej sprawia, że polityka jest bardziej wiarygodna i skuteczna. Przejrzystość oznacza, że EBC wyjaśnia, w jaki sposób interpretuje swój mandat i jak zamierza realizować cele swojej polityki.

Europejski Bank Centralny wzmacnia wiarygodność, jasno określając swój mandat i sposób wykonywania zadań. Kiedy EBC jest postrzegany jako zdolny i chętny do realizacji swojego mandatu politycznego, oczekiwania inflacyjne są dobrze zakotwiczone. Szczególnie przydatne jest regularne informowanie przez bank centralny o ocenie sytuacji gospodarczej. Dla banków centralnych pomocne są również otwartość i realizm w kwestii tego, co polityka pieniężna może zrobić, a – co ważniejsze – czego nie może.

Silne zobowiązanie do przejrzystości narzuca decydentom samodyscyplinę. Zapewnia, że ich decyzje polityczne i wyjaśnienia są spójne w czasie. Ułatwienie publicznego nadzoru nad działaniami polityki pieniężnej zwiększa bodźce dla organów decyzyjnych do jak najlepszego wypełniania swoich mandatów.

Europejski Bank Centralny publicznie ogłasza swoją strategię polityki pieniężnej i regularnie publikuje swoją ocenę rozwoju sytuacji gospodarczej. Pomaga to rynkom zrozumieć mechanizm reakcji polityki pieniężnej na rozwój sytuacji gospodarczej i na ewentualne szoki ekonomiczne. Sprawia to, że ruchy banku centralnego są bardziej przewidywalne dla rynków w średnim okresie. W ten sposób można skuteczniej i dokładniej formułować oczekiwania rynku. Europejski Bank Centralny, podobnie jak wiele banków centralnych gospodarek rozwiniętych, opracował własne ramy komunikacji z otoczeniem.

Od samego początku, w październiku 1998 r., EBC ogłaszał swoją strategię polityki pieniężnej w postaci ilościowej definicji stabilności cen oraz okresu realizacji tych celów, określając dwufilarowe, średnioterminowe ramy analityczne obejmujące analizę ekonomiczną i monetarną służącą do oceny zagrożeń dla stabilności cen. W ten sposób położył podwaliny pod wysoki stopień wiarygodności i podkreślił swoje zaangażowanie na rzecz otwartości i przejrzystości.

W szczególności formułując i publikując ilościową definicję stabilności cen (poniżej, ale blisko 2%), EBC zapewnił społeczeństwu podstawę do skutecznego kształtowania oczekiwań i zmniejszania wrażliwości oczekiwań inflacyjnych na wstrząsy krótkoterminowe. Długoterminowe oczekiwania inflacyjne dla strefy euro, opracowane na przykład przez Consensus Economics Forecast, od czasu wprowadzenia euro w 1999 r. utrzymywały się do niedawna w przedziale od 1,7 do 2%. Oczekiwania inflacyjne wynikające z rynków finansowych były bardziej zmienne w tym samym okresie i chociaż czasami wykazywały słabe oznaki rozbieżności z przyjętą definicją stabilności cen, jak na przykład w ostatnim okresie silnego wzrostu cen żywności i energii, udało się szybko odzyskać kontrolę nad oczekiwaniami inflacyjnymi dzięki otwartemu i silnemu zaangażowaniu EBC w osiągnięcie podstawowego celu. Podobnie ostatnie ustalenia empiryczne pokazują, że długoterminowe oczekiwania inflacyjne w strefie euro w dużej mierze nie reagują na zmiany rzeczywistych wyników inflacji, co dodatkowo wskazuje na solidne zakotwiczenie oczekiwań inflacyjnych na poziomach zgodnych z obowiązującą definicją stabilności cen. Jest to ważne osiągnięcie, w szczególności w kontekście licznych niekorzystnych wstrząsów podażowych, które dotknęły strefę euro w ostatnich latach. Jednocześnie definicja ilościowa stanowi jasną miarę, którą należy porównać z inflacją obserwowaną przez wszystkich uczestników rynku. Pomimo nadzwyczajnej roli ram strategicznych EBC w polityce komunikacyjnej, w świecie niepewności z niepełnymi informacjami na temat stanu i perspektyw gospodarki, prawdziwe zrozumienie strategii jest koniecznym, choć niewystarczającym warunkiem, aby opinia publiczna mogła sformułować stosowne oczekiwania dotyczące przyszłego kierunku polityki pieniężnej. Rozbieżności między oczekiwaniami sektora prywatnego a oczekiwaniami banku centralnego mogą pojawić się w dowolnym momencie z powodu różnic w interpretacji i ocenie stanu gospodarki oraz związanych z tym reakcji politycznych. W związku z tym EBC dokłada wszelkich starań, aby wyjaśnić ekonomiczne uzasadnienie decyzji w sprawie polityki pieniężnej, przedstawiając szczegółowe i kompleksowe analizy bieżących warunków gospodarczych i monetarnych oraz dokonaną przez Radę Prezesów EBC ocenę średnio- i długoterminowych zagrożeń dla stabilności cen. Wyzwaniem w tego rodzaju komunikacji jest znalezienie właściwej równowagi między potrzebą zapewnienia rynkom wytycznych przy jednoczesnym zachowaniu elastyczności pozwalającej zawsze na ponowną ocenę adekwatności nastawienia polityki pieniężnej w świetle zmieniających się okoliczności i nigdy nie zobowiązując się z góry do średnioterminowej sekwencji przyszłych stóp procentowych. Oświadczenie wstępne na comiesięcznej konferencji prasowej po pierwszym posiedzeniu Rady Prezesów EBC w każdym

miesiącu jest ważnym narzędziem w tym zakresie. Wyjaśnia ono dogłębnie podjęte decyzje dotyczące polityki pieniężnej, jest skonstruowane zgodnie z przyjętą strategią i przekazuje zbiorowy pogląd Rady Prezesów EBC na temat prowadzenia polityki pieniężnej. Przekazywane w ten sposób informacje są zatem w istocie podobne do tego, co inne banki centralne publikują w protokołach końcowych (Moschella, Romelli, 2022).

Podejście EBC w kwestii komunikowania się ma jednak dwie kluczowe zalety. Po pierwsze lepszą terminowość i większą elastyczność w porównaniu z ujawnianiem protokołów kolejalnych, a jednocześnie dociera do szerszego grona odbiorców. W szczególności konferencja prasowa dostarcza konkretnych informacji na temat podjętych rozważań w zakresie prowadzonej polityki pieniężnej znacznie wcześniej niż protokół końcowy. Mianowicie, konferencja prasowa odbywa się 45 minut po ogłoszeniu decyzji w sprawie kluczowych stóp procentowych, co daje opinii publicznej możliwość bezpośredniego zapoznania się z różnymi kwestiami w otwarty i całkowicie niefiltrowany sposób. Zakres konferencji prasowej jest wyraźnym odzwierciedleniem potrzeby i żądania otwartej i szczerzej wymiany poglądów między decydentami, z jednej strony, a przedstawicielami opinii publicznej, z drugiej strony. Rada Prezesów EBC podjęła decyzję o niepublikowaniu protokołów głosowania, aby podkreślić kolejalny charakter procesu decyzyjnego EBC oraz szczególne okoliczności instytucjonalne, w których EBC działa jako instytucja ponadnarodowa. Publikowanie informacji na temat indywidualnych zachowań w zakresie głosowania wiązałoby się z ryzykiem, że głosy członków rady prezesów, a w szczególności prezesów krajowych banków centralnych, mogą być interpretowane z perspektywy krajowej, niezależnie od ich rzeczywistego uzasadnienia. Mogłoby to zagrozić wiarygodności podejmowanych decyzji. Znaczenie konferencji prasowej EBC jako istotnego źródła informacji związanych z polityką pieniężną można ocenić na podstawie jej wpływu w czasie rzeczywistym na rynki finansowe. Przypadek EBC stanowi szczególnie interesującą okazję do wydobywania różnych sygnałów komunikacji z bankiem centralnym, ponieważ w przeciwieństwie do innych banków centralnych, które jednocześnie publikują swoje decyzje i oświadczenia wyjaśniające, istnieje niewielka różnica czasu między wydaniem decyzji a wyjaśnieniem przedstawionym na konferencji prasowej. Zmiany stóp terminowych ogłaszane podczas konferencji prasowej mogą zatem wynikać wyłącznie z wiadomości związanych z przyszłą ścieżką krótkoterminowych stóp procentowych i informowanie o nich nie może być zanieczyszczone wiadomościami związanymi z ogłoszeniem podjętych decyzji. Niedawne badanie EBC pokazuje, że z biegiem czasu nastąpiło ogólne zmniejszenie reakcji rynkowych w dniach posiedzeń

Rady Prezesów EBC. W podobnym duchu z powiązanego badania wynika, że konferencje prasowe EBC mają średnio większy wpływ na ceny aktywów niż zapowiedzi dotyczące podejmowanych przez EBC decyzji. Jednocześnie tym większym wpływom na stopy procentowe towarzyszą mniejsze wpływy na zmienność cen aktywów, co wskazuje, że stosunek sygnału do efektów konferencji prasowej jest wysoki. Nie jest to wcale zaskakujący wynik. W rzeczywistości sesja pytań i odpowiedzi pozwala dziennikarzom zadawać pytania wyjaśniające i zapewnia im możliwość przetrzeźwienia dostarczonych informacji. Dokładna komunikacja przyniosła wysoką przewidywalność. Istnieją przekonujące dowody empiryczne wskazujące, że zdolność uczestników rynku finansowego do prawidłowego przewidywania następnej decyzji w sprawie polityki pieniężnej jest zarówno w wartościach bezwzględnych, jak i w stosunku do innych banków centralnych niezwykle wysoka. Na przykład ze 153 dni, w których w latach 1999–2008 odbyły się posiedzenia Rady Prezesów EBC, rynki finansowe były zaskoczone, zgodnie z wynikami analizy, tylko osiem razy. Zatem wydaje się, że uczestnicy rynku są w stanie stopniowo zbliżyć się do dogłębnego zrozumienia ram polityki pieniężnej EBC i trybu komunikacji. Podobne wyniki dotyczące stopnia krótkoterminowej przewidywalności zostały stwierdzone w niedawnym badaniu przeprowadzonym przez Barclays Capital wśród uczestników rynku finansowego. Znaczna większość uczestników badania (ok. 60% respondentów) czuła się albo bardzo pewna, albo pewna w zakresie przewidywania decyzji podejmowanych przez EBC. Dla ponadnarodowej instytucji, takiej jak EBC, przemówienia są szczególnie ważnym narzędziem komunikacji, ponieważ pozwalają członkom Rady Prezesów EBC przekazywać opinie rady w ich własnych językach, przezwyciężając w ten sposób potencjalne bariery kulturowe, językowe lub inne krajowe bariery komunikacyjne i przybliżając charakter polityki monetarnej wszystkim uczestnikom rynku (Fraccaroli, Giovannini, Jamet, 2020).

Wygłaszanie przemówień przez władze monetarne jest dla społeczeństwa okazją do sprawdzenia, czy Komitet ds. Kształtowania Polityki Pieniężnej jest naprawdę kolegialnym organem, a nie zbiorem osób, i czy jego członkowie mają poczucie wspólnej odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Zasada mówienia jednym głosem, której przestrzegają członkowie Rady Prezesów EBC podczas publicznych wystąpień, ma na celu zapewnienie, aby poglądy wyrażane indywidualnie zawsze odzwierciedlały poglądy rady jako całości. Polityka ta jest przejawem zbiorowej odpowiedzialności, ponieważ podnosi klarowność przekazu i, zgodnie z literaturą empiryczną, skutecznie redukuje potencjalny szum medialny w komunikacji. Znaczenie tej polityki z pewnością wzrośnie wraz z rozwojem i powiększaniem strefy euro o kolejne kraje członkowskie.

W związku z tym badanie EBC pokazuje, że większy stopień rozproszenia wśród członków komitetu na temat prowadzenia polityki pieniężnej zmniejsza zdolność rynków finansowych do przewidywania przyszłych decyzji w zakresie polityki pieniężnej i zwiększa stopień niepewności.

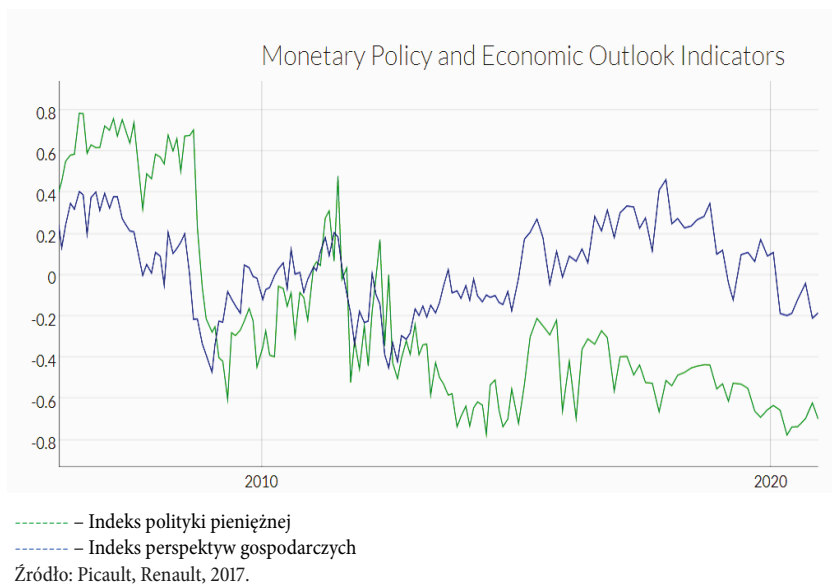
Jednym ze sposobów oceny jakości komunikacji banku centralnego z otoczeniem jest wskaźnik komunikacji banku centralnego (Central Bank Communication Index – CBCI), który od 2008 r. analizuje treść oświadczeń wprowadzających do konferencji prasowych EBC. Wskaźnik ten przedstawia empiryczne wyniki skłonności EBC do oświadczeń wprowadzających za pomocą analizy tekstowej. Rozróżnia treści związane z perspektywami gospodarczymi strefy euro, w tym informacje na temat produkcji, zmian cen i agregatów pieniężnych oraz treści związane z decyzjami dotyczącymi polityki pieniężnej, w tym dotyczące standardowych i niestandardowych instrumentów polityki pieniężnej oraz informacje na temat przyszłych decyzji (Picault, Renault, 2017).

Stąd wskaźnik CBCI w praktyce składa się z dwóch subindeksów, tj. indeksu polityki pieniężnej oraz indeksu perspektyw gospodarczych. Indeks polityki pieniężnej przedstawia trzy elementy oceniające treść komunikatu wstępnego EBC dotyczącą polityki pieniężnej. Reprezentują one skłonność wypowiedzi do jastrzębiego tonu (np. zdecydowaliśmy się podnieść podstawowe stopy procentowe EBC), neutralnego tonu (np. obecne stopy pozostają odpowiednie) lub gołębiego tonu (np. Rada Prezesów EBC postanowiła obniżyć podstawowe stopy procentowe EBC o kolejne 75 punktów bazowych). Indeks polityki pieniężnej równy jeden oznacza, że wszystkie zdania odnoszące się do polityki pieniężnej w oświadczeniu mają ton gołębi. Z kolei indeks perspektyw gospodarczych przedstawia trzy składowe oceniające treść wstępnego oświadczenia EBC dotyczącego perspektyw gospodarczych. Odzwierciedlają one tendencję wypowiedzi do pozytywnej (np. oczekuje się, że popyt wewnętrzny w strefie euro utrzyma swoją stosunkowo silną dynamikę), neutralnej (np. Rada Prezesów EBC nadal postrzega zagrożenia dla tych perspektyw jako zasadniczo zrównoważone) lub negatywnej (np. intensyfikacja i pogłębianie się zawirowań na rynkach finansowych prawdopodobnie osłabi popyt na świecie i w strefie euro). Indeks perspektyw gospodarczych równy jeden oznacza, że wszystkie wypowiedzi w oświadczeniu dotyczące perspektyw gospodarczych w strefie euro są pozytywne (Picault, Renault, 2017).

Zgodnie z danymi przedstawionymi na poniższym wykresie można zauważyć, iż indeksy polityki pieniężnej i perspektyw gospodarczych w strefie euro ulegały w badanym okresie częstym zmianom, co było konsekwencją zmian aktywności gospodarczej i inflacji w strefie euro. Co więcej, badane wskaźniki były wysoce ze sobą skorelowane, co świadczy o wysokiej zgodności w zakre-

się charakteru polityki pieniężnej EBC w stosunku do perspektyw rozwoju gospodarczego strefy euro.

Wykres. Wskaźnik komunikacji CBCI dla Europejskiego Banku Centralnego w okresie 2008–2022



Analizując kształtowanie się stopy inflacji w strefie euro w okresie 2010–2022 (tabela 1), można zauważyć, iż w zasadzie w okresie 2010–2021 odnotowano stabilny poziom cen, tzn. inflację oscylującą wokół wyznaczonego przez EBC celu inflacyjnego na poziomie zbliżonym do 2%. Dopiero w 2022 r. stwierdzono gwałtowny wzrost inflacji, wynoszący prawie 9%, głównie za sprawą kryzysu energetycznego na świecie wywołanego atakiem Rosji na Ukrainę.

Tabela 1. Stopa inflacji w strefie euro w (EA-17) w okresie 2010–2022

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Stopa inflacji	1,6	2,7	2,5	1,3	0,4	0,2	0,2	1,5	1,8	1,2	0,3	2,6	8,9
Cel inflacyjny	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: Międzynarodowy Fundusz Walutowy (International Monetary Fund [IMF]), 2022.

Zatem można również w tym przypadku dostrzec istotną, ujemną korelację między zmianami wskaźnika komunikacji banku centralnego i zmianami inflacji w strefie euro. Oznacza to, iż EBC właściwie komunikuje się z otoczeniem, prze-

kazując odpowiednie sygnały rynkowi dotyczące swoich zamierzeń w kwestii prowadzonej polityki monetarnej.

6. Przejrzystość, wiarygodność i efektywność banków centralnych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej

W niniejszym opracowaniu wskaźnik przejrzystości banku centralnego obliczono zgodnie z podejściem zaproponowanym przez Dincer, Eichengreen i Geraats (2022). Zdaniem wspomnianych autorów wskaźnik przejrzystości banku centralnego to suma ocen dotyczących pięciu poniższych obszarów (min = 0, max = 15). Im wyższa jest wartość wskaźnika, tym większa przejrzystość banku centralnego.

- a. Przejrzystość polityczna – odnosi się do otwartości na cele polityki. Obejmuje to formalną deklarację celów, w tym wyraźne ustalenie priorytetów w przypadku wielu celów, kwantyfikację głównego celu (celów) oraz wyraźne ustalenia instytucjonalne.
- b. Przejrzystość gospodarcza – skupia się na informacjach gospodarczych wykorzystywanych w polityce pieniężnej. Obejmuje to dane ekonomiczne, model gospodarki stosowany przez bank centralny do konstruowania prognoz lub oceny wpływu swoich decyzji oraz prognozy wewnętrzne (oparte na modelu lub oparte na osądach), na których bank centralny się opiera.
- c. Przejrzystość proceduralna – dotyczy sposobu podejmowania decyzji dotyczących polityki pieniężnej.
- d. Przejrzystość proceduralna dotyczy sposobu podejmowania decyzji dotyczących polityki pieniężnej.
- e. Przejrzystość operacyjna dotyczy realizacji działań politycznych banku centralnego. Polega na omówieniu błędów kontroli w realizacji celów operacyjnych oraz zaburzeń makroekonomicznych (nieprzewidzianych) wpływających na transmisję polityki pieniężnej (Dincer, Eichengreen, Geraats, 2022).

Analizując zmiany wskaźników przejrzystości banku centralnego (tabela 2), można zauważyć, iż największą transparentnością w całym badanym okresie odznaczał się bank centralny Czech, zaś najniższą transparentność stwierdzono w przypadku banku centralnego Bułgarii. Banki centralne pozostałych badanych krajów odznaczały się w zasadzie stabilnym lub wręcz rosnącym poziomem przejrzystości, z wyjątkiem banku centralnego Polski, gdzie odnotowano tendencję spadkową w tym zakresie, począwszy od 2015 r.

Tabela 2. Wskaźniki przejrzystości banku centralnego w Czechach, Polsce, na Węgrzech, w Bułgarii i Rumunii w okresie 2010–2022

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
CNB	14,0	14,0	14,0	14,0	14,0	14,0	14,0	14,0	14,0	14,0	14,0	14,0	14,0
PNB	10,0	11,0	11,5	11,5	11,5	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	10,5	10,5	10,5
HNB	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5
BNB	6,0	6,5	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5
RNB	9,5	9,5	9,5	9,5	9,5	9,5	9,5	11,0	11,0	11,0	11,5	11,5	11,5

CNB – Bank Centralny Czech, PNB – Bank Centralny Polski, HNB – Bank Centralny Węgier, BNB – Bank Centralny Bułgarii, RNB – Bank Centralny Rumunii

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Dincer, Eichengreen, Geraats, 2022.

Dla porównania, wskaźnik przejrzystości Europejskiego Banku Centralnego (tabela 3) w całym badanym okresie charakteryzował się tendencją wzrostową, co wskazywało na dostrzeganie przez bank centralny strefy euro wymiernych korzyści wynikających z lepszego komunikowania się EBC z rynkiem w kwestii prowadzonej polityki pieniężnej.

Tabela 3. Wskaźnik przejrzystości Europejskiego Banku Centralnego w okresie 2010–2022

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ECB	10,5	10,5	10,5	11,0	11,0	11,5	11,5	12,0	12,0	12,0	12,5	12,5	12,5

ECB – Bank Centralny strefy euro

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: IMF, 2022.

Stopień przejrzystości banku centralnego można również zbadać, analizując liczbę przemówień prezesów banków centralnych (tabela 4) na forum Banku Rozrachunków Międzynarodowych (Bank for International Settlements – BIS). Ze względu na fakt, iż BIS jest bankiem centralnym wszystkich banków centralnych na świecie, miernik ten wskazuje na częstotliwość komunikacji banku centralnego z międzynarodową opinią publiczną. Im większa jest liczba przemówień prezesa danego banku centralnego, tym większy stopień komunikacji i przejrzystości banku centralnego.

Tabela 4. Liczba przemówień prezesów banków centralnych wybranych krajów Unii Europejskiej na forum Banku Rozrachunków Międzynarodowych w okresie 2010–2022

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
CNB	1	2	5	3	2	1	4	1	7	1	0	1	0
PNB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
HNB	2	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BNB	1	1	4	0	2	0	3	3	1	8	7	4	2
RNB	0	5	4	4	4	4	6	3	11	12	2	2	2

CNB – Bank Centralny Czech, PNB – Bank Centralny Polski, HNB – Bank Centralny Węgier, BNB – Bank Centralny Bułgarii, RNB – Bank Centralny Rumunii

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: Bank Rozrachunków Międzynarodowych [BIS], 2022.

Zgodnie z powyższą tabelą, liczba przemówień prezesów banków centralnych na forum BIS była istotnie zróżnicowana w krajach EU-5. Uwzględniając średnioroczną liczbę przemówień prezesów banków centralnych w okresie 2010–2022, można zauważyć, iż na pierwszym miejscu pod tym względem znalazł się bank centralny Rumunii (średnio pięć przemówień rocznie), a na ostatnim miejscu był bank centralny Polski. Brak przemówień prezesa Narodowego Banku Polskiego (NBP) na forum BIS w całym analizowanym okresie potwierdzał jednocześnie brak komunikacji NBP z otoczeniem międzynarodowym w kwestii prowadzonej polityki monetarnej. Bank centralny tym samym nie doceniał korzyści wynikających z informowania podmiotów zagranicznych o swoich decyzjach i zamierzeniach. Sytuacja ta może mieć wpływ na postrzeganie Polski przez inwestorów zagranicznych, jako kraju o wciąż stosunkowo wysokim ryzyku politycznym i gospodarczym, czego konsekwencją jest chociażby niedoszacowanie wartości polskiej waluty wobec walut zagranicznych.

Dla porównania, prezes Europejskiego Banku Centralnego komunikował się z otoczeniem międzynarodowym średnio 126 razy rocznie, co jedynie potwierdziło bardzo dobrą komunikację EBC z rynkiem (tabela 5). Jednocześnie można również zauważyć istotną tendencję spadkową w tym zakresie, począwszy od 2017 r., co może być potwierdzeniem tezy, iż prezesi banków centralnych stosunkowo rzadziej komunikują się z otoczeniem w okresach kryzysu czy spowolnienia gospodarczego, zaś częściej w okresie dobrej koniunktury gospodarczej. Podobne prawidłowości można również dostrzec w przypadku pięciu analizowanych powyżej banków centralnych krajów Europy Środkowej i Wschodniej – członków Unii Europejskiej (EU-5).

Tabela 5. Liczba przemówień prezesa Europejskiego Banku Centralnego na forum Banku Rozrachunków Międzynarodowych w okresie 2010–2022

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ECB	122	139	104	154	130	139	12	150	168	137	143	93	49

ECB – Bank Centralny strefy euro

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: IMF, 2022.

Z kolei sposobem na pomiar wiarygodności banku centralnego jest analiza, jak bardzo oczekiwania inflacyjne odpowiadają faktycznej inflacji w kraju (Demertzis, Marcellino, Viegi, 2012). Im bliżej tych dwóch wielkości, tym bardziej wiarygodny jest bank centralny w kwestii prowadzonej polityki pieniężnej. Analogiczną metodę szacowania wiarygodności banku centralnego stosują również inni ekonomiści, np. Cecchetti i Krause (Cecchetti, Krause, 2002). Wiarygodność mierzy się w tym przypadku jako kwadrat różnicy między inflacją prognozowaną a inflacją obserwowaną. Wskaźnik może przyjmować wartości równe lub większe od zera. Im większa jest wartość wskaźnika, tym niższa wiarygodność banku centralnego.

Analizując wskaźniki wiarygodności banków centralnych pięciu krajów EU w okresie 2010–2022 (tabela 6), można zauważyć, iż najwyższą wiarygodnością charakteryzował się bank centralny Węgier, zaś najniższą – bank centralny Bułgarii. Jednocześnie można zauważyć, iż w przypadku Bułgarii wiarygodność banku centralnego wykazywała dużą zmienność w czasie, zaś w przypadku pozostałych banków centralnych wiarygodność ta była względnie stabilna. Ponadto od 2021 r. wiarygodność banków centralnych Czech i Polski uległa znacznemu pogorszeniu za sprawą gwałtownego wzrostu inflacji w tych krajach, znacząco odbiegającej od prognozowanej.

Tabela 6. Wskaźniki wiarygodności banków centralnych wybranych krajów Unii Europejskiej w okresie 2010–2022

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
CNB	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	17,64
PNB	0,01	0,00	0,20	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,04	0,01	0,00	0,00	19,66
HNB	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,01	0,01	0,39
BNB	7,50	5,82	0,03	20,38	0,80	1,60	1,49	1,18	0,02	1,80	11,43	8,65	0,36
RNB	1,02	1,97	0,54	1,68	0,00	0,63	2,70	1,54	0,02	0,76	3,81	3,40	0,02

CNB – Bank Centralny Czech, PNB – Bank Centralny Polski, HNB – Bank Centralny Węgier, BNB – Bank Centralny Bułgarii, RNB – Bank Centralny Rumunii

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: IMF, 2022.

Dla porównania, wiarygodność Europejskiego Banku Centralnego w okresie 2010–2022 (tabela 7) była stosunkowo wysoka i stabilna, jednakże, podobnie jak w przypadku Czech i Polski, wiarygodność ta uległa istotnemu pogorszeniu na skutek rosnącej inflacji w strefie euro, znacząco odbiegającej od prognozowanej przez EBC.

Tabela 7. Wskaźniki wiarygodności Europejskiego Banku Centralnego w okresie 2010–2022

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ECB	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,56

ECB – Bank Centralny strefy euro

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: IMF, 2022.

Natomiast efektywność polityki pieniężnej związana jest z zakresem realizacji wyznaczonego przez bank centralny celu. W niniejszym opracowaniu przyjmuje się, że miarą skuteczności polityki monetarnej jest realizacja celu inflacyjnego. Mierzy się ją jako kwadrat różnicy między inflacją obserwowaną a wyznaczonym celem inflacyjnym. Wskaźnik może przyjmować wartości równe lub większe od zera. Im większa jest wartość wskaźnika, tym niższa skuteczność polityki pieniężnej banku centralnego.

Badając zmiany wskaźników efektywności polityki pieniężnej banków centralnych krajów EU-5 (tabela 8), można zauważyć, iż wskaźniki te w okresie 2010–2021 były stosunkowo niskie, co świadczyło o wysokiej skuteczności prowadzonej w tych krajach polityki pieniężnej. Ponadto skuteczność tych polityk była zbliżona do siebie we wszystkich badanych gospodarkach. Spośród analizowanych krajów najwyższą skutecznością charakteryzowała się polityka pieniężna banku centralnego Węgier, zaś najniższą – polityka pieniężna banku centralnego Bułgarii¹. Znaczne pogorszenie skuteczności polityk pieniężnych badanych banków centralnych nastąpiło po 2021 r. za sprawą gwałtownego wzrostu inflacji na świecie, w tym w krajach członkowskich UE. Sytuacja ta wynikała w dużym stopniu z czynników zewnętrznych (m.in. rosnące ceny surowców energetycznych na świecie, wojna na Ukrainie), na które banki centralne nie miały możliwości oddziaływania.

¹ Głównym celem Banku Centralnego Bułgarii jest utrzymanie stabilności cen poprzez zapewnienie stabilności waluty krajowej. Zatem nie ma w tym przypadku wyznaczonego, konkretnego celu inflacyjnego, tak jak w przypadku pozostałych analizowanych gospodarek. Ze względu na fakt, iż w Bułgarii obowiązuje reżim kursowy określany jako izba walutowa, kraj ten jest zdeterminowany jak najszybszym członkostwem w strefie euro, stąd można przyjąć, iż cel inflacyjny, do którego dąży Bank Centralny w Bułgarii, jest zbliżony do celu wyznaczonego przez Europejski Bank Centralny.

Tabela 8. Wskaźniki efektywności polityki pieniężnej banków centralnych wybranych krajów Unii Europejskiej w okresie 2010–2022

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
CNB	0,27	0,01	1,65	0,31	2,74	2,85	1,73	0,00	0,20	0,71	1,34	3,38	231,04
PNB	0,01	3,12	1,44	2,56	6,37	11,78	9,50	0,27	0,81	0,03	0,81	6,76	169,00
HNB	3,48	0,84	7,11	1,61	10,38	9,42	6,66	0,35	0,02	0,13	0,10	4,49	62,41
BNB	1,07	1,92	0,15	2,60	12,96	9,40	11,04	0,65	0,39	0,20	0,60	0,70	222,01
RNB	6,82	7,81	0,11	2,56	2,02	9,58	16,44	1,33	4,54	1,75	0,02	6,48	161,29

CNB – Bank Centralny Czech, PNB – Bank Centralny Polski, HNB – Bank Centralny Węgier, BNB – Bank Centralny Bułgarii, RNB – Bank Centralny Rumunii

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: IMF, 2022.

Dla porównania, w okresie 2010–2021 wskaźnik efektywności polityki pieniężnej EBC (tabela 9) był dwukrotnie niższy niż średnia dla pięciu badanych powyżej gospodarek oraz względnie stabilny w czasie, co potwierdzało wysoką skuteczność polityki pieniężnej w strefie euro. Podobnie jak w przypadku pięciu badanych krajów UE, również w strefie euro skuteczność polityki pieniężnej pogorszyła się od 2022 r., co było skutkiem gwałtownego przyspieszenia inflacji w tej gospodarce.

Tabela 9. Wskaźniki efektywności polityki pieniężnej Europejskiego Banku Centralnego w okresie 2010–2022

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ECB	0,16	0,49	0,25	0,49	2,56	3,24	3,24	0,25	0,04	0,64	2,89	0,36	47,61

ECB – Europejski Bank Centralny strefy euro

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: IMF, 2022.

Obliczone współczynniki korelacji między przejrzystością, wiarygodnością i skutecznością polityki pieniężnej w krajach EU-5 wskazują na występującą stosunkowo silną, dodatnią zależność między wiarygodnością i efektywnością banków centralnych oraz brak istotnej zależności liniowej między przejrzystością i efektywnością banków centralnych w tych krajach (tabela 10).

Z kolei w przypadku strefy euro ujawniono bardzo wysoką zależność liniową między wiarygodnością i efektywnością Europejskiego Banku Centralnego oraz istotną, lecz znacznie niższą korelację między transparentnością i efektywnością banku centralnego.

Tabela 10. Współczynniki korelacji między przejrzystością, wiarygodnością i skutecznością polityki pieniężnej banku centralnego w Europie Środkowej i Wschodniej i w strefie euro

Wyszczególnienie	CI/EI	TI/EI
Współczynnik korelacji EU-5	0,432	-0,014
Współczynnik korelacji EA-17	0,995	0,386

Źródło: opracowanie własne na podstawie: IMF, 2022.

Jednakże wnioskowanie o zależnościach przyczynowo-skutkowych na podstawie prostej analizy korelacji jest niewłaściwe, bowiem korelacja informuje jedynie o zależności stochastycznej konkretnego zbioru zmiennych w konkretnym przypadku badawczym.

7. Wyniki analizy modelowej

Motywacją podjętych badań modelowych była próba praktycznej weryfikacji występujących w analizach teoretycznych zależności pomiędzy przejrzystością polityki komunikacyjnej banków centralnych, ich wiarygodnością i efektywnością polityk pieniężnych prowadzonych przez te banki centralne w kontekście realizacji celu inflacyjnego. Wszystkie wykorzystane w badaniu dane statystyczne pochodziły ze sprawozdań finansowych analizowanych banków centralnych, bazy danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego (IMF World Economic Outlook), bazy danych urzędu statystycznego UE (Eurostat) oraz bazy danych statystycznych Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Cooperation and Development – OECD) – OECD Data. Okres analizy obejmował lata 2010–2022, a pozyskane dane miały częstotliwość miesięczną. Badane w niniejszej publikacji współzależności przedstawiono przy pomocy poniższego modelu jednorównaniowego.

$$EI_{EUS} = \alpha + \beta \times CI_{EUS} + \gamma \times TI_{EUS} + \varepsilon, \quad (1)$$

gdzie:

EI_{EUS}	–	wskaźnik efektywności polityki pieniężnej banku centralnego,
CI_{EUS}	–	wskaźnik wiarygodności banku centralnego,
TI_{EUS}	–	wskaźnik przejrzystości banku centralnego,
α	–	wyraz wolny równania,
β, γ	–	współczynniki wrażliwości,
ε	–	składnik losowy.

W pierwszej kolejności została wykorzystana analiza przyczynowości w sensie Grangera w celu określenia, czy zmienne objaśniające stanowią istotne przyczyny zmiennej objaśnianej modelu. Głównym założeniem analizy przyczynowości Grangera jest fakt następstwa przyczynowo-skutkowego, zgodnie z którym, jeżeli skutek występuje w okresie t , to przyczyna pojawia się w okresie $t-k$. Zmienna x jest przyczyną w sensie Grangera dla zmiennej y , jeśli bieżąca wartość zmiennej y może być przewidywana z większą dokładnością przy wykorzystaniu minionych wartości zmiennej x niż bez nich, przy pozostałej niezmiennionej informacji (Maddala, 2008).

Na podstawie uzyskanych wyników można stwierdzić, iż odrzucono hipotezę zerową, zgodnie z którą transparentność nie jest przyczyną efektywności banku centralnego w krajach EU-5. Podobnie odrzucono hipotezę zerową, zgodnie z którą wiarygodność banku centralnego nie jest przyczyną efektywności banku centralnego w tych krajach. Zatem w obu przypadkach przejęto hipotezy alternatywne. Rezultaty przeprowadzonego testu przyczynowości Grangera dowiodły występowania istotnej zależności między przejrzystością i efektywnością banku centralnego oraz między wiarygodnością i efektywnością banku centralnego w krajach EU-5 w okresie 2010–2022.

Analogiczne wyniki badań ujawniono również w przypadku strefy euro. Mianowicie, potwierdzono występowanie istotnej zależności między przejrzystością i efektywnością banku centralnego oraz między wiarygodnością i efektywnością banku centralnego w strefie euro w okresie 2010–2022. Wyniki odpowiednich badań przedstawiono w tabeli 11.

Tabela 11. Wyniki testów przyczynowości Grangera

Hipoteza zerowa	F-Statystyka	Prawdopodobieństwo
EI_EU_5 nie jest przyczyną w sensie Grangera CI_EU_5	0,03161	0,9689
CI_EU_5 nie jest przyczyną w sensie Grangera EI_EU_5	1,93471	0,1537
EI_EU_5 nie jest przyczyną w sensie Grangera TI_EU_5	2,86441	0,0651
TI_EU_5 nie jest przyczyną w sensie Grangera EI_EU_5	0,02427	0,9760
EI_EA_17 nie jest przyczyną w sensie Grangera CI_EA_17	0,17068	0,8470
CI_EA_17 nie jest przyczyną w sensie Grangera EI_EA_17	1,01132	0,4183
EI_EA_17 nie jest przyczyną w sensie Grangera TI_EA_17	0,80436	0,4904
TI_EA_17 nie jest przyczyną w sensie Grangera EI_EA_17	1,02820	0,4131

Okres opóźnień: 2

Źródło: opracowanie własne.

W dalszej kolejności zbadano zależność między badanymi zmiennymi, oszacowując parametry strukturalne modelu przy pomocy uogólnionego modelu liniowego (GLM), który jest elastycznym uogólnieniem zwykłej regresji liniowej.

Uogólniony model liniowy uogólnia regresję liniową, umożliwiając powiązanie modelu liniowego ze zmienną odpowiedzi za pomocą funkcji łączącej i pozwalając, aby wielkość wariancji każdego pomiaru była funkcją jego przewidywanej wartości. Uogólnione modele liniowe zostały sformułowane przez Johna Nelder i Roberta Wedderburna jako sposób ujednolicenia różnych innych modeli statystycznych, w tym regresji liniowej, regresji logistycznej i regresji Poissona. Wyniki przedstawiono w tabeli 12.

Tabela 12. Wyniki oszacowania równania (1) dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej

Zmienna	Współczynnik	Błąd standardowy	z-Statystyka	Prawdopodobieństwo
CI_EU_5	0,143876	0,016217	8,871668	0,0000
TI_EU_5	0,201155	0,022852	8,802448	0,0000
Mean dependent var	16,15595	S.D. dependent var		47,73120
Sum squared resid	86775,23	Log likelihood		-326,1391
Akaike info criterion	10,09659	Schwarz criterion		10,16349
Hannan-Quinn criter.	10,12299	Deviance		86775,23
Deviance statistic	1377,385	Pearson SSR		86775,23
Pearson statistic	1377,385	Dispersion		1377,385

Zmienna zależna: EI_EU_5

Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z danymi przedstawionymi w powyższej tabeli, transparentność oraz wiarygodność banku centralnego w istotny sposób determinowały efektywność polityki pieniężnej banku centralnego. Współczynnik wrażliwości efektywności banku centralnego na zmianę transparentności banku centralnego wyniósł w badanym okresie 0,2, zaś współczynnik wrażliwości efektywności banku centralnego na zmianę wiarygodności banku centralnego wyniósł 0,14 w krajach EU-5. Tym samym potwierdzono postawioną we wstępie hipotezę o występujących związkach przyczynowo-skutkowych między transparentnością, wiarygodnością banku centralnego i efektywnością polityki monetarnej w pięciu wybranych krajach członkowskich UE.

Z kolei w przypadku strefy euro wyniki oszacowania parametrów strukturalnych modelu (1) przedstawiono w tabeli 13.

Tabela 13. Wyniki oszacowania równania (1) dla strefy euro

Zmienna	Współczynnik	Błąd standardowy	z-Statystyka	Prawdopodobieństwo
CI_EA_17	1,020769	0,095177	10,72493	0,0000
TI_EA_17	0,018165	0,027031	0,672022	0,5016
Mean dependent var	4,786154	S.D. dependent var		12,92926
Sum squared resid	19,20341	Log likelihood		-21,06795
Akaike info criterion	3,548916	Schwarz criterion		3,635831
Hannan-Quinn criter.	3,531051	Deviance		19,20341
Deviance statistic	1,745765	Pearson SSR		19,20341
Pearson statistic	1,745765	Dispersion		1,745765

Zmienna zależna: EI_EA_17

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki oszacowania równania (1) pokazały, iż w strefie euro występowała istotna zależność przyczynowo-skutkowa między wiarygodnością EBC i efektywnością polityki pieniężnej banku centralnego. Współczynnik wrażliwości wyniósł w tym przypadku 1,02, co oznaczało, iż w przypadku strefy euro wrażliwość efektywności banku centralnego na zmiany wiarygodności banku centralnego była prawie 10-krotnie wyższa niż w przypadku krajów EU-5. Z kolei wyniki badań nie potwierdziły występowania istotnej zależności między transparentnością banku centralnego i efektywnością prowadzonej polityki pieniężnej. Sytuacja ta może wynikać z faktu, iż EBC wśród uczestników odznacza się stosunkowo wysoką wiarygodnością i tym samym wysokim stopniem przewidywalności, co sprawia, iż transparentność EBC nie jest warunkiem koniecznym do prowadzenia odpowiednio efektywnej polityki pieniężnej. Ponadto zgodnie z wynikami badań empirycznych transparentność EBC w istotnym stopniu determinuje wiarygodność EBC i tym samym w pośredni sposób wpływa na prowadzoną politykę pieniężną w strefie euro.

Zakończenie

Cytując Blindera (2018), być może najlepsze, co bank centralny może zrobić, to nauczyć rynki sposobu jego myślenia. Ta dydaktyczna rola komunikacji banku centralnego, jeśli jest poparta przyjętą strategią, jest często dyskretną i systematyczną działalnością. Jak już wspomniałem, strategia i podstawowe zasady polityki pieniężnej w dużej mierze dbają o równowagę pomiędzy nadawcą i odbiorcą informacji, co sprawia, że transmisja impulsów polityki monetarnej do sfery realnej gospodarki przebiega w sposób niezakłócony. Jednak

w trudnych czasach, gdy perspektywy gospodarcze wyjątkowo blakną, a zaufanie słabnie, komunikacja staje się jeszcze ważniejsza, aby wyjaśnić, w jaki sposób bank centralny zamierza utrzymać kompromis między stabilizacją cen i wspieraniem aktywności gospodarczej. Rozwiązanie tego kompromisu jest z natury wyzwaniem dla wszystkich banków centralnych. Sprzyjają temu jednak dwa podstawowe elementy strategii polityki pieniężnej. Pierwszym z nich jest kwantyfikacja celu stabilności cen. Zapewnia to przewidywalność nawet w przypadku braku wyraźnej komunikacji na temat przyszłej ścieżki polityki monetarnej. Uczestnicy rynku w tym przypadku mogą wyciągnąć właściwe wnioski na temat najbardziej prawdopodobnego kierunku polityki pieniężnej, porównując najbardziej prawdopodobną ewolucję inflacji, która jest częścią informacji przekazywanej rynkowi przez bank centralny. Drugim elementem strategii, który pomaga w czasach dezorientacji oczekiwań inflacyjnych, jest zwinność działania w zarządzaniu rynkiem pieniężnym w połączeniu z wyważonym, średnioterminowym podejściem do ponownej oceny przyjętego przez bank centralny stanowiska. Ta ostatnia zapewnia, że bank centralny utrzymuje odpowiednie relacje z otoczeniem i komunikuje się z nim, gdy rynki są ogarnięte nagłą utratą zaufania. Pierwszy z wymienionych elementów przyczynia się do uspokojenia sytuacji na rynku, gwarantując, że wszelkie przejściowe zakłócenia w sposobie funkcjonowania rynków nie będą utrudniać transmisji impulsów polityki pieniężnej do sfery realnej gospodarki. Drugi element strategii zapewnia bankowi centralnemu elastyczne zarządzanie instrumentami i procedurami operacyjnymi w ekstremalnych warunkach, w szczególności podczas obecnych zawirowań na światowym rynku finansowym.

W ramach przejrzystej polityki pieniężnej działania banku centralnego powinny być przewidywalne. Przewidywalność można uznać za zdolność uczestników rynku do prognozowania nadchodzących decyzji dotyczących polityki pieniężnej. Oznacza to, że w dniach posiedzeń komitetów polityki pieniężnej nieoczekiwany składnik decyzji w polityce pieniężnej powinien być niski. Zakłada się, że uczestnicy rynku podejmują bardziej racjonalne i bardziej efektywne decyzje, gdy rynki mogą poprawnie przewidywać działania banku centralnego (Poole, 2001). Literatura teoretyczna i dowody empiryczne pokazują, że przejrzystość (transparentność) jest niezbędna do osiągnięcia wiarygodności banku centralnego. Przejrzystość jest zjawiskiem wielowymiarowym, które polega nie tylko na kwestii udostępniania przez bank centralny adekwatnych pod względem ilości i jakości informacji, ale również na prawidłowej interpretacji przekazywanych informacji przez opinię publiczną. W tym sensie przejrzystość powinna zwięks-

szuć zdolność sektora prywatnego do uprzedzania działań banku centralnego w ramach prowadzonej polityki pieniężnej.

Obserwując wskaźniki przejrzystości banków centralnych pięciu krajów Europy Środkowej i Wschodniej, można zaznaczyć, iż największą transparentnością w okresie 2010–2022 charakteryzował się bank centralny Republiki Czech, zaś najniższą – bank centralny Bułgarii. Banki centralne pozostałych krajów cechowały się stabilnym, stopniowo rosnącym poziomem przejrzystości, z wyjątkiem Narodowego Banku Polskiego. Dla porównania, wskaźnik przejrzystości Europejskiego Banku Centralnego w całym badanym okresie odznaczał się wyraźną tendencją wzrostową.

Z kolei najwyższą wiarygodność wśród banków centralnych krajów Europy Środkowej i Wschodniej stwierdzono w przypadku banku centralnego Węgier, zaś najniższą – banku centralnego Bułgarii. Co więcej, w przypadku banku centralnego Bułgarii wiarygodność ta wykazywała znaczącą zmienność w czasie. Dla porównania, wiarygodność Europejskiego Banku Centralnego w badanym okresie była stosunkowo wysoka i stabilna, z wyjątkiem 2022 r.

Natomiast wskaźniki efektywności banków centralnych krajów EU-5 w analizowanym okresie były stosunkowo niskie i, co warto podkreślić, zbliżone do siebie pod względem ich wartości, co świadczyło o stosunkowo wysokiej skuteczności polityk antyinflacyjnych w tych gospodarkach. Najwyższą skutecznością charakteryzował się przy tym bank centralny Węgier, zaś najniższą – bank centralny Bułgarii. Wskaźnik efektywności polityki pieniężnej w strefie euro był dwukrotnie niższy niż średnia dla pięciu badanych powyżej gospodarek oraz względnie stabilny w czasie, co potwierdzało wysoką skuteczność polityki pieniężnej w obszarze jednolutowym. Istotne pogorszenie efektywności polityk pieniężnych analizowanych banków centralnych nastąpiło po 2021 r., czego przyczyną był gwałtowny wzrost inflacji na świecie.

Wyniki badań teoretycznych i empirycznych przedstawione w niniejszym artykule potwierdziły hipotezę badawczą (H_0) o występowaniu istotnych zależności przyczynowo-skutkowych pomiędzy komunikacją banków centralnych, jej przejrzystością i wiarygodnością, a w konsekwencji skutecznością polityki pieniężnej prowadzonej przez banki centralne w kontekście realizacji celu inflacyjnego. Co więcej, okazało się, że w krajach o relatywnie niższym poziomie rozwoju gospodarczego, mniejszej stabilności gospodarczej i stosunkowo niskiej wiarygodności banku centralnego największy wpływ na efektywność polityki monetarnej banku centralnego ma jego transparentność, zaś w krajach o relatywnie wyższym poziomie rozwoju i wyższej stabilności gospodarczej największą

szy wpływ na efektywność polityki monetarnej banku centralnego ma wpływ wiarygodność instytucji monetarnej.

Wyniki niniejszych badań mogą stanowić punkt wyjścia do dalszych, pogłębionych analiz dotyczących współzależności między komunikacją, wiarygodnością i efektywnością banków centralnych w krajach o zróżnicowanym poziomie rozwoju gospodarczego. Problematyka ta wydaje się być szczególnie istotna w okresie zawirowań na rynku międzynarodowym w związku z rosnącą inflacją na świecie wywołaną szokami popytowymi i podażowymi.

Bibliografia

- Bank Rozrachunków Międzynarodowych. (2022). Pobrano z <https://www.bis.org/> (27.04.2023).
- Bernanke, B. S. (2013). *Opening Remarks. At the Ceremony Commemorating the Centennial of the Federal Reserve Act, Washington D. C.*, 16 December. Pobrano z <https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/bernanke20131216a.htm> (21.04.2023).
- Blinder, A. S. (2000). Central-Bank Credibility. Why Do We Care? How Do We Build It?. *American Economic Review*, 90, 1421–1431. doi: 10.3386/w7161.
- Blinder, A. S. (2018). Through a Crystal Ball Darkly. The Future of Monetary Policy Communication. *American Economic Association Papers and Proceedings*, 108, 567–571. doi:10.1257/pandp.20181080.
- Blinder, A. S., Ehrmann, M., Haan, J. de, Jansen, D. J. (2017). Necessity as the Mother of Invention. Monetary Policy After the Crisis. *Economic Policy*, 32(92), 707–755. doi: 10.1093/epolic/eix013.
- Bordo, M., Siklos, P. (2014). *Central Bank Credibility, Reputation and Inflation Targeting in Historical Perspective*. Seria: National Bureau of Economic Research Working Paper, 20693. doi: 10.3386/w20693.
- Born, B., Ehrmann, M., Fratzscher, M. (2014). Central Bank Communication on Financial Stability. *The Economic Journal*, 124(577), 701–734.
- Cecchetti, S. G., Krause, S. (2002). Central Bank Structure, Policy Efficiency, and Macroeconomic Performance. Exploring Empirical Relationships. *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 84, 47–60.
- Christelis, D., Georgarakos, D., Jappelli, T., Rooij, M. van. (2019). Trust in the Central Bank and Inflation Expectations. *International Journal of Central Banking*, 16(6), 1–22.
- Cukierman, A. (2007). *The Limits of Transparency*. Seria: Centre for Economic Policy Research Press Discussion Paper 6475. Pobrano z <https://cepr.org/publications/dp6475> (21.04.2023).

- Demertzis, M., Marcellino, M., Viegi, N. (2012). A Credibility Proxy: Tracking US Monetary Developments. *The B.E. Journal of Macroeconomics*, 12(1), 1–36. doi: 10.1515/1935-1690.2442.
- Dincer, N., Eichengreen, B., Geraats, P. (2022). Trends in Monetary Policy Transparency. Further Updates. *International Journal of Central Banking*, 18(1), 331–348.
- European Central Bank. (2022). Pobrano z <https://www.ecb.europa.eu/> (21.04.2023).
- Fraccaroli, N., Giovannini, A., Jamet, J. F. (2020). *Central Banks in Parliaments. A Text Analysis of the Parliamentary Hearings of the Bank of England, the European Central Bank and the Federal Reserve*. Seria: European Central Bank Working Paper Series 2442(July). doi: 10.2139/ssrn.3646000.
- Gilad, S., Maor, M., Bloom, P. B. N. (2015). Organizational Reputation, the Content of Public Allegations, and Regulatory Communication. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(2), 451–478. doi: 10.1093/jopart/mut041.
- Grabia, T. (2017). Uwarunkowania skuteczności realizacji celu inflacyjnego przez banki centralne. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, 102, 187–198.
- Greenspan, A. (2004). Risk and Uncertainty in Monetary Policy. *American Economic Review*, 94(2), 33–40.
- Grostał, W., Jabłecki, J., Beniak, P., Ciżkowicz-Pękała, M., Skrzyszewska-Paczek, E., Weśółowski, G., Żuk, P. (2016). *Alternatywne strategie polityki pieniężnej*. Warszawa: Narodowy Bank Polski.
- Issing, O. (2005). Communication, Transparency, Accountability. Monetary Policy in the Twenty-First Century. Federal Reserve Bank of St Louis *Review*, 87(2, cz. 1), 65–83.
- Keida, M., Takeda, Y. (2019). *The Art of Central Bank Communication. A Topic Analysis on Words used by the Bank of Japan's Governors*. Seria: Research Institute of Economy, Trade, and Industry Discussion Paper Series 19038. Pobrano z <https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/19e038.pdf> (21.04.2023).
- Lastra, R. M., Dietz, S. (2022). Communication in Monetary Policy. W: *Communication. Complexity and Credibility of Monetary Policy* (s. 5–25). Seria: Monetary Dialogue Papers, February. Luxembourg: European Parliament. Pobrano z https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/244627/2_Communication,%20complexity%20and%20credibility%20of%20monetary%20policy.pdf (21.04.2023).
- Maddala, G. S. (2008). *Ekonometria*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Moessner, R., Jansen, D. J., De Haan, J. (2017). Communication about Future Policy Rates in Theory and Practice. A Survey. *Journal of Economic Surveys*, 31(3), 678–711. doi: 10.1111/joes.12169.
- Moschella, M., Romelli, D. (2022). ECB Communication and Its Post-Pandemic Challenges. W: *Communication. Complexity and Credibility of Monetary Policy*. Seria: Monetary Dialogue Papers, February. Pobrano z https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/244627/2_Communication,%20complexity%20and%20credibility%20of%20monetary%20policy.pdf (21.04.2023).

- europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/695493/IPOL_IDA(2022)695493_EN.pdf (21.04.2023).
- Nakamura, A. E., Steinsson, J. (2018). High-Frequency Identification of Monetary Non-Neutrality. The Information Effect. *The Quarterly Journal of Economics*, 133(3), 1283–1330. doi: 10.1093/qje/qjy004.
- Picault, M., Renault, T. (2017). Words Are Not All Created Equal. A New Measure of ECB Communication. *Journal of International Money and Finance*, 79, 136–156.
- Poole, W. (2001). Expectations. Federal Reserve Bank of St. Louis *Review*, 83(2), 1–10.
- Wojtyła, A. (2004). *Szkice o polityce pieniężnej*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Woodford, M. (2005). *Central Bank Communication and Policy Effectiveness*. Seria: National Bureau of Economic Research Working Paper Series 11898. doi: 10.3386/w11898.
- Wyplasz, C. (2022). *Communication Is Not Just Talking*. Seria: Monetary Dialogue Papers. February. Pobrano z [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/703440/IPOL_IDA\(2022\)703440_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/703440/IPOL_IDA(2022)703440_EN.pdf) (21.04.2023).

Streszczenie

Przejrzystość działań banku centralnego i odpowiednia komunikacja z otoczeniem ze strony banku centralnego przyczyniają się do spadku zmienności na rynkach finansowych, zwiększają przewidywalność nadchodzących decyzji dotyczących stóp procentowych i pomagają osiągnąć cele polityki pieniężnej. Stąd, problematyka dotycząca oddziaływania komunikacji (transparentności) banku centralnego na wiarygodność władzy monetarnej i w konsekwencji efektywność prowadzonej polityki pieniężnej jest aktualnym oraz niezwykle istotnym problemem badawczym. Dlatego też celem podjętych badań jest próba wyjaśnienia na gruncie teoretycznym i empirycznym współzależności występujących między komunikacją banków centralnych, ich transparentnością i wiarygodnością, a w konsekwencji skutecznością polityki pieniężnej prowadzonej przez banki centralne w kontekście realizacji celu inflacyjnego. W badaniach wykorzystywano metody badawcze oparte na analizie literatury przedmiotu z zakresu bankowości i finansów oraz metody statystyczno-ekonometryczne (analiza przyczynowości Grangera oraz model regresji liniowej). Wyniki przeprowadzonych badań mogą stanowić punkt wyjścia do dalszych, pogłębionych analiz dotyczących współzależności między komunikacją, wiarygodnością i efektywnością banków centralnych w krajach o zróżnicowanym poziomie rozwoju gospodarczego. Problematyka ta wydaje się być szczególnie istotna w okresie zawirowań na rynku międzynarodowym w związku z rosnącą inflacją na świecie wywołaną szokami popytowymi i podażowymi.

SŁOWA KLUCZOWE: komunikacja, transparentność, wiarygodność, bank centralny, polityka pieniężna

Summary

Transparency of central bank activities and appropriate communication with the environment on the part of the central bank contribute to a decrease in volatility in financial markets, increase the predictability of upcoming interest rate decisions and help achieve monetary policy goals. Hence, the issue of the impact of central bank communication (transparency) on the credibility of the monetary authority and, consequently, the effectiveness of the pursued monetary policy is a current and extremely important research problem. Therefore, the aim of the undertaken research is to try to explain, on theoretical and empirical grounds, the interdependencies between the communication of central banks, their transparency and credibility, and, consequently, the effectiveness of the monetary policy conducted by central banks in the context of meeting the inflation target. The study used research methods based on the analysis of the literature on the subject of banking and finance as well as statistical and econometric methods (Granger causality analysis and general regression model). The results of the conducted research may constitute a starting point for further, in-depth analyzes of the interdependence between communication, credibility and efficiency of central banks in countries with different levels of economic development. This issue seems to be particularly important in the period of turbulence on the international market in connection with rising global inflation caused by demand and supply shocks.

KEYWORDS: communication, transparency, credibility, central bank, monetary policy

Nota o autorze

Piotr Misztal – dr hab., prof. UJK, Kierownik Katedry Ekonomii i Finansów na Wydziale Prawa i Nauk Społecznych Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach; główne obszary działalności naukowej: główne determinanty wzrostu gospodarczego w krajach o różnym poziomie rozwoju gospodarczego; e-mail: pmisztal@ujk.edu.pl; ORCID: 0000-0003-2609-3439.

Angielska koncepcja *conspiracy* a odmiana personalna przygotowania do przestępstwa w polskim prawie karnym – perspektywa prawnoporównawcza

English Concept of Conspiracy and Personal Variety of Preparation for Crime in Polish Criminal Law – a Comparative Perspective

Wprowadzenie

Jednym z najbardziej kontrowersyjnych zagadnień prawa karnego jest określenie, jak daleko może sięgać kryminalizacja zachowań podejmowanych na dalekim przedpolu naruszenia prawnie chronionych dóbr oraz jaki charakter powinny mieć zachowania na tym przedpolu się mieszczące, aby uznać je za karygodne. Innymi słowy – jak powinna być ukształtowana ścieżka pochodzenia przestępstwa (*iter delicti*) oraz z jaką intensywnością reakcji ze strony organów państwa powinno się spotykać osiągnięcie kolejnych jej etapów. O ile w obecnych czasach nie budzi wątpliwości objęcie zakresem kryminalizacji wszelkich usiłowań czynu zabronionego, jako zachowań bezpośrednio zmierzających do dokonania czynu zabronionego, w tym usiłowań o charakterze nieudolnym, o tyle problematyka karalności czynności niestanowiących jeszcze usiłowania, a podejmowanych na potrzeby popełnienia przestępstwa w przyszłości, z zamiarem dopuszczenia się takiego czynu, rodzi już daleko posunięte rozbieżności i jest odmiennie uregulowana w poszczególnych systemach prawnych.

Na tle tej dyskusji dość wyraźnie rysuje się znana z anglosaskich systemów prawnych koncepcja *conspiracy* umożliwiająca pociągnięcie do odpowiedzialności karnej osób, które jedynie zawierają porozumienie co do popełnienia przestępstwa w przyszłości. Istotność tej koncepcji dla dyskusji o problematyce karalności zachowań znajdujących się na dalekim przedpolu naruszenia dobra prawnego wynika przede wszystkim z faktu, że w XX w. zrobiła ona oszałamiającą

karierę za sprawą jej stosowania przez międzynarodowe trybunały, począwszy od tzw. procesu norymberskiego z lat 1945–1946 (Gardocki, Gardocka, Majewski, 2017, s. 51; Sellars, 2010, s. 1087–1091; Yanev, 2015, s. 419–456) poprzez Międzynarodowy Trybunał Karny ds. byłej Jugosławii i Międzynarodowy Trybunał Karny dla Rwandy, a skończywszy na dyskusjach dotyczących rozciągnięcia kognicji Międzynarodowego Trybunału Karnego na przypadki porozumień mających na celu dokonanie ludobójstwa (Cryer, Friman, Robinson, Wilmshurst, 2010, s. 383–384; Song, 2014, s. 1). Z tej przyczyny warto rozważyć kształt normatywny i przyczyny określonego wymodelowania koncepcji *conspiracy* i porównać ją z analogiczną, acz w wielu aspektach odmienną, formą stadialną przygotowania do przestępstwa w polskim Kodeksie karnym z 1997 r., opartą na odmiennych założeniach kryminalnopolitycznych, i wskazać na różnice pomiędzy obiema instytucjami.

Należy zaznaczyć, że w poszczególnych jurysdykcjach koncepcja *conspiracy* różni się co do szczegółów, np. w Stanach Zjednoczonych Ameryki jej normatywny kształt uwzględnia między innymi rozbieżności systemu prawnego na prawo federalne oraz prawo poszczególnych stanów (Congressional Research Service, 2020, s. 1–24). Porównanie zostanie dokonane w oparciu o rozumienie *conspiracy* w angielskim prawie karnym, gdyż właśnie na skutek najszerszego zakresu zastosowania tej instytucji najwyraźniej ukazują się elementy najbardziej kontrowersyjne i godne zbadania.

Celem pracy jest podkreślenie odmienności w normatywnym obrazie doktryny *conspiracy* oraz odmiany personalnej przygotowania do przestępstwa w polskim Kodeksie karnym z 1997 r. w celu wykształcenia odrębnego modelu lub recepcji do polskiego porządku prawnego rozwiązań zapewniających najwyższy poziom ochrony dóbr prawnych na etapie przed dokonaniem czynu zabronionego.

1. *Conspiracy*

W 1977 r. uchwalono ustawę Criminal Law Act 1977 (UK Public General Acts, 1977 c. 45; dalej: CLA 1977), która w swojej części pierwszej (*Part I – Conspiracy*) spozytywizowała instytucję *conspiracy*, jednocześnie znosząc (*abolished*) przestępstwo *conspiracy* w oparciu o *common law* (CLA 1977, section 5; Ormerod, Laird, 2015, s. 484). Derogacja ta nie miała jednak charakteru całkowitego, gdyż utrzymano karalność na bazie *common law* porozumień co do trzech rodzajów zachowań niebędących przestępstwami (*offence*; Padfield, 2014, s. 195–198):

oszustwa (*defraud*)¹, zepsucia moralności publicznej (*corrupt public morals*), urągania (obrażania) publicznej przyzwoitości (*outrage of public decency*).

W konsekwencji doszło do rozbicia instytucji *conspiracy* na ustawową (*statutory conspiracies*) oraz opartą na *common law* (*common law conspiracies*; Ormerod, Laird, 2015, s. 485–486). W literaturze przedmiotu postuluje się całkowite zniesienie *common law conspiracies*, ze względu na niedookreśloność sformułowań oraz archaiczność konstrukcji, generujących niepewność co do granic kryminalizacji (Bisgrove, Jarvis, 2014, s. 261; Ormerod, Laird, 2015, s. 484). Pomimo nacisków różnych autorytatywnych gremiów prawniczych – przede wszystkim prestiżowej The Law Commission – ustawodawca brytyjski nie podejmuje żadnych działań w celu usunięcia tejże instytucji (The Law Commission, 2002). Zdaniem Ormeroda i Lairda możliwą przyczyną wstrzemięźliwości ustawodawcy jest chęć utrzymania w systemie prawa karnego elastycznego narzędzia pozwalającego reagować na negatywnie oceniane przez władze państwowe zaburzenia porządku publicznego, które nie zawierają elementów przestępstwa (*offence*) i nie są objęte zakresem kryminalizacji wyznaczonym przez *statutory conspiracies* (Ormerod, Laird, 2015, s. 484). Ze względu na fakt, że *common law conspiracies* ma charakter szczątkowy i stanowi element prawa precedensowego, obcego polskiemu systemowi prawa, instytucja ta pozostaje poza zakresem tematu niniejszego opracowania.

Criminal Law Act 1977 definiuje *conspiracy* jako zawarcie porozumienia między dwoma lub więcej osobami co do zaangażowania się w zachowanie, które odpowiada elementom przedmiotowym (*actus reus*) przestępstwa² lub w sposób konieczny wiąże się z popełnieniem przestępstwa³, lub odpowiada elementom przestępstwa czy w sposób konieczny się z nim wiąże, ale ze względu na zaistniałe okoliczności jego popełnienie nie jest możliwe⁴.

Przez porozumienie (*agreement*) rozumie się podjęcie przez co najmniej dwie osoby wspólnej decyzji (Herring, 2012, s. 814). Nie skutkuje odpowiedzialnością karną samo prowadzenie rozmów czy negocjacji, jeśli nie doprowadziły one do ostatecznego wykształcenia się podzielanego przez strony porozumienia wspólnego przestępnego celu (*common purpose*). Strony porozumienia muszą mieć świadomość, że działają wspólnie i tego współdziałania chcą. Co istotne,

¹ Oszustwo (*defraud, fraud*) ma w tym przypadku rozumienie znacząco szersze, niż przyjmuje się to chociażby w polskim języku prawniczym, gdyż obejmuje także czyny niebędące przestępstwami lub nawet deliktami (*tort*) w rozumieniu prawa cywilnego (Ormerod, Laird, 2015, s. 485).

² CLA 1977, section 1(1)(a): „Will [...] amount [...] to commission of any offence [...]”.

³ CLA 1977, section 1(1)(a): „Will [...] necessarily [...] involve the commission of any offence”.

⁴ CLA 1977, section 1(1)(b): „Would do so but for the existence of facts which render the commission of the offence or any of the offences impossible”.

nie jest konieczne, aby wszyscy uczestnicy porozumienia wzajemnie się znali lub kontaktowali, gdyż wystarczające jest, że mają świadomość, iż ten sam cel współdzielą i współrealizują inna/inne osoba/osoby, choć nie są one w stanie się wzajemnie zidentyfikować i stwierdzić swojej tożsamości (Ormerod, Laird, 2015, s. 487). Na tym tle można wyróżnić dwie sytuacje:

- określony podmiot X kontaktuje się z każdą ze stron (S1, S2, S3...) z osobna, aranżując popełnienie przestępstwa wspólnie przez S1, S2, S3..., choć sami uczestnicy porozumienia nie kontaktują się ze sobą wzajemnie, lecz jedynie za pośrednictwem X (tzw. *conspiracy* w formie koła – *wheel conspiracy*),
- każda ze stron S1, S2, S3... nawiązuje kontakt tylko z kolejną ze stron, ignorując pozostałe, np. S1 porozumiewa się tylko z S2, S2 rozmawia wyłącznie z S3 itd. (tzw. *conspiracy* w formie łańcucha – *chain conspiracy*; Ormerod, Laird, 2015, s. 488).

Co zupełnie wyjątkowe, CLA 1977 tworzy katalog wyłączeń podmiotowych, od strony negatywnej określając, kiedy zawarcie porozumienia pomiędzy określonymi osobami nie stanowi *conspiracy*. Do katalogu tego należą:

- przyszła ofiara przestępstwa będącego przedmiotem porozumienia (*intended victim of offence*; CLA 1977, section 2(1), s. 2(2)(c)),
- małżonek (*spouse*) oraz osoba pozostająca w związku partnerskim (*civil partner*; CLA 1977, section 2(2)(a)),
- osoba niepodlegająca odpowiedzialności karnej ze względu na wiek (*a person under the age of criminal responsibility*; CLA 1977, section 2(2)(b)).

O ile niezdolność do zawarcia karalnego porozumienia przez ofiarę przestępstwa lub osobę niepodlegającą odpowiedzialności karnej ze względu na wiek jest oczywista i nie budzi wątpliwości, o tyle umieszczenie w ustawowym wyliczeniu małżonka i osoby w związku partnerskim budzi w literaturze przedmiotu kontrowersje. Wedle Herringa wyłączenie to jest uzasadnione ochroną życia prywatnego małżonków, którą związki o nieokreślonym statusie prawnym, np. konkubiny (*unmarried cohabiting couple*), nie są objęte (Herring, 2012, s. 815). Ormerod i Laird dodają do tego także cel natury społecznej w postaci stabilizacji stosunków wewnątrzmałżeńskich oraz odwołują się do obecnej w *common law* koncepcji traktującej małżonków jako jeden podmiot (*one legal entity*) obdarzony jedną wolą (*one will*; Ormerod, Laird, 2015, s. 490), dostrzegając jej anachroniczność i postulując usunięcie z ustawy takiego podmiotowego wyłączenia odpowiedzialności. Warto zaznaczyć, że wspomniane wyłączenie nie zachodzi, jeśli, poza małżonkami, stroną porozumienia jest także inna osoba oraz – co oczywiste – nie rozciąga się na ocenę odpowiedzialności za dokonanie

przestępstwa będącego przedmiotem porozumienia, lecz ogranicza się jedynie do *conspiracy* (Ormerod, Laird, 2015, s. 491).

Dla odpowiedzialności za zawarcie porozumienia konieczne jest spełnienie dwóch warunków:

- 1) ustalenie przez jego uczestników, że podejmą oni określone zachowanie, które:
 - samo w sobie będzie stanowić przestępstwo albo
 - w sposób konieczny będzie się wiązać z popełnieniem przestępstwa, albo
 - stanowi przestępstwo samo w sobie lub w sposób konieczny się z nim wiąże, ale ze względu na okoliczności jego popełnienie nie jest *in concreto* możliwe;
- 2) strony porozumienia muszą mieć zamiar wcielenia treści porozumienia w życie, choć nie jest wymagane uświadamianie sobie przez nie, że treść porozumienia odpowiada *actus reus* przestępstwa (CLA 1977, section 1)⁵.

Dla przypisania *conspiracy* nie jest konieczne dokonanie podziału ról pomiędzy poszczególnych uczestników porozumienia, przygotowanie planu działania ani tym bardziej podjęcie jakichkolwiek czynności w celu realizacji przedmiotu porozumienia (Herring, 2012, s. 814). Decyzja o zachowaniu przestępnym może być nieskonkretyzowana co do czasu, miejsca czy sposobu popełnienia, przy czym nie jest istotny rodzaj i waga przestępstwa – kryminalizacji podlega każdorazowe zawarcie porozumienia co do popełnienia jakiegokolwiek przestępstwa. Przesądza to, że *conspiracy* nigdy nie istnieje samo dla siebie i nie stanowi samoistnej podstawy odpowiedzialności, lecz zawsze musi być zrelatywizowane względem określonego przestępstwa, którego popełnienie jest przedmiotem porozumienia. Z tej przyczyny *conspiracy* kategoryzuje się w literaturze przedmiotu jako tzw. przestępstwo niepełne, niekompletne (*inchoate offence*; Padfield, 2014, s. 178). Nie jest także warunkiem koniecznym, aby porozumienie temporalnie poprzedzało przestępstwo, gdyż także zawarcie go poprzez dołączenie się innego podmiotu w trakcie wykonywania czynu przez jedną ze stron będzie prowadzić do odpowiedzialności za *conspiracy* (Ormerod, Laird, 2015, s. 494). Ponadto samo przestępstwo nie musi być obiektywnie wykonalne w danych okolicznościach, gdyż kryminalizowane jest także zawarcie porozumienia co do popełnienia przestępstwa, którego popełnienie *in concreto* nie jest możliwe (*the commission of the offence impossible*) z powodu (*render*) zaistnienia określonych faktów

⁵ CLA 1977, section 1: „[...] the agreement is carried out in accordance with their intentions [...]”.

(*the existence of facts*). Jak zauważa Padfield, w ten sposób doszło do zasadniczej zmiany w podejściu do tej kategorii zdarzeń, ponieważ do chwili uchwalenia CLA 1977, bazując na konstrukcjach *common law*, powszechnie przyjmowano, że *conspiracies* względem przestępstw niemożliwych do realizacji nie podlegają kryminalizacji (Padfield, 2014, s. 194).

Treść porozumienia może być także sformułowana w taki sposób, że nie wszystkie strony porozumienia zostaną zaangażowane w popełnienie zamierzonego czynu – taki stan rzeczy nie stoi na przeszkodzie pociągnięciu do odpowiedzialności za *conspiracy* wszystkich uczestników porozumienia, gdyż zasada się ona przede wszystkim na karygodności podejmowania samego porozumienia i wspólnego zamiaru co do popełnienia przestępstwa, niezależnie od rzeczywistego zaangażowania w jego urzeczywistnienie (Ormerod, Laird, 2015, s. 487). Karalne jest także zawarcie porozumienia o charakterze warunkowym (*conditional agreement*), dla przykładu gdy strony uzależniają popełnienie przestępstwa od sprzyjających okoliczności, np. braku funkcjonariuszy policji w miejscu planowanego czynu (Ormerod, Laird, 2015, s. 497–498).

Pomimo że odpowiedzialność za *conspiracy* polega wyłącznie na zawarciu porozumienia co do popełnienia przestępstwa i porozumienie to nie musi być wcielone w życie, to jest ono karane w sposób niezwykle surowy. Criminal Law Act 1977 przyjmuje, że, co do zasady, granicami wymiaru kary za *conspiracy* są granice sankcji przewidzianej za dokonanie przestępstwa, które było przedmiotem porozumienia (CLA 1977, section 3(1)–(3)). Oznacza to, że za zawarcie porozumienia, którego przedmiotem jest popełnienie zabójstwa (*conspiracy to murder*), można orzec karę przewidzianą za zabójstwo, tj. dożywotnie pozbawienie wolności (*life imprisonment*; CLA 1977, section 3(2)(a)), a jeśli strony zawarły porozumienie co do zniszczenia mienia (*conspiracy to destroying property*), to sankcja wynosi maksimum 10 lat pozbawienia wolności (*to imprisonment for a term not exceeding ten years*), tak jak w przypadku dokonania zniszczenia mienia (CLA 1977, section 3(3); Criminal Damage Act 1971, section 1(1), section 4(2), UK Public General Acts, 1971 c. 48).

Criminal Law Act 1977 nie rozstrzyga w żaden sposób problemu wzajemnej relacji *conspiracy* oraz dokonania planowanego przestępstwa, w szczególności czy realizacja zamierzonego czynu wyłącza odpowiedzialność za uprzednie zawarcie porozumienia w przedmiocie popełnienia tego przestępstwa. *Criminal Practice Direction 2015* (Ministry of Justice, 2015), będące przygotowanym przez brytyjskie Ministerstwo Sprawiedliwości (Ministry of Justice) zbiorem komentarzy i wskazówek do przepisów procesowych, zawierają dyrektywę, że w przypadku wniesienia przez prokuratora (*prosecutor*) oskarżenia opierającego

się o zarzut dokonania przestępstwa (*substantive count*) oraz powiązany z nim zarzut *conspiracy* względem tego przestępstwa (*related conspiracy count*), to sąd powinien wezwać prokuratora do uzasadnienia swojej decyzji, a jeśli podane przez prokuratora powody uzna za niesatysfakcjonujące, to nakaze mu dokonać wyboru pomiędzy zarzutem opartym o dokonanie przestępstwa a zarzutem opartym o *conspiracy* względem tego czynu (Ministry of Justice, 2019, s. 181).

W literaturze przedmiotu podaje się, że przyczyną kryminalizacji *conspiracy* jest przede wszystkim konieczność zapobiegania przestępczości na jak najwcześniejszym etapie, aby zapobiec szkodzi, która wynikłaby, gdyby zamierzone przestępstwo faktycznie miało miejsce (Ormerod, Laird, 2015, s. 525). Ponadto karalność przestępnych porozumień uwzględnia czynniki o charakterze psychologicznym – w przypadku zawarcia porozumienia przez dwa lub więcej podmiotów współdziałających jeden cel prawdopodobieństwo popełnienia przestępstwa jest wyższe, a przewidywane negatywne konsekwencje rozleglejsze, niż w sytuacji gdy przestępny zamiar powstaje wyłącznie z woli jednego, osamotnionego podmiotu (Herring, 2012, s. 844). Przy współdziałaniu wycofanie się z przestępnego planu jest dużo trudniejsze niż podczas samodzielnego wykonawstwa, gdyż u potencjalnego odstępującego pozostaje poczucie zobowiązania i lojalności względem pozostałych uczestników planu. Świadomość uczestników porozumienia, że decyzja co do popełnienia przestępstwa jest afirmowana oraz współdzielona przez innych, ułatwia przełamanie wewnątrzpsychologicznej bariery powstrzymującej przed powzięciem bezprawnego czynu. Należy także uwzględnić ważne przesłanki o charakterze ogólnospołecznym, mianowicie z punktu widzenia prawidłowości funkcjonowania życia społecznego oraz porządku publicznego niekorzystnym zjawiskiem jest istnienie grup żywiących chęć popełnienia czynu zabronionego.

2. Odmiana personalna przygotowania w polskim Kodeksie karnym

Artykuł 16 § 1 obecnie obowiązującego Kodeksu karnego⁶ (Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 z późn. zm.; dalej: k.k.) definiuje konfigurację wieloosobową przygotowania jako „wejście

⁶ Art. 16 § 1 k.k.: „Przygotowanie zachodzi tylko wtedy, gdy sprawca w celu popełnienia czynu zabronionego podejmuje czynności mające stworzyć warunki do przedsięwzięcia czynu zmierzającego bezpośrednio do jego dokonania, w szczególności w tymże celu wchodzi w porozumienie z inną osobą, uzyskuje lub przysposabia środki, zbiera informacje lub sporządza plan działania.

§ 2. Przygotowanie jest karalne tylko wtedy, gdy ustawa tak stanowi”.

w porozumienie z inną osobą”. Przez rzeczownik „porozumienie” należy rozumieć „wspólnotę poglądów w jakiejś sprawie, jednomyślność w danej kwestii, zgodę na coś” (Dunaj, 1996, s. 812). Oznacza ono zatem pewien stan zgodności poglądów i zamierzeń wobec określonej sprawy. Przez „wejście w porozumienie” należy rozumieć właśnie osiągnięcie owego stanu zgodności, który jest desygnatem znamienia „porozumienie”. Małecki trafnie zauważa, że nie stanowi przygotowania w rozumieniu art. 16 § 1 k.k. sam proces komunikowania się, wymiany informacji celem zawarcia porozumienia, lecz konieczne jest osiągnięcie wspólnego zamiaru, przy czym sama czynność zawierania porozumienia musi mieć charakter symetryczny i odwzajemniony (Małecki, 2016, s. 186). Należy także podzielić podgląd Liszewskiej, że nie stanowi karalnego przygotowania samo podjęcie rozmów i narad co do popełnienia przestępstwa (Liszewska, 2017, s. 859; Wyrok SA w Katowicach, 1997, II AKa 50/97). Kunze dodaje, że porozumienie musi być wyrazem rzeczywistego zamiaru przestępnego, a zatem pojęcie to nie obejmuje pozornych zgód czy różnych form okazywania solidarności ze sprawcami (Kunze, 1991, s. 57).

Odmiana personalna przygotowania do czynu zabronionego jest typem, co do zasady, powszechnym w tym sensie, że nie ogranicza ustawowo kręgu podmiotów zdolnych bądź pozbawionych zdolności do wejścia w karalne porozumienie. Wyjątek na tym tle stanowi karalność podjęcia czynności przygotowawczych do przestępstw indywidualnych. W takich przypadkach indywidualny charakter czynu głównego rozciąga się także na czynności przygotowawcze, jak to ma miejsce chociażby w części wojskowej Kodeksu karnego (np. art. 339 § 4 k.k. czy art. 343 § 3 k.k.).

Irrelevantny jest sposób zawierania porozumienia, natomiast istotne jest określenie temporalnych granic możliwości jego zawarcia na potrzeby odpowiedzialności za przygotowanie. „Przygotowawcze” uzgodnienie wspólnego zamiaru popełnienia czynu zabronionego musi poprzedzać wkroczenie przez sprawców w stadium usiłowania popełnienia określonego czynu. Wynika to przede wszystkim z celu, któremu ma służyć podejmowanie czynności przygotowawczych. Celem tym jest popełnienie określonego przestępstwa. Tym samym zawarcie porozumienia, które ma umożliwić popełnienie czynu zabronionego, musi być zjawiskiem temporalnie uprzednim względem zachowań stanowiących już chociażby usiłowanie planowanego przestępstwa. W przypadku zawarcia porozumienia dopiero na etapie usiłowania popełnienia czynu zabronionego można mówić jedynie o przypisaniu figury współsprawstwa (art. 18 § 1 k.k.)

(Małecki, 2016, s. 202)⁷, gdyż moment na zawarcie porozumienia na potrzeby przygotowawcze już upłynął.

Przedmiotem karalnego porozumienia jest popełnienie określonego przestępstwa, do którego odsyła zawarta w konkretnej jednostce redakcyjnej klauzula karalności przygotowania (np. zawarta w art. 140 § 3 k.k. klauzula karalności czynności przygotowawczych wobec czynu opisanego w art. 140 § 1 k.k.). Istotnym jest, aby wszystkie strony porozumienia podzielały zamiar popełnienia tego samego typu czynu zabronionego. Błędne jest zatem twierdzenie Giezka, jakoby karalnym porozumieniem było podjęcie przez strony negocjacji czy rozmów co do wspólnego zamiaru wyczerpania znamion różnych typów czynów zabronionych (Giezek, Kłaczynska, Łabuda, 2012, s. 149). Małecki słusznie zauważa, że tego typu stan pomiędzy stronami negocjacji czy rozmów *de facto* stanowi nieporozumienie, gdyż nie osiągnięto wspólnoty poglądów i jednomyślności (Małecki, 2016, s. 198). Tym samym można stwierdzić, że nie istnieje coś takiego jak przygotowanie „samo w sobie”, lecz zawsze karalne przygotowanie jest przygotowaniem „do czegoś”, zrelatywizowanym do określonego typu czynu zabronionego, ustalonego przez uczestników porozumienia.

Rozbieżność stanowisk w literaturze karnistycznej budzi kwestia „głębokości” porozumienia, tzn. jakim poziomem szczegółowości powinno się ono charakteryzować. Stanowisko określające zakres karalności zdecydowanie najszerzej – poprzez radykalne ograniczenie wymogów treści karalnego porozumienia (stanowisko minimalne) – głosi, że dla zaistnienia porozumienia warunkiem wystarczającym jest jedynie uzgodnienie zamiaru wspólnego wykonania określonego czynu zabronionego, bez określania podziału ról, miejsca, czasu i sposobu popełnienia zamierzonego czynu (zob. Wróbel, Zoll, 2016, s. 328). Na przeciwnym biegunie znajdują się zwolennicy twierdzenia, że samo uzgodnienie wspólnego zamiaru popełnienia określonego czynu zabronionego nie jest wystarczające dla zaistnienia karalnego porozumienia, gdyż musi ono ponadto obejmować co najmniej podział ról podczas popełniania planowanego przestępstwa (stanowisko wzbogacone; zob. Buchała, Zoll, 1997, s. 291; Marek, 2010, s. 69).

W ocenie autora spór o „głębokość” porozumienia ma charakter pozorny. Dla karalności przygotowania koniecznym jest, aby podjęte czynności, w tym przypadku zawarcie porozumienia, stwarzały warunki do przedsięwzięcia czynu

⁷ Poza zakresem niniejszego opracowania pozostaje zagadnienie rozgraniczenia pomiędzy czynnościami przygotowawczymi w postaci zawierania porozumienia a niesprawczymi forami przestępnego współdziałania, tj. podlegania (art. 18 § 2 k.k.) oraz pomocnictwa (art. 18 § 3 k.k.), gdyż rozstrzygnięcie tej kwestii pozostaje poza celem niniejszego opracowania. Więcej na ten temat zob. m.in. Liszewska, 2017, s. 861–863.

zmierzającego bezpośrednio do dokonania czynu zabronionego (art. 16 § 1 k.k.). Ocena, czy dane czynności w rzeczywistości takie warunki stwarzają, powinna się odbywać *in concreto*, z uwzględnieniem charakteru tychże czynności oraz rodzaju przestępstwa, względem którego tworzy się warunki do wejścia w stadium usiłowania. W tym kontekście traci sens ustalanie *ex ante* i *in abstracto* koniecznego dla karalności przygotowania w konfiguracji personalnej poziomu „głębokości” porozumienia. Po przeanalizowaniu okoliczności konkretnej sprawy, zrekonstruowaniu treści porozumienia oraz porównaniu go z rodzajem i wagą zamierzonego czynu zabronionego będzie można ustalić, czy *in concreto* uzgodniona treść porozumienia stwarzała warunki do wkroczenia w stadium usiłowania, czy też nie, a zatem – w konsekwencji – czy mieliśmy do czynienia z karalnym przygotowaniem w konfiguracji wieloosobowej, czy może z zachowaniem bezkarnym. Autorytatywne określenie minimalnej „głębokości” porozumienia może jedynie doprowadzić do zniekształcenia ocen konkretnych przypadków.

Odpowiedź na pytanie, czy zostały stworzone warunki do wejścia w stadium usiłowania jest o tyle istotne, że w przypadkach gdy działania podjęte przez sprawcę takich warunków *in concreto* stworzyć nie mogą (mają charakter nieudolny), wówczas karalne przygotowanie nie zachodzi (Wróbel, Zoll, 2016, s. 324). Stwierdzenie to można rozciągnąć także na przypadek, w którym dokonanie zamierzonego czynu nie jest możliwe (np. nie istnieje jednostka wojskowa, na którą atak sprawca przygotowuje – art. 140 § 1 k.k.), a czynności przygotowawcze podjęte przez sprawcę miałyby charakter udolny i stworzyłyby warunki do popełnienia czynu, gdyby nie jego błędne przekonanie co do możliwości realizacji *in concreto* zamierzonego planu. Nie jest możliwe tworzenie obiektywizowanych warunków do podjęcia karalnego zamachu na przedmiot obiektywnie nieistniejący, a zatem przypadek taki nie stanowi przygotowania w rozumieniu art. 16 § 1 k.k. i pozostaje bezkarny⁸.

Odpowiedzialność za przygotowanie ma charakter subsydiarny względem karalności usiłowania czy dokonania w tym sensie, że jeśli strony porozumienia wkroczą w stadium usiłowania lub dokonania zamierzonego czynu, to wówczas wygasa karalność uprzednich czynności przygotowawczych (wejścia w porozumienie) dzięki zastosowaniu instytucji subsydiarności milczącej (Wróbel, Zoll, 2016, s. 196).

Artykuł 16 § 2 k.k. stwierdza, że przygotowanie jest karalne tylko wtedy, gdy ustawa tak stanowi. Ustawodawca w ten sposób czyni odpowiedzialność za przygotowanie zjawiskiem wyjątkowym. Małecki (2016) zrekonstruował cztery

⁸ Omawiany tutaj specyficzny przypadek oceny odpowiedzialności za przygotowanie względem czynu niemożliwego do dokonania *in concreto* nie był przedmiotem opracowań doktrynalnych ani orzeczniczych, wobec czego autor dostrzega konieczność dalszej analizy tego zagadnienia.

podstawowe dyrektywy, którymi należy się kierować, rozważając karalność czynności przygotowawczych do określonych przestępstw:

- 1) im poważniejsze przestępstwo, skierowane przeciwko najważniejszemu dobrom chronionym prawnie w danym kręgu kulturowym, tym bardziej uzasadniona jest karalność czynności przygotowawczych,
- 2) penalizacja przygotowania do przestępstwa powinna obejmować tylko taki typ czynności, które w sposób niebudzący wątpliwości w praktyce będą nadawały się do uznania ich za wyczerpanie znamion przepisu typizującego,
- 3) penalizacja musi uwzględniać techniczno-legislacyjne (językowe) możliwości opisanie zabronionych zachowań w aspekcie ich określoności zewnętrznej i wewnętrznej,
- 4) kryminalizacja czynności przygotowawczych powinna brać pod uwagę praktyczną doniosłość tych zachowań z perspektywy celu działania sprawcy i w kontekście pochodzenia danego przestępstwa, w szczególności, czy przed dokonaniem konkretnego czynu nieodzowne lub statystycznie częste będzie podjęcie przez sprawcę szczególnych czynności przygotowawczych (Małecki, 2016, s. 339).

Przy kryminalizacji czynności przygotowawczych należy także brać pod uwagę, że ze względu na czasowe, miejscowe i funkcjonalne oddalenie czynności przygotowawczych od dokonania zamierzonego czynu mogą istnieć zasadnicze problemy z odróżnieniem zachowań o charakterze przygotowawczym od codziennych i niebezwprawnych czynności dnia codziennego (Małecki, 2016, s. 196). O zakwalifikowaniu określonych zachowań jako czynności przygotowawczych będzie w tym przypadku przesądzała wąsko zakreślona strona podmiotowa w postaci celu dokonania określonego przestępstwa (zamiar bezpośredni zabarwiony – *dolus directus coloratus*). Rodzi to także konieczność wnikliwego badania przez organy procesowe w toku postępowania właśnie tego intelektualnego i woluntatywnego aspektu zachowania sprawcy.

Górna granica ustawowego zagrożenia karą za czynności przygotowawcze (jeśli ustawa przewiduje ich karalność) jest ustanowiona zdecydowanie niżej aniżeli za dokonanie czy usiłowanie danego czynu. Na przykład dokonanie przestępstwa polegającego na wywołaniu katastrofy komunikacyjnej (art. 173 § 1 k.k.) jest zagrożone karą pozbawienia wolności od roku do lat 10, natomiast podjęcie czynności przygotowawczych do wywołania owej katastrofy zagrożone jest karą pozbawienia wolności od miesiąca do lat 3 (art. 175 k.k.). Różnica w ustawowym zagrożeniu wynika przede wszystkim ze zdecydowanie niższej społecznej szkodliwości czynności przygotowawczych względem dokonania

czy usiłowania określonego czynu. Przygotowanie realizowane jest na dalekim przedpolu czynu zabronionego, a zatem niebezpieczeństwo dla dobra prawnego ma charakter w dużym stopniu potencjalny i abstrakcyjny.

W ocenie Małeckiego kryminalizacja czynności przygotowawczych mających postać zawierania porozumienia z inną osobą celem popełnienia przestępstwa ma przyczyny natury pragmatycznej oraz psychologicznej. Patrząc z perspektywy pragmatycznej, z uwagi na fakt, że częstokroć popełnienie przestępstwa wymaga podjęcia złożonych działań na szeroką skalę oraz współdziałania wielu podmiotów, sprawcy wchodzący w porozumienie chcą zagwarantować sobie powodzenie przestępnego przedsięwzięcia. Ze względów psychologicznych wejście w porozumienie ugruntowuje w sprawcach przestępczy zamiar oraz pozwala na wzajemną afirmację oraz akceptację sposobu myślenia i postępowania, wzmagając tym samym prawdopodobieństwo urzeczywistnienia planowanego czynu (Małecki, 2016, s. 196).

Warto jeszcze zwrócić uwagę na związane z problematyką przygotowania dwie zasadnicze niespójności polskiego systemu prawa karnego, skutkujące przenikaniem się zakresu kryminalizacji wynikającego z ustawowego kształtu przygotowania oraz konkurencyjnie z innych struktur normatywnych.

Pierwszą z owych niespójności stanowi skomplikowana relacja między penalizacją określonych zachowań, z jednej strony, jako czynności przygotowawczych w odmianie personalnej, a z drugiej – jako wyczerpujących znamiona niesprawczych form współdziałania w postaci podżegania (art. 18 § 2 k.k.) lub pomocnictwa (art. 18 § 3 k.k.). Zachowanie polegające na kontaktowaniu się z inną osobą celem zawarcia porozumienia może być zakwalifikowane zarówno jako przygotowanie do określonego przestępstwa (art. 16 § 1 k.k.), jako dokonane podżeganie do tegoż przestępstwa (art. 18 § 2 k.k.), względnie jako tzw. pomocnictwo psychiczne (art. 18 § 3 k.k.). Zagadnienie to zostało dostrzeżone zarówno w doktrynie (Liszewska, 2017, s. 862; Wróbel, Zoll, 2016, s. 347–349), jak i w orzecznictwie (Wyrok SA w Krakowie, 2006, II AKa 31/06). Problem powyższy zostaje jedynie zarysowany, gdyż jego należyte opracowanie i rozstrzygnięcie przekracza ramy niniejszego artykułu.

Drugą z niespójności jest istnienie w Kodeksie karnym tzw. kryptoprzygotowań oraz pseudoprzygotowań. Pod pojęciem „kryptoprzygotowań” kryją się samodzielne typy czynów zabronionych, które w istocie, przy głębszej analizie, okazują się niczym innym jak przygotowaniem do innego przestępstwa⁹.

⁹ Twórcą pojęcia „kryptoprzygotowanie” jest Ciopiński (1982), a w nowszym piśmiennictwie pojęcie to wskrzesił Małecki (Małecki, 2016, s. 275–276).

Tym samym pod pozorem stypizowania jako odrębne przestępstwo ukrywają one swoją prawdziwą istotę jako czynności przygotowawczych, gdyż spełniają wszystkie warunki definicji przygotowania z art. 16 § 1 k.k. Przykładem „kryptoprzygotowania” jest np. przestępstwo jawnego groomingu (art. 200a § 2 k.k.; Małecki, 2016, s. 275–276). Odwrotnością „kryptoprzygotowania” jest „pseudoprzygotowanie”, czyli typ czynu zabronionego, który *prima facie* stanowi czynność przygotowawczą w rozumieniu art. 16 § 1 k.k., a w rzeczywistości jest odrębnym przestępstwem rodzajowym. Do tej kategorii należy przede wszystkim przestępstwo udziału w zorganizowanej grupie lub związku mającym na celu popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego (art. 258 § 1 k.k.; Małecki, 2016, s. 279).

Istnienie dwóch wyżej zarysowanych niespójności systemowych przesądza, że w istocie w polskim systemie prawa karnego zakres kryminalizacji czynności przygotowawczych może być znacznie szerszy, niż by to wynikało z ilości klauzul przewidujących karalność przygotowania wobec określonych przestępstw.

3. Analiza porównawcza

3.1. Definicja „porozumienia”

W obu porządkach prawnych porozumienie definiowane jest w sposób podobny. Wspólną cechą jest także postawienie warunku osiągnięcia zgodności i jednomyslności przez jego uczestników oraz niekaralność samych negocjacji czy rozmów dotyczących planowanego przestępstwa, niesfinalizowanych powstaniem podzielnego wspólnie zamiaru, choć akurat w polskim porządku prawnym, uwzględniając całość rozwiązań systemowych, rola porozumienia nie ogranicza się jedynie do konstytuowania odpowiedzialności za odmianę personalną przygotowania do przestępstwa, ale współkonstytuuje także warunki odpowiedzialności za współsprawstwo w popełnieniu czynu zabronionego (art. 18 § 1 k.k.).

3.2. Określenie stron porozumienia

Criminal Law Act 1977 zawiera katalog podmiotów, które ze względu na swój status nie są zdolne do zawarcia przestępnego porozumienia (małżonkowie, osoby pozostające w związku partnerskim, ofiara planowanego przestępstwa, osoby niezdolne do ponoszenia odpowiedzialności karnej ze względu na wiek). Polska konstrukcja porozumienia nie zawiera tego rodzaju wyłączeń, przysto-

wanie ma zatem charakter typu powszechnego, z zastrzeżeniem poczynionych uwag dotyczących przestępstw o charakterze indywidualnym.

3.3. Przedmiot porozumienia

W przypadku *conspiracy* przedmiotem porozumienia może być zarówno popełnienie przestępstwa (*offence*), jak i podjęcie zachowania, które samo w sobie przestępstwa nie stanowi – dotyczy to zwłaszcza *common law conspiracies*. W przypadku regulacji polskiej przedmiotem porozumienia może być tylko popełnienie czynu zabronionego w sensie prawnokarnym.

3.4. Problem „głębokości” porozumienia

W piśmiennictwie angielskim przyjmuje się, że dla przyjęcia zaistnienia karalnego porozumienia warunkiem wystarczającym jest jedynie ustalenie powstania podzielanej przez sprawców wspólnej decyzji, bez konieczności doprecyzowania treści porozumienia o szczegóły dotyczące miejsca, czasu czy okoliczności czynu. W przypadku polskim istnieją spory doktrynalne w tej kwestii pomiędzy zwolennikami stanowiska minimalnego oraz adherentami stanowiska wzbogaconego, co wykazano powyżej.

3.5. Karalność porozumienia

W angielskim porządku prawnym karze podlega zawarcie porozumienia co do popełnienia jakiegokolwiek przestępstwa, niezależnie od jego wagi. Karalność ta ma zatem charakter generalny. W polskim Kodeksie karnym karalne jest jedynie zawieranie porozumienia co do popełnienia określonych, zwykle cechujących się wysoką społeczną szkodliwością przestępstw, i tylko wtedy, gdy ustawa wyraźnie odpowiedzialność karną przewiduje. Tym samym w polskim porządku prawnym karalność porozumienia ma charakter wyjątkowy (szczególny).

3.6. Moment zawarcia porozumienia

W przypadku *conspiracy* porozumienie może zostać zawarte zarówno przed, jak i w trakcie planowanego czynu. Na gruncie polskim momentem granicznym zawarcia porozumienia jest wkroczenie w stadium usiłowania, gdyż od tej chwili wykonywanie czynu zabronionego wspólnie i w porozumieniu jest kwalifikowane jako figura współsprawstwa (art. 18 § 1 k.k.).

3.7. Wymiar kary za porozumienie

Criminal Law Act 1977 za dopuszczenie się *conspiracy* przewiduje karę, co do zasady, w takich samych granicach jak za dokonanie planowanego czynu. Polski Kodeks karny każdorazowo samodzielnie określa ustawowe zagrożenie karą za przygotowanie, zasadniczo znacząco niżej niż za dokonanie zamierzonego czynu. W tym zakresie ujawnia się dużo wyższy poziom punitivności angielskiego systemu prawa karnego.

3.8. Problem relacji między porozumieniem a dokonaniem planowanego czynu

W systemie angielskim brak jest szczególnej podstawy normatywnej regulującej sytuację polegającą na ocenie odpowiedzialności sprawców *conspiracy* w przypadku dokonania przez nich planowanego czynu. Zagadnienie to rozstrzyga się na płaszczyźnie procesowej i jest związane z istniejącą w konstrukcji angielskiego postępowania karnego zasadą oportunistu i wysokim poziomem dyspozytywności przedmiotu procesu przez oskarżyciela. Prawo polskie reguluje zarysowany przypadek w oparciu o dogmatyczną konstrukcję o charakterze prawnomaterialnym poprzez zastosowanie instytucji subsydiarności milczącej.

3.9. Problem zawarcia porozumienia co do przestępstwa, którego popełnienie nie jest możliwe

W przypadku *conspiracy* przedmiotem porozumienia może być także popełnienie przestępstwa, które *in concreto* nie jest możliwe, a przypadki takie są oceniane na równi z innymi i także podlegają karze. Na gruncie polskiej ustawy karnej zawarcie takiego porozumienia w ocenie autora jest bezkarne, choć prawdziwość tej tezy może być poddawana w wątpliwość.

Zakończenie

Niezależnie od przedstawionych różnic w normatywnym kształcie doktryny *conspiracy* oraz odmiany personalnej przygotowania do przestępstwa w polskim Kodeksie karnym z 1997 r., celem obu instytucji jest kryminalizacja zawieranych na etapie przed dokonaniem czynu zabronionego karygodnych porozumień,

mogących zwiększyć prawdopodobieństwo uszczerbku dla dóbr prawnych. Pomimo iż obie instytucje wywodzą się z różnych tradycji prawnokarnych i opierają się na odmiennych założeniach kryminalnopolitycznych, to warto poznać ich szczegółowe rozwiązania celem opracowania nowego modelu rozstrzygnięcia owego zagadnienia, chociażby poprzez recepcję do prawa polskiego elementów przedstawionej doktryny anglosaskiej, co pozwoliłoby na najlepszą ochronę na dalekim przedpolu czynu zabronionego najistotniejszych dóbr prawnych przed zamachami o charakterze wielopodmiotowym.

Bibliografia

Źródła

Akty prawne

Criminal Damage Act 1971, UK Public General Acts, 1971 c. 48.

Criminal Law Act 1977, UK Public General Acts, 1977 c. 45.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 z późn. zm.

Orzecznictwo

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 5 czerwca 1997 r., II AKa 50/97, LEX nr 34249.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 21 marca 2006 r., II AKa 31/06, LEX nr 437466.

Źródła internetowe

Ministry of Justice. (2015). *Criminal Practice Direction 2015*. Pobrano z <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2015/09/crim-pd-2015.pdf> (25.04.2023).

Ministry of Justice. (2019). *The Criminal Procedure Rules*. Pobrano z <http://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/criminal/docs/2015/criminal-procedure-rules-practice-directions-October-2018.pdf> (23.11.2019).

The Law Commission. (2002). *Fraud. Report on a Reference under Section 3(1)(e) of the Law Commissions Act 1965*. Pobrano z http://www.lawcom.gov.uk/app/uploads/2015/03/lc276_Fraud.pdf (9.11.2019).

Congressional Research Service. (2020). *Federal Conspiracy Law. A Brief Overview*. Pobrano z <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41223.pdf> (19.11.2019).

Literatura

- Bisgrove, M., Jarvis, P. (2014). The Use and Abuse of Conspiracy. *Criminal Law Review*, 4, 259–275.
- Buchała, K., Zoll, A. (1997). *Polskie prawo karne*. Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN.
- Ciopiński, Z. (1982). Typizacja przygotowania. *Studia Iuridica*, 10, 105–124.
- Cryer, R., Friman, H., Robinson, D., Wilmshurst, E. (2010). *An Introduction to International Criminal Law and Procedure*. Cambridge–New York: Cambridge University Press.
- Dunaj, B. (red.). (1996). *Słownik współczesnego języka polskiego*. Warszawa: Wydawnictwo „Wilga”.
- Gardocki, L., Gardocka, T., Majewski, Ł. (2017). *Prawo karne międzynarodowe. Zarys systemu*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Giezek, J., Kłaczyńska, N., Łabuda, G. (2012). *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Herring, J. (2012). *Criminal Law. Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press.
- Kunze, E. (1991). *Przygotowanie przestępstwa w ujęciu polskiego prawa karnego*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
- Liszewska, A. (2017). Przygotowanie, W: R. Dębski (red.), *Nauka o przestępstwie. Zasady odpowiedzialności* (s. 841–872). Seria: System Prawa Karnego 3. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Małecki, M. (2016). *Przygotowanie do przestępstwa. Analiza dogmatycznoprawna*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Marek, A. (2010). *Kodeks karny. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Ormerod, D., Laird, K. (2015). *Smith and Hogan's Criminal Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Padfield, N. (2014). *Criminal Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Sellars, K. (2010). Imperfect Justice at Nuremberg and Tokyo. *The European Journal of International Law*, 21(4), 1085–1102. doi: 10.1093/ejil/chq070.
- Song, T. (2014). *Conspiracy to Commit Genocide and Its Exclusion from the ICC Statute*. Pobrano z <http://www.toaep.org/pbs-pdf/18-song> (26.11.2019).
- Wróbel, W., Zoll, A. (red.). (2016). *Kodeks karny. Część ogólna, t. 1. Komentarz do art. 1–52 k.k.* Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Yanev, L. (2015). A Janus-Faced Concept. Nuremberg's Law on Conspiracy Vis-À-Vis the Notion of Joint Criminal Enterprise. *Criminal Law Forum*, 26, 419–456.

Streszczenie

Tematem opracowania jest opis instytucji prawnych w celu porównania normatywnego kształtu *conspiracy* w angielskim prawie karnym oraz polskiej figury odmiany personalnej przygotowania do przestępstwa (art. 16 § 1 k.k.) jako zjawisk normatywnych kryminalizujących zawarcie porozumienia w celu popełnienia przestępstwa. W pierwszej części autor przywołuje genezę przestępstwa *conspiracy*, opisuje jego charakter w obowiązującym angielskim ustawodawstwie oraz wskazuje na jego cechy charakterystyczne. Druga część jest poświęcona polskiej konstrukcji przygotowania do przestępstwa, ze szczególnym uwzględnieniem jej obecnego kształtu w Kodeksie karnym z 1997 r. Część trzecia – podsumowująca – jest poświęcona porównaniu poszczególnych elementów konstrukcyjnych obu instytucji ze wskazaniem istotnych różnic i wynikających z nich odmiennych zakresów kryminalizacji.

SŁOWA KLUCZOWE: *conspiracy*, przygotowanie, porozumienie, przestępstwo, zmowa, spisek

Summary

The subject of the study is a description of legal institutions in order to compare the normative shape of conspiracy in the English criminal law and the Polish personal variety figure of preparation for crime in Polish Criminal Code (Article 16 paragraph 1 of the Criminal Code) as normative phenomena that criminalize the conclusion of an agreement to commit a crime. In the first part, the author evokes the genesis of conspiracy, describes its character in current English legislation and indicates its characteristics. The second part describes the Polish construction of crime preparation, with particular emphasis on its current shape in the 1997 Criminal Code. The third – concluding part is devoted to comparing individual structural elements of both institutions with the indication of significant differences and the resulting different criminalization ranges.

KEY WORDS: preparation, agreement, crime, conspiracy, collusion

Nota o autorze

Grzegorz Surma – mgr, aplikant prokuratorski Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury; główne obszary działalności naukowej: prawo karne, postępowanie karne, kryminologia; e-mail: grzegorzsurma95@gmail.com; ORCID: 0000-0002-9302-8154.