

e-ISSN 2720-6734

3/2024

PRZEGLĄD

PRAWNO-EKONOMICZNY

KATOLICKI
UNIwersytet
LUBELSKI
JANA PAWEŁA 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 CZEPURKO (Ukraina)
dr hab. Leszek ĆWIKŁA (KUL, Lublin)
prof. dr hab. Czesław DEPTUŁA (KUL, Lublin)
ks. prof. dr hab. Antoni DEBIŃSKI (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska)
dr hab. Marzena DYJAKOWSKA, prof. KUL (KUL, Lublin)
abp prof. dr hab. Andrzej DZIĘGA (Szczecin)
dr hab. Łukasz FURMAN, prof. PANS (PANS, Krosno)
dr hab. Krzysztof GRZEGORCZYK (Wyższa Szkoła Humanistyczno-Przyrodnicza w Sandomierzu)
nadkom. dr Dominik HRYSZKIEWICZ (Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie)
prof. dr hab. Aleks JULDASZEW (Interregional Academy of Personnel Management, Ukraina)
prof. Phouphet KYOPHILAVONG (National University of Laos)
prof. dr hab. Pantelis KYRMIZOGLU (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)
assoc. prof. Salvatore Antonello PARENTE (University of Bari Aldo Moro, Italy)
prof. dr hab. Pylyp PYLYPENKO (Ukraina)
ks. dr hab. Tomasz RAKOCZY (Kraków)
prof. dr hab. Anton STASCH (European Akademy 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 DEREĒ 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

3/2024

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
Miroslaw URBANEK (KUL, Polska)

Redakcja
Maria R. PAŁUBSKA

Opracowanie komputerowe
Jakub KOŚNIEWSKI

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

e-ISSN 2720-6734

Spis treści

PHILIP FWALDIN KASUWA *Nigeria: Hungry Nation in a Land of Plenty* | 9

DANIEL KOTOWSKI *Czy ponowna kontrola celno-skarbowa stanowi nadużycie prawa przez organ podatkowy? Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 maja 2023 r., III SA/Wa 2319/22* | 33

DAMIAN KUBICKI *Rywalizacja mocarstw versus kooperacja Waszyngton–Pekin Konfrontacja handlowa między Stanami Zjednoczonymi Ameryki a Chińską Republiką Ludową (2018–2023)* | 49

JULIUSZ MROZIŃSKI *Dobrobyt wartością prawa* | 69

KAROL PAPKA *Dwudziestolecie Polski w strukturach Unii Europejskiej – kluczowe zmiany na polskim rynku pracy* | 83

BARTOSZ STRÓŻEWSKI *Status komornika sądowego w Polsce i w Niemczech – analiza prawnoporównawcza* | 105

MAREK WIERZBOWSKI *Konsument na rynku kapitałowym* | 123

Contents

PHILIP FWALDIN KASUWA *Nigeria: Hungry Nation in a Land of Plenty* | 9

DANIEL KOTOWSKI *Is Repeated Customs and Fiscal Inspection an Abuse of Right by the Tax Authority? Gloss to the Judgment of the Regional Administrative Court in Warsaw of 25th May 2023, III SA/Wa 2319/22* | 33

DAMIAN KUBICKI *Superpower Rivalry versus Washington–Beijing Cooperation The USA–PRC Trade Confrontation (2018–2023)* | 49

JULIUSZ MROZIŃSKI *Welfare as Value of Law* | 69

KAROL PAPKA *Two Decades of Poland in the European Union – Key Changes in the Polish Labor Market* | 83

BARTOSZ STRÓŻEWSKI *Status of the Bailiff in Poland and Germany – a Comparative Legal Analysis* | 105

MAREK WIERZBOWSKI *Consumer on Capital Market* | 123



<https://doi.org/10.31743/ppe.17613>

Philip Fwaldin Kasuwa

Nigeria: Hungry Nation in a Land of Plenty

Nigeria: głodny naród w krainie obfitości

Introduction

The global wealth of nations is regarded as the mainstay of capitalism. The terms “laissez-faire” and “invisible hand” are becoming popular. In the past, the prevailing economic system was that of mercantilism. Precious metals were the economic strength of a country. In this period, European countries were colonising the globe in their struggle to find more gold and silver (Smith, 1776). Today, it is a fact that countries’ real value depends on their production capacity as far as goods and services are concerned. In other words, what is known as the Gross Domestic Product (GDP). Why are some nations more prosperous than others?

Contrary to many opinions, it is not attributed to climate, geographical location, or culture but to institutions that drive economic parameters. Many historical examples from contemporary and historical examples, ranging from ancient Rome through Tudors to contemporary China, prominent academics Adegmolu and Robinson suggest that investment and prosperity depend on people’s ability to work hard to make money and keep it. The implication is that there should be sound institutions that can guarantee genuine circles of innovation to ensure good economic outcomes, from natural resources and human capital to policies. Understanding this complex web is crucial for formulating strategies to foster development and reduce global inequalities. The role of institutions in fostering development gives us hope and optimism about the potential for change in the fight against global hunger (Adegmolu & Robinson, 2013).

Hunger is not a localised issue but a pressing global concern. The prevalence of undernourishment, a crucial measure of hunger, is a global challenge. Many factors drive it, including poverty, political instability, economic disparities, climate change, and conflicts. This global nature of hunger underscores the urgency and our collective responsibility to address this issue, highlighting that we are all part of a global community working towards a common goal and demanding immediate action from all of us (United Nations [UN], 2017).

Hunger in Nigeria is a local and global problem that demands immediate and concerted attention. Despite its vast agricultural potential and economic status, Nigeria is grappling with significant hunger-related challenges. This research aims to shed light on the factors contributing to this issue and highlight the global relevance of the problem, emphasising the urgency for action.

Nigeria, a country in West Africa, is a paradox. It is rich in natural and human resources but is plagued by hunger and food insecurity. This stark contrast between wealth and hunger is a pressing issue that we will explore, analysing the challenges faced by Nigeria, the root causes of hunger, and the ongoing efforts to combat it.

Nigeria, the most populous country in Africa, has a projected population of 216.8 million as of 2022, with an almost equal distribution of males and females. This population, despite the challenges it faces, including a significant portion living in poverty, is a testament to the resilience of the Nigerian people. Nigeria also boasts a rich cultural heritage and diverse ethnic groups, with over 521 languages and over 1150 dialects and ethnic groups. The three predominant tribes in Nigeria are Hausa/Fulani in the north, the Igbos in the southeast and the Yorubas in the southwest (Sewakpo, 2018). Nigeria has experienced rapid urbanisation, with a significant portion of the population residing in urban areas such as Lagos, Kano, and Abuja. Despite urban growth, a substantial percentage of the population still lives in rural areas, relying on agriculture for livelihood. Its wealth is not just in its people but also in its vast natural resources, which include oil, natural gas, minerals, and fertile agricultural land, offering a promising future (Chenge & Salifu, 2020).

The goal of this work is to: 1) analyse the concept of national wealth and its implications for economic development, 2) investigate the factors contributing to hunger and food insecurity in Nigeria despite its abundant resources, 3) provide insights and recommendations for addressing the country's wealth inequality and hunger challenges, 4) contribute to the academic understanding of the complex relationship between wealth, poverty, and development in nations.

1. Definition of the theory of wealth and its relevance to nations

The theory of wealth, a cornerstone in understanding economic prosperity, refers to the abundance and accumulation of valuable resources, assets, and capital within a society or nation. It encompasses various forms of wealth, including natural resources, human capital, financial assets, and infrastructure, that contribute to a nation's economic prosperity and well-being (Veblen, 1899). The theory of wealth is the medium through which we can explore how these resources are acquired, managed, distributed, and utilised to generate income, promote growth, and improve the standard of living for the population (Piketty, 2014). The theory of wealth is crucial for understanding the economic development of nations. It provides insights into how countries can leverage their resources and assets to stimulate growth, create employment opportunities, and enhance productivity (Smith, 1776).

Nations with a diverse and abundant wealth base are more competitive in the global market. The theory of wealth helps countries identify their competitive advantages and develop strategies to capitalise on them for sustainable growth (Polanyi, 1944). By effectively managing and distributing wealth, nations can address poverty and inequality within their borders. The theory of wealth highlights the importance of equitable resource allocation and social policies to reduce disparities and improve living standards for all citizens. Understanding the theory of wealth is essential for promoting sustainable development practices. Nations must balance economic growth with environmental conservation and social equity to ensure long-term prosperity for current and future generations (Smith, 1776). Policymakers rely on the theory of wealth to design effective economic policies and programs that promote wealth creation, investment, and innovation. By aligning policies with the principles of wealth accumulation, nations can foster a conducive environment for economic progress. The theory of wealth influences international relations and trade dynamics among nations. Countries with valuable resources often engage in diplomatic negotiations and trade agreements to maximise the benefits of their wealth on the global stage (Smith, 1776).

2. Wealth and their significance in national development

Natural resources are raw materials or substances essential for economic development. Natural resources like gold, mines, oil, gas, and agricultural land are crucial for industrial production, energy generation, and food security. Nations

rich in natural resources can leverage them for export revenue, foreign exchange earnings, and economic diversification. Sustainably managing natural endowment is a sure way of preserving the environment, biodiversity preservation, and long-term economic sustainability (United Nations Environment Programme [UNEP], 2024). Human capital refers to individuals' skills, knowledge, and abilities contributing to economic productivity. A skilled and educated workforce drives innovation, technological advancement, and productivity growth in key economic sectors. Education, training, and healthcare investments enhance human capital, leading to higher labour force participation, income levels, and economic development. Human capital development is essential for reducing a nation's poverty, inequality, and social disparities (Sari, Cahyadin, Ignasiak-Szulc & Ahmad, 2023). Financial assets include monetary resources, investments, and capital that can be used to generate income. Sound financial systems, including banking, capital markets, and insurance, provide businesses and individuals with liquidity, credit, and investment opportunities. Financial assets facilitate savings, investment, and capital formation, supporting entrepreneurship, infrastructure development, and economic growth. Effective financial management and regulation are critical for maintaining financial stability, reducing risks, and promoting sustainable economic development. Infrastructure assets comprise physical structures and facilities that support economic activities and public services. Well-developed infrastructure, including transportation, energy, communication, and water systems, enhances connectivity, efficiency, and productivity in various sectors. Infrastructure investments stimulate economic growth, create jobs, and attract private sector investments, contributing to national competitiveness and development. Sustainable infrastructure development is essential for improving living standards, promoting urbanisation, and addressing social and environmental challenges (Du, Zhang & Han, 2021).

Technological assets encompass science, research, and innovation advancements that drive progress and competitiveness. Technological innovation fosters productivity gains, efficiency improvements, and market competitiveness in information technology, biotechnology, and manufacturing industries. Research and development, digital infrastructure, and technology transfer investments enhance national innovation capacity, entrepreneurship, and economic diversification. Technological advancements drive economic transformation, job creation, and sustainable development in the digital age (Omri, 2020). Cultural and social assets include traditions, values, social cohesion, and community networks contributing to a nation's social fabric and identity. Substantial cultural and social capital promotes cohesion, inclusivity, and resilience, fostering trust, cooperation, and social

well-being. Cultural heritage, arts, and traditions enrich national identity, promote tourism, and generate cultural and creative industries contributing to economic growth. Social capital, including social networks, community organisations, and trust, enhances social capital, mobility, and collective action to curb societal challenges and enhance lasting development (Prince, 2024).

The types of wealth mentioned above are essential drivers of economic growth, job creation, and income generation in a nation. Investments in human capital, infrastructure, and social capital contribute to improved living standards, health outcomes, and social well-being. Managing natural endowment sustainably and infrastructural improvement is crucial for environmental conservation and climate resilience. Technological innovation and financial assets enhance national competitiveness, productivity, and market positioning in the global economy. Promoting equitable access to wealth, resources, and assets ensures inclusive development, poverty reduction, and social equity within a nation.

3. Nigeria's resource abundance

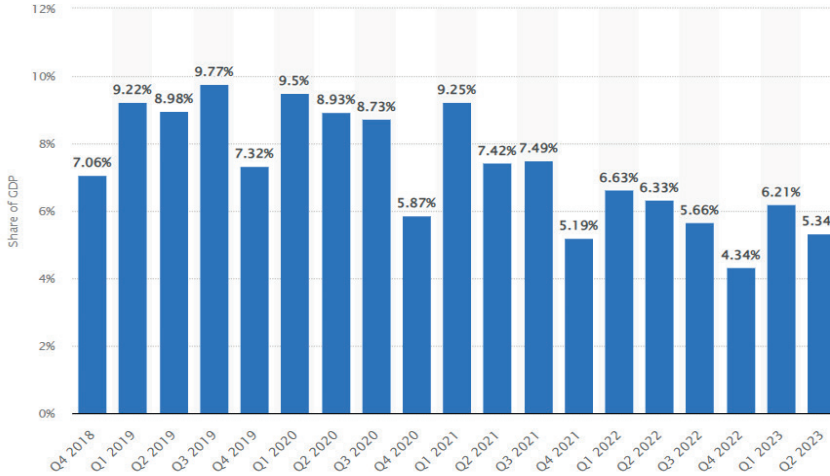
Nigeria has abundant natural resources, including oil, natural gas, minerals (such as coal, tin, and iron ore), agricultural land, and water.

3.1. Oil and gas

Since Shell Darcy discovered the Oloibiri Oilfield on Sunday, 15 January 1956, in Nigeria, it has dominated its economy (Chenge & Salifu, 2020). Oil in Nigeria forms over 90% of its exports, 25% of Nigeria's Gross Domestic Product (GDP), equivalent to 6.33% directly or indirectly reliant upon the crude oil trade, and 80% of its government's total revenues. According to the latest report of EIA 2024, Nigeria is one of the biggest hydrocarbon producers in Africa, and its production is the mainstay of the country's economy. Oil and natural gas are the major and primary sources of foreign exchange, and crude oil price changes affect the economy noticeably.

Nigeria holds the largest gas reserve in Africa. As of the June 2022 Statistical Review of World Energy, BP's report placed Nigeria sixth among the countries that export liquefied natural gas (LNG) globally in 2021. The report also stated that Nigeria had 37.1 billion barrels of crude oil reserves at the start of 2023. The production of this oil is primarily light, low-sulfur crude oil and is mainly exported to the global markets (U. S. Energy Information Administration [US EIA], 2024).

Figure 1. The contribution of the oil sector to the GDP in Nigeria (%)



Source: own study based on data from the Nigeria's National Bureau Statistics, 2022a.

The oil sector generated 5.48% of Nigeria's total GDP in the third quarter of 2023 (Figure 1) from the percentage recorded in the corresponding period of 2022 to the preceding quarter, where it generated 5.66% and 5.34%, respectively. However, the over-reliance on oil has led to neglect of other sectors, such as agriculture, contributing to food insecurity (Nigeria's National Bureau of Statistics [NBS], 2022a).

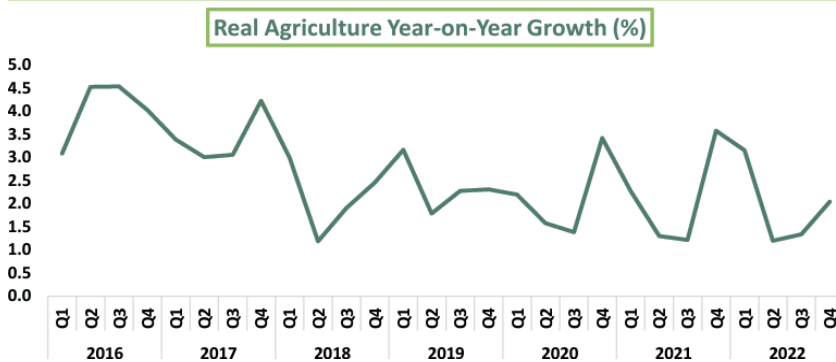
3.2. Agriculture

The agricultural sector is also vital, with Nigeria being a major producer of crops like cocoa, palm oil, and cassava. Agriculture is a vital economic sector that employs a large proportion of the population. The country has fertile land suitable for cultivating various crops, yet agricultural practices are often outdated, leading to low productivity and food shortages. Lack of improved seedlings, fertilisers, access to finance, as well as outdated agriculture methods, such as hoes and cutlasses, reduce efficiency as these methods are costly and time-consuming. Nigeria's failure to adopt advanced mechanised systems has reduced the quality of its agricultural products. The employment rates below show the Agricultural sector as the largest employer in Nigeria (Oseni & Winters, 2009).

Four sub-activities comprise the Agricultural sector (Figure 2): Crop Production, Livestock, Forestry and Fishing. The sector recorded significant growth of 18.67% year to year in nominal terms in the fourth quarter of 2022,

demonstrating an increase of 5.81% from the same quarter of 2021. Looking at the past quarter's growth rate of 20.07%, there was a decrease of 1.40% points. Crop Production remains the primary driver of this sector as it accounts for 91.58% of the whole nominal value of the sector in the fourth quarter of 2022. Based on quarter-to-quarter, the growth was 1.81% in the fourth quarter of 2022. Agriculture contributed 24.90% to the GDP nominally in the fourth quarter of 2022, more than the rate in the fourth quarter of 2021 and also falling short of that in the third quarter of 2022, which stood at 24.17% and 27.55%, respectively. Overall, in real terms, the sector recorded a contribution of 24.05% in 2022.

Figure 2. Real agriculture year-on-year growth (%)



Source: own study based on data from the Nigeria's National Bureau of Statistics: NBS, 2022b.

Agriculture had a significant growth of 2.05% year to year in the fourth quarter of 2022 in real terms, a fall of 1.53% points from the corresponding period of 2021 and a growth of 0.71% points from the past quarter, which had a growth of 1.34%. It experiences growth every quarter at 1.01%. In 2022, the sector's growth rate was 1.88%, lower than the recorded 2.13% in 2021. The sector contributed 26.46% to the whole GDP in the fourth quarter of 2022 in real terms, a fall compared to the rate recorded in the fourth quarter of 2022 and lower than the third quarter of 2022, which was at 26.84% and 29.67%, respectively. This sector contributed 25.58% in 2022 (NBS, 2022b).

3.3. Minerals

The mineral sector comprises crude petroleum and natural gas, coal mining, metal ore and quarrying and other minerals. There was a nominal growth of 1.07% (year-on-year) in the fourth quarter of 2022 (Figure 3). The other minerals demonstrated the most significant growth rate of all the sub-activities at 47.85%, and metal ore

activity was next at 22.72%. Nevertheless, Crude Petroleum and Natural gas contribute more to the sector, weighing 65.88% in the fourth quarter of 2022. Comparing the fourth quarter of 2022's growth rate relative to the fourth quarter of 2021 and third quarter of 2022 growth rates, there was a decline of 9.72% points and a fall of 35.34% points, respectively. The sector's annual growth stood at 27.11%, higher than the 1.05% recorded in 2021. The Mining and quarrying sector contributed 4.51% to the overall GDP in the fourth quarter of 2022, lower than the contributions recorded in 2021 fourth quarter at 5.25% and lower than the previous quarter recorded at 7.32%. The sector's total contribution in nominal terms in 2022 was 6.85%. The mining and quarrying sector grew significantly by 11.39% (year-on-year) in the fourth quarter of 2022. Compared to the same quarter of 2021 and the third quarter of 2022, it was lower by 5.23% points and higher by 9.92% points, respectively. Quarter-to-quarter, there was a growth of 11.42%. The 2022 growth rate of the sector stood at 18.16%, lower than the 7.79% recorded in 2021. The contribution of this sector to the GDP in real terms stood at 4.71% in the quarter under review, lower than the rate of 5.50% recorded in the corresponding quarter of 2021 and lower than the 5.90% recorded in the third quarter of 2022. The annual total contribution of the sector in real terms in 2022 was 5.88%, lower than the 7.41% reported in 2021 (NBS, 2022b).

Figure 3. Real mining & quarrying sector year-on-year growth (%)



Source: own study based on data from the Nigeria's National Bureau of Statistics: NBS, 2022b.

4. Human resources

4.1. Population

The capacity of human resources highly influences the potential of any country. Nigeria is the largest African country in terms of population, yet this abundance of human resources has not yielded the much-needed economic growth.

The economic growth rate is still as low as 0.1% as in 1995 and 1996. Reports of various statistics suggest the interactions between demographic trends and the state of the economy in Nigeria. Nigeria's high fertility rate of 5.9 per woman and a young population (45% below 15 years old) has been responsible for the consistently high population growth of 2.38% per year and a slow economic growth rate (Ogunleye-Adetona, 2010).

4.2. Education

Education plays a crucial role in addressing hunger and poverty in Nigeria. Investing in quality education can empower individuals, improve agricultural practices, and create opportunities for economic growth. However, the educational situation in Nigeria is pathetic. The latest report by UNICEF (2022) has it that 1 out of 3 children are out of school (OOS) in Nigeria: It shows 10.2 million at the primary level, 8.1 million at the Junior Secondary school (JSS) level, and 12.4 million children never attended school, and 5.9 million left school early. According to UNICEF, Nigeria's OOS population accounts for 15% of the global population. As an insider, I firmly believe that out-of-school children are up to 15 million, and almost 95% of this number is from the northern part of the country.

4.3. Workforce

Nigeria has a large workforce with diverse skills and talents. However, reports show that the unemployment rate was 5 per cent in the third quarter of 2023, representing a third consecutive increase since the first quarter of 2023. On the other hand, the underemployment rate rose from 11.8 per cent in the 2023 second quarter (Q2) to 12.3% in the 2023 third quarter (Q3). Statistics also showed some disparity across settlement types (urban and rural). This brings Nigeria's misery index – unemployment and inflation rates – to 26.5% as of 2023 third quarter (Q3). Nigeria has one of the world's highest misery indexes, with many Nigerians leading a miserable life as purchasing power weakens due to high inflation, pushing many people into poverty.

5. Economic potentials

Nigeria's resource abundance has the potential to generate substantial revenue through exports, royalties, and taxes, providing the government with an income

source. Exporting oil and other resources contributes to foreign exchange reserves, stabilising the currency and supporting imports. Resource wealth can fund infrastructure projects, such as roads, ports, and energy facilities, improving connectivity and supporting economic activities. The extractive industries and agriculture sectors create employment opportunities, reducing poverty and increasing economic diversification.

6. Challenges

6.1. Corruption

Corruption is one of Nigeria's most significant challenges. Mismanagement of resources, embezzlement of funds, and lack of transparency have hindered the country's development and contributed to widespread poverty (Adamaagashi, C. Awakessien & S. Awakessien, 2024). Some of the recent cases of corruption are that of Abdulrasheed Maina, the Pension Reform Task Team's Chairman, who allegedly looted 195 billion Naira (over \$137 million); five people, including a former Director of Police Pension Fund, Dangabar were accused of misusing 32.8 billion Naira (over \$23 million) from the Police Pension Fund, the immediate past governor of Kogi state, Yahaya Bello is alleged to have stolen N80.2 billion (over \$56 million). These are a few cases among many (Centre for Journalism and Innovation and Development [CJID], 2024). In the 2022 Corruption Perception Index (CPI) Nigeria scored 24 out of 100, indicating a perception of high levels of corruption. This score placed Nigeria at 150 out of the 180 ranked countries. This positioning reflects ongoing challenges with corruption despite various efforts by the government and civil society organisations to address the issue (CPI, 2021).

6.2. Poverty

Poverty, a pervasive issue in Nigeria, has a profound impact on the country's food security. A significant proportion of the population lives below the poverty line for basic needs such as food, clean water and healthcare. According to Nigeria's National Bureau of Statistics, the latest report reveals that 63% of the population (133 million people) are multidimensionally poor. The National MPI rate is 0.257, showing that poor people in Nigeria are unable to provide for one of their basic needs. Regionally, 65% of the poor population (86 million) live in the Northern region, while 35% (nearly 47 million) live in the Southern region. Poverty levels

vary significantly across states. It is as low as 27% in Ondo state in the south region compared to a high Sokoto state, which has 91% in the northern region. Over half of the population is poor and uses dung, wood and charcoal to cook instead of cleaner energy. The people are experiencing a lack of healthcare, food, and housing. Monetary poverty is minimal compared to the many dimensions of poverty across most of the states. The National Multidimensional Poverty Index (MPI) report in 2018/19 showed that 40.1% of Nigeria's population is below the poverty line, and 63% are diversely poor, according to the National MPI report 2022. The diversity of poverty is higher in the rural areas, with 72% compared to 42% in the urban cities (NBS, 2022b).

6.3. Inequality

Income inequality is a significant issue in Nigeria, with a small percentage of the population holding disproportionate wealth. These are mainly the political class, who enrich themselves with taxpayers' money. This disparity has led to social unrest and has further marginalised the poor and vulnerable populations. Nigeria is among the countries with high income inequality globally. According to the World Bank and other economic reviews, the Gini coefficient, a measure of income distribution inequality, has been reported to range significantly, indicating severe income disparity. The wealthiest 10% of Nigerians earn times more than the poorest 10%, highlighting a vast gap between the wealthy and the poor (World Bank, 2022). Using the Gini index, the average measure of income inequality for the past five years is approximately 0.49. Contextually, the wealthiest person in Nigeria can earn 8,000 times more in one day than what the poorest 10% of Nigerians typically spend on consumption in an entire year. The analysis by income quintile on the nation's income showed that in 2018, the poorest 20% of the population shared 7% of the total national income in sharp difference to the top 20% that commands 42% of the income share (World Bank, 2019). Despite being rich in natural resources, particularly oil, over 40% of the population is poor (NBS, 2022b). Millions of people live on less than \$1.90 a day.

Regional economic inequalities in Nigeria are highly pronounced. The northern regions of Nigeria are generally poorer than the South. For instance, states in the Northwest and Northeast have higher poverty rates than those in the South and Southwest. The factors associated with poverty in the north are associated with illiteracy, people's attitude to economic prosperity, corruption, bad governance, child destitution (Almajiranci, that is, street begging), ethnic clashes and poor economic roadmap (Daily Trust, 2019). Educational and healthcare access

also varies significantly between regions, with the northern part of the country experiencing lower literacy rates and higher incidences of preventable diseases, as seen in the survey reports under poverty.

Educational attainment is another area of significant inequality. UNESCO reports (2024) show disparities in primary school enrolment and literacy rates between different socio-economic groups, with many children in rural areas lacking primary education. According to UNESCO, students in Nigeria score 309 on a harmonised test score scale where 625 indicates higher levels and 300 represents minimum attainment. This benchmark corresponds to the advanced achievement standard, especially in the International Mathematics and Science Study set. It is imperative to improve the quality of the education provided in schools. The primary school completion rate was 59% in 2020 for boys and 51% for girls. The secondary completion rate is lower, with boys at 42% and girls at 36%. Enrolment in tertiary institutions was 14% for men in 2018 versus 10% for women (UNESCO, 2024). Unemployment rates also vary significantly, with youth unemployment being exceptionally high, exacerbating economic disparities.

According to the UN report on women in the African region, Out of the 206 million population of Nigeria, women make up about 49.95%. 1 out of 3 women from the age of 15 to 49 experience physical or sexual violence almost daily. Women face other forms of gender-based violence, including female mutilation, in many parts of Nigerian society due to deeply entrenched cultural and religious beliefs (UN, 2023). Nigeria has never had a woman president or vice president, and yet females are the highest in number among the electorate. Despite all the efforts made by women to contribute to Nigeria's politics and decision-making, they have continued to record low representation at all levels of governance. In the just concluded 2023 general election, women's representation in the National Parliament is 4.4%, with only 8 women among the 46 appointed Ministers. In the same year, there were only 4 women out of 109 members in the Senate and 16 out of the 360 members in the House of Representatives (UN, 2023). Gender disparities also persist, with women and girls experiencing lower access to education and economic opportunities. According to various reports, including those from the UN and other international organisations, Nigerian women are less likely than men to receive formal education. They are more likely to be employed in lower-paying, less secure forms of work.

There is significant inequality in access to healthcare between urban and rural areas and between the rich and the poor. Healthcare has been highlighted during health crises such as the COVID-19 pandemic.

6.4. Insecurity

Nigeria is not at war in the real sense of the word. However, the massacres resulting from various forms of insecurity qualify it to be regarded as conflict-ridden and at war. Conventionally, the onset requires at least 1,000 battle deaths before it is regarded as a civil war (Dupuy & Rustad, 2018). Islam and Christianity are the two most popular religions in Nigeria. The seeming agenda of the Fulani to Islamise Nigeria has been a serious source of insecurity in Nigeria. This suspicion has destroyed the political and governance trust in Nigeria. The narrative seems to be founded on the Jihad of 1804 embarked on by a Fulani Man called Usman Dan Fodio, who wanted to conquer Nigeria in the name of Islam. These and other conflicts among groups across Nigeria continue to be on the rise. Nigeria has consistently been recording deaths in thousands in various conflicts perpetrated by different groups for decades. The Armed Conflict Location and Event Data Project (ACLED) put the estimated figure of deaths by the Boko Haram terrorist group at 34,260 and 37,535 people between 2011 and 2018 (Campbell & Harwood, 2018). Apart from the Boko Haram insurgency, there are other sources of violent deaths, which include inter-community conflicts, herdsmen farmers' conflicts, clashes between the security agencies and socio-cultural or religious group conflicts, and other criminal activities, especially kidnappings for ransom. There were about 10,665 cases of both injuries or deaths resulting from various forms of violence, with the highest coming from criminal activities in 2018 alone, recording about 3,430 deaths in 1,190 cases (Ukoji, Ayodokun & Eze, 2019). In the same vein, Boko Haram's deadly activities in the north and the menace of Fulani herdsmen continue to have serious implications for food security. The inhumane tradition of the Fulani herdsmen has often pitted them against vicinity farmers as a result of destroying their farms. In the past, mainly before 1999, these conflicts were well managed among the herdsmen and farmers, and they never extended to the level of recording fatalities. However, when Nigeria returned to democratic rule in 1999, the conflicts between the Fulani herdsmen and farmers gradually took new forms, and the occurrence, complexity, and killings as a result of the traditional dispute mechanisms became inadequately maintained. Due to their activities, the Institute for Economics and Peace proscribed the Fulani herdsmen as the fourth deadliest group in the global terrorism index in 2014 after killing 1,229 people (Institute for Economics and Peace [IEP], 2018).

Fulani herdsmen have continued to be deadly toward other indigenous tribes since 2014. They are responsible for the majority of attacks, especially demanding

ransom for abductions and militia expeditions against farming communities. The herders continue to be emboldened in their level of attacks because they seem to have sympathisers and sponsors in the Nigerian government despite the classification of these herdsmen as terrorists by the international community. The sponsorship and support of these herders by Miyetti Allah Kautal Hore, Miyetti Allah Cattle Breeders Association of Nigeria and support of the Fulani Nationality Movement, as well as the silent support from the immediate past Nigerian President, Muhammadu Buhari, has encouraged these herdsmen to continue on their rampage of mayhem against the indigenous tribes (Ilesanmi & Odefadehan, 2022). Despite calls by Nigerians that the Presidency is protecting the herdsmen killers and those sponsoring them, nothing has been done to curtail the activities of these herdsmen (International Crisis Group, 2017; Amnesty International, 2018). The courage of the Fulani herdsmen could be seen in the type of hard weapons at their disposal. Before, they only carried and relied on weapons like long clubs, machetes, bows and arrows. But now, they go around with the Soviet assault rifle, Avtomat Kalashnikova (AK47). Recently, it was identified that more than 10,000 people have lost their lives in the past decade due to the terrors unleashed by Fulani herdsmen on the farming communities. Also, more than 6,000 people were found to have been injured or dead in the past two years (Kwaja & Ademola-Adelehin, 2018).

The Fulani herdsmen have also contributed a major threat to food production in Nigeria through their violent harassment of farmers, especially in states like Benue, Gombe, and Taraba. The Fulani herdsmen attacked farmers in the communities in Taraba State and killed about 732 people within four days in June 2017. The Institute for Economics and Peace named them as terrorists. This is due to their engagement in violence, killings, and unrest. These herdsmen do not only invade and destroy farms and farm produce; they intentionally allow their cows to graze on crops that farmers have worked hard to cultivate. This resource-driven conflict between farmers and herdsmen has also decreased access to land for food production, contributing greatly to agricultural food loss in Nigeria.

6.5. Climate change

Nigeria has been identified as one of the sub-Saharan African states that are vulnerable to changing climatic conditions (Ughaelu, 2017). Climate change has contributed to the low food quality and nutritional composition of food crops, exposing people to harmful products and causing permanent health issues. The changes in environmental conditions brought about by climate change affect

the six vegetative zones of Nigeria differently (Ughaelu, 2017). This has led to the alteration of planting and harvesting seasons, a crucial aspect of agricultural practices, and a decrease in crop yield, increased pests, influence on livestock, flooding of farmlands and high demands for irrigation. In 2012, severe flooding that had not been recorded in the country in the past four decades occurred in many parts of Nigeria, leading to heavy losses in human lives, crops and livestock as well as human displacement (Ogbuchi, 2020). The reason for the food security and human security crises currently faced in Nigeria is not far-fetched; climate has been identified by researchers as the subtle causative factor for these (Onyeneke, Amadi, Iheanacho, Uwazie & Enyoghasim, 2020). The persistent fall of rainfall gradients in parts of northern Nigeria has increasingly rendered the affected areas unfit for crop and animal production due to the use of natural resources (Wossen, Berger, Haile & Troost, 2018). Also, persistent flooding of coastlines and the southernmost part of Nigeria has led to crop damage, loss of soil fertility, soil toxicity and disruption of the soil ecosystem (Wossen et al., 2018). Some international economic and financial organisations have warned that climate remains a threat to sustainable food production in Nigeria (World Bank, 2016a; 2016b; Food and Agriculture Organization of the United Nations [FAO], 2017).

Many research findings point to the fact that the climatic vagaries brought about by climate change have adverse effects on agricultural productivity in Nigeria, leading to lowered productive outputs. This situation has led to shortfalls and disruptions in food and has brought about hikes in food prices. The era of food insecurity has intensified across Nigeria as a result of climatic factors which have limited agricultural productivity. Climate change-induced alterations such as droughts, heavy precipitation, flooding of farmlands, rising temperature, increasing aridity and soil acidity, changes in relative humidity, and increased evaporation, among others, have adverse effects on agricultural productivity and food systems in Nigeria. Climate change has become an everyday reality in Nigeria, with growing intensity and resulting in the increasing frequency of environmental issues such as floods, droughts, rising temperatures, and extreme weather events, which disrupt agricultural productive activities (Adishi & Olu-ka, 2018). The livelihood of some 15 million pastoralists in northern Nigeria is threatened by decreasing access to water and pasture shortages linked to climate change (Onuoha & Ezirim, 2010). Climate variability and extremes will continue to pose a greater challenge to food stability. It has been stated that persistent food price rises experienced in part of Nigeria would make basic food unaffordable to low-income earners (Ayo, Omosebi & Sulieman, 2014). Increased aridity in the Sahel and Sudan savannah regions has rendered large areas of land useless

for agricultural productivity, resulting in a food security crisis in the affected areas, which are densely populated. What is more, the number of malnourished children in Nigeria is expected to be on a steady rise as a result of threats posed by climate change (Fasona & Omojola, 2005).

Empirical studies have revealed that higher and varying temperatures and rainfall patterns witnessed in Nigeria within the past decade are gradually shifting the country's usual agricultural production pattern (Ikem, 2018; Wossen et al., 2018). Consistent extreme climate changes such as drought and flood have thrown the agricultural sector's productive system into crisis (Ogbo, Ebele & Ukpere, 2013).

The Nigerian Meteorological Agency (NiMet; 2024) plays a crucial role in monitoring and reporting changes in climatic parameters such as rainfall, temperature, and extreme weather events. Their observations, recorded across various ecological zones in Nigeria, have revealed the adverse effects of these changes on agricultural productivity – Nigerian climatic data from 1914 to 1970, 1971 to 2000, and 2001 to 2011. The findings indicate changes in the onset and cessation of rainfall, which has affected the Nigerian food system pattern (Ethan, 2015). Climate change is a serious growing risk to food security in Nigeria.

These challenges suggest that hunger in Nigeria is primarily caused by a combination of factors, including poverty, conflict, climate change, and inadequate infrastructure. Limited access to nutritious food, lack of clean water, and poor healthcare services also contribute to food insecurity. Hunger has far-reaching consequences on individuals, families, and communities in Nigeria. Some of the health effects of chronic hunger are malnutrition, stunted growth, and increased susceptibility to diseases. Additionally, hunger hinders economic development and perpetuates the cycle of poverty. Nigeria has the worst fatal consequences of malnutrition. Nigeria's child mortality rate is 11.7% above the global average of 3.7%. This is why the global hunger index ranked Nigeria 109th out of the 125th countries after scoring 28.3% in 2023.

7. Efforts and sustainable solutions

The government is making some efforts to address hunger and food insecurity. Initiatives such as the National Food Security Council, the National Social Investment Program, and the Green Alternative Program aim to improve food production, distribution, and access for vulnerable populations. Non-governmental organisations (NGOs) are vital in providing food aid, nutrition programs, and agricultural support to needy communities. Organisations such as Action

Against Hunger (2021), Oxfam (2021), and Save the Children (2021) work tirelessly to alleviate hunger and improve food security in Nigeria.

Investing in sustainable agricultural practices, modernising farming techniques, and supporting smallholder farmers can enhance food production and ensure food security in Nigeria. Promoting crop diversification, improving irrigation systems, and enhancing market access for farmers are crucial steps towards achieving food sufficiency. Empowering individuals through education and skill development programs can break Nigeria's poverty and hunger cycle. Providing training in agricultural practices, entrepreneurship, and vocational skills can create opportunities for economic growth and food self-sufficiency. Finding a solution to the problem of poverty is essential in combating hunger in Nigeria. Successive governments have tried to implement programmes like Operation Feed the Nation, Green Revolution, Better Life for Rural Women, and the Family Economic Advancement Programme. The study reveals, among others, that all the poverty alleviation programmes have failed due to inadequate funding, lack of proper coordination and commitments, and poor design and evaluation of programmes. The proper implementation of these programmes is what Nigeria needs to guarantee and uplift the vulnerable population and improve food security.

Conclusion

Nigeria stands at a critical juncture, grappling with the paradox of being a nation abundant in resources yet plagued by hunger and food insecurity. The intricate interplay of demographic diversity, economic challenges, and pervasive insecurity has created a complex landscape that hinders the country's agricultural potential and economic growth.

The demographic diversity of Nigeria, with its large and youthful population, presents both opportunities and challenges for sustainable development. Harnessing the energy and creativity of the youth, improving access to education and skills training, and promoting inclusive economic policies are essential steps towards building a resilient and prosperous nation.

However, the persistent insecurity in Nigeria, characterised by various forms of violence and conflict, poses a significant threat to agricultural productivity, food security, and overall economic stability. The impact of insecurity on farmers, businesses, and communities reverberates across the economy, hindering growth, investment, and job creation.

A multifaceted approach is needed to address the pressing issue of food insecurity in Nigeria. This includes strengthening security measures to protect farmers and agricultural activities, investing in infrastructure and technology to enhance productivity, and fostering partnerships with international organisations and neighbouring countries to support food access and distribution.

Moving forward, Nigeria must prioritise security, economic diversification, and social welfare to overcome the challenges of hunger and poverty. By implementing effective policies, promoting sustainable agricultural practices, and fostering a conducive business environment Nigeria can unlock its full potential and pave the way for a future where abundance indeed translates into prosperity for all its citizens. The journey towards food security and economic stability in Nigeria requires collective efforts, innovative solutions, and a steadfast commitment to addressing the root causes of hunger and insecurity. With determination and strategic planning, Nigeria can transform its narrative from a hungry nation to a land of plenty for generations. By working together, both the government and civil society can create a future where hunger is no longer a reality in a land of plenty.

Bibliography

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2013). *Why Nations Fail*. New York: Crown Business.
- Action Against Hunger. (2021). Retrieved from <https://www.actionagainsthunger.org/> (14.08.2024).
- Adamaagashi, I., Awakessien, C., & Awakessien, S. (2024). Corruption and Governance: Examining the Impact on Political Stability in Nigeria. *International Journal of Social Sciences and Management Research*, 10(2). doi: 10.56201/ijss-mr.v10.no2.2024.pg1.19.
- Adishi, E., & Oluka, N. L. (2018). Climate Change, Insecurity and Conflict: Issues and Probable Roadmap for Achieving Sustainable Development Goals in Nigeria. *International Journal of Social Sciences and Management Research*, 4(8), 12–20.
- Amnesty International. (2018). Retrieved from <https://www.amnesty.org/en/> (14.08.2024).
- Ayo, J. A., Omosebi, M. O., & Sulieman, A. (2014). Effect of Climate Change on Food Security in Nigeria. *Journal of Environmental Science, Computer Science and Engineering and Technology*, 3(4), 1763–1778.
- Campbell, J., & Harwood, A. (2018). Boko Haram's Deadly Impact. Retrieved from <https://www.cfr.org/article/boko-haramsdeadly-impact> (12.08.2024).
- Centre for Journalism Innovation and Development [CJID]. (2024). *Top 10 Corruption Scandals Nigeria's National Assembly Hasn't Resolved*. Retrieved from <https://thecjid.org/top-10-corruption-scandals-nigerias-national-assembly-hasnt-resolved/> (13.08.2024).

- Chenge, A. A., & Salifu, D. O. (2020). The Paradox of Plenty: Natural Resource Revenues and Resource Curse in Nigeria. *Journal of International Affairs*, 3(2), 12–28.
- Corruption Perceptions Index [CPI]. (2021). Retrieved from <https://www.amnesty.org/en/> (14.08.2024).
- Daily Trust. (2019). Retrieved from <https://dailytrust.com/> (14.08.2024).
- Du, X., Zhang, H., & Han, Y. (2021). How Does New Infrastructure Investment Affect Economic Growth Quality? Empirical Evidence from China. *Sustainability*, 14(6), 3511. doi: 10.3390/sul4063511.
- Dupuy, K., & Rustad, S. A. (2018). Trends in Armed Conflict, 1946–2017. Retrieved from <https://cdn.cloud.prio.org/files/1dce3b35-6fa7-43d9-aaa8-d4efe-4bcbd36/Dupuy%20Rustad-%20Trends%20in%20Armed%20Conflict%201946-2017%20Conflict%20Trends%205-2018.pdf?inline=true> (12.08.2024).
- Ethan, S. (2015). Impact of Climate Change on Agriculture and Food Security in Nigeria: Challenges and Adaptation. *Global Advanced Research Journal of Medicinal Plant*, 3(1), 1–9.
- Fasona, M. J., & Omojola, A. S. (2005). *Climate Change, Human Security and Communal Clashes in Nigeria. Proceedings of International Workshop on Human Security and Climate Change, Holmen Fjord Hotel, Asker, near Oslo, 22–23 June 2005*. Oslo: Global Environmental Change and Human Security. doi: 10.13140/2.1.2218.5928.
- The Food and Agriculture Organization of the United Nations [FAO]. (2017). *Northeastern Nigeria: Situation Report – January 2017*. Retrieved from www.fao.org/fileadmin/user_upload/FAOcountries/Nigeria/ToR/FAO_Situation_Report_Northeastern_Nigeria_January_2017.pdf (31.03.2021).
- Ikem, T.U. (2018). Prospects of Food Self-Reliance in Nigeria. *Farming and Rural System Economics*, 56(1), 112–120.
- Ilesanmi, O., & Odefadehan, C. (2022). The Impact of Insecurity on Agricultural Food Loss in Nigeria. *Caleb Journal of Social and Magement Sciences*, 7(1), 78–92. doi: 10.26772/CJSMS2022070104.
- Institute for Economics and Peace [IEP]. (2018). *Global Terrorism Index 2018: Measuring the Impact of Terrorism*. Sydney. Retrieved from <https://reliefweb.int/report/world/global-terrorism-index-2018> (12.08.2024).
- International Crisis Group. (2017). *Herders against Farmers: Nigeria's Expanding Deadly Conflict*. Africa Report No. 252. Retrieved from <https://www.crisisgroup.org/sites/default/files/252-nigerias-spreading-herder-farmer-conflict.pdf> (12.08.2024).
- Kwaja, C. M. A., & Ademola-Adelehin, B. I. (2018). *The Responses to Conflict between Farmers and Herders in the Middle Belt of Nigeria: Mapping Past Efforts and Opportunities for Violence Prevention*. Retrieved from <https://documents.sfcg.org/wp-content/uploads/2018/03/Responses-to-Conflicts-between-Farmers-and-Herders-in-the-Middle-Belt-FINAL.pdf> (12.08.2024).

- Nigeria's National Bureau of Statistics. (2022a). *Nigeria Launches Its Most Extensive National Measure of Multidimensional Poverty*. Retrieved from <https://nigerianstat.gov.ng/news/78#:~:text=In%20Nigeria%2C%2040.1%25%20of%20people,of%20people%20in%20urban%20areas> (13.08.2024).
- Nigeria's National Bureau of Statistics [NBS]. (2022b). *Reports on Poverty, Employment, and Economic Statistics*. Retrieved from <http://www.nigerianstat.gov.ng/> (12.08.2024).
- Nigerian Meteorological Agency [NiMet]. (2024). Retrieved from <https://nimet.gov.ng/> (14.08.2024).
- Ogbo, A., Ebele, N., & Ukpere, W. (2013). Risk Management and Challenges of Climate Change in Nigeria. *Journal of Human Ecology*, 41(3), 221–235.
- Ogbuchi, T. C. (2020). Quantitative Indicators of Production of Food Crops. *Journal of Tropical Agriculture*, 32(1), 79–88.
- Ogunleye-Adetona, A. C. I. (2010). Human Resources and Economic Development in Nigeria. *Journal of Sustainable Development in Africa*, 12(3), 204–211.
- Omri, A. (2020). Technological Innovation and Sustainable Development: Does the Stage of Development Matter?. *Environmental Impact Assessment Review*, 83, 106398. doi: 10.1016/j.eiar.2020.106398.
- Onuoha, F. C., & Ezirim, G. E. (2010). Climatic Change and National Security: Exploring the Conceptual and Empirical Connections in Nigeria. *Journal of Sustainable Development in Africa*, 12(4), 255–269.
- Onyeneke, R. U., Amadi, M. U., Iheanacho, S. C., Uwazie, U. I., & Enyoghasim, M. O. (2020). Consumption of different Forms of Fish in Abakaliki Metropolis of Ebonyi State, Nigeria. *African Journal of Food, Agriculture, Nutrition and Development*, 20(2), 15523–15537. doi: 10.18697/ajfand.90.19175.
- Oseni, G., & Winters, P. (2009). Rural Nonfarm Activities and Agricultural Crop Production in Nigeria. *Agricultural Economics*, 40(2), 189–201. doi: 10.1111/j.1574-0862.2009.00369.x.
- Oxfam International. (2021). *Nigeria*. Retrieved from <https://www.oxfam.org/en/countries/nigeria> (12.08.2024).
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Polanyi, K. (1944). *The Great Transformation*. New York: Farrar & Rinehart.
- Prince, E. (2024). Role of Social Capital in Community Development. *Journal of Advanced Sociology*, 5(2), 55–68. doi: 10.47941/jas.1860.
- Sari, V. K., Cahyadin, M., Ignasiak-Szulc, A., & Ahmad, R. (2023). Threshold Levels of Poverty and Unemployment Rates on Economic Growth in Indonesia During COVID-19 Pandemic. *Jurnal Ekonomi dan Studi Pembangunan*, 15(1), 74–86.

- Save the Children. (2021). *Nigeria*. Retrieved from <https://www.savethechildren.org/us/where-we-work/africa/nigeria> (13.08.2024).
- Sewakpo, H. (2018). Ethnic, Linguistic and Religious Diversity. In: S. Okafor, and G. Ikwuyatum (Eds.), *Nigeria Handbook: All You Want to Know About Nigeria* (pp. 27–32). Abuja: Federal Ministry of Information.
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London: Methuen & Co.
- Transparency International. (2021). *Corruption Perceptions Index 2021. Nigeria*. Retrieved from <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nga> (13.08.2024).
- Ughaelu, C. M. (2017). Contemporary Environmental Issues Respect to Food Production in Nigeria. *Journal of Environmental Management*, 41(2), 108–117.
- Ukoji, V. N., Ayodokun, A. V., & Eze, V. C. (2019). *Nigeria Watch: The Eight Report on Violence in Nigeria*. [Research Report] IFRA-Nigeria Working Papers Series 78. Retrieved from <https://hal.science/hal-03313364/document> (13.08.2024).
- UNESCO. (2024). *Nigeria*. Retrieved from <https://en.unesco.org/countries/nigeria> (13.08.2024).
- UNICEF. (2022). *Education opportunities for Out-of-School Children (OOSC)*. Retrieved from <https://www.unicef.org/nigeria/media/7746/file/UNICEF%20Nigeria%20Cheat%20Sheet:%20Out-of-school%20Children.pdf> (13.08.2024).
- United Nations. (2017). *General Assembly of the United Nations. 72nd Session*. Retrieved from <https://www.un.org/en/ga/72/> (13.08.2024).
- United Nations. (2023). Retrieved from <https://www.un.org/en/> (14.08.2024).
- United Nations Environment Programme [UNEP]. (2024). Retrieved from <https://www.unep.org/> (14.08.2024).
- U. S. Energy Information Administration. (2024). *Country Analysis Brief: Nigeria*. Retrieved from <https://www.eia.gov/international/analysis/country/NGA> (13.08.2024).
- Veblen, T. (1899). *The Theory of the Leisure Class*. London: Penguin Books.
- World Bank. (2016a). *Nigeria Overview*. Retrieved from <https://www.worldbank.org/en/country/nigeria/overview> (13.08.2024).
- World Bank. (2016b). *North-East Nigeria – Recovery and Peace Building Assessment (Vol. 2): Component Report*. Washington, D.C.: World Bank Group. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/318981479876741883/Component-report> (13.08.2024).
- World Bank. (2019). *World Bank Report*. Retrieved from <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr/wdr-archive> (13.08.2024).
- World Bank. (2022). *World Bank Report*. Retrieved from <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr/wdr-archive> (13.08.2024).

Wossen, T., Berger, T., Haile, M. G., & Troost, C. (2018). Impacts of Climate Variability and Food Price Volatility on Household Income and Food Security of Farm Households in East and West Africa. *Agricultural Systems*, 163, 7–15.

Summary

Hunger is a pressing global concern. The prevalence of undernourishment, a crucial measure of hunger, is a global challenge. Many factors are responsible including poverty, political instability, economic disparities, climate change, and conflicts. The global nature of hunger underscores the urgency and collective responsibility to address this issue, demanding immediate action from all of us. Often heralded as a land of vast agricultural potential and rich natural and human resources, Nigeria faces a paradoxical struggle with pervasive hunger and food insecurity. This article explores Nigeria's multifaceted hunger crisis despite its capacity to be a leading food producer in Africa. We examine the socio-economic and political dynamics that contribute to this disparity, including issues such as land distribution inequities and the impact of oil dependency. Additionally, the article analyses the role of government policies and infrastructure deficits. The goal of this work is to 1) analyse the concept of national wealth and its implications for economic development, 2) investigate the factors contributing to hunger and food insecurity in Nigeria despite its abundant resources, 3) provide insights and recommendations for addressing the country's wealth inequality and hunger challenges, and 4) contribute to the academic understanding of the complex relationship between wealth, poverty, and development in nations.

KEYWORDS: global wealth, natural and human resources, Nigeria, hunger

Streszczenie

Głód jest palącym problemem o wymiarze globalnym. Częstość występowania niedożywienia, kluczowej miary głodu, jest globalnym wyzwaniem. Wiele czynników, takich jak: ubóstwo, niestabilność polityczna, dysproporcje gospodarcze, zmiany klimatyczne i konflikty, wpływa na ten stan rzeczy. Globalny charakter głodu wskazuje na pilną potrzebę i zbiorową odpowiedzialność za rozwiązanie tej kwestii, wymagając od nas wszystkich natychmiastowych działań. Nigeria, często uważana za kraj o ogromnym potencjale rolniczym i bogatych zasobach naturalnych i ludzkich, stoi w obliczu paradoksalnej walki z wszechobecnym głodem i brakiem bezpieczeństwa żywnościowego. Niniejszy artykuł analizuje wieloaspektowy kryzys głodu w Nigerii istniejący pomimo jej potencjału do bycia wiodącym producentem żywności w Afryce. Przedmiotem analizy jest dynamika społeczno-gospodarcza i polityczna, która przyczynia się do tej rozbieżności, w tym kwestie takie jak nierówności w podziale gruntów i wpływ uzależnienia od ropy naftowej. Ponadto w artykule została omówiona rola polityki rządowej i deficytów infrastrukturalnych. Celem niniejszej pracy jest: 1) analiza koncepcji bogactwa narodowego i jego implikacji dla rozwoju gospodarczego, 2) zbadanie

czynników przyczyniających się do głodu i braku bezpieczeństwa żywnościowego w Nigerii, pomimo jej obfitych zasobów, 3) dostarczenie spostrzeżeń i zaleceń dotyczących rozwiązania nierówności majątkowych w kraju i wyzwań związanych z głodem oraz 4) przyczynienie się do zrozumienia złożonego związku między bogactwem, ubóstwem i rozwojem narodów.

SŁOWA KLUCZOWE: globalne bogactwo, zasoby naturalne i ludzkie, Nigeria, głód

Nota o autorze

Philip Fwaldin Kasuwa – MA w zakresie filozofii i prawa Unii Europejskiej; analityk społeczny; główne obszary działalności naukowej: filozofia i prawo; e-mail: kasuwaphil@gmail.com; ORCID: 0000-0001-7118-6461.



<https://doi.org/10.31743/ppe.17436>

Daniel Kotowski

Czy ponowna kontrola celno-skarbowa stanowi nadużycie prawa przez organ podatkowy? Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 maja 2023 r., III SA/Wa 2319/22

Is Repeated Customs and Fiscal Inspection an Abuse of Right by the Tax Authority? Gloss to the Judgment of the Regional Administrative Court in Warsaw of 25th May 2023, III SA/Wa 2319/22

Teza

Podejmowanie przez organ podatkowy kilku lub wielu analogicznych kontroli po sobie w kontekście art. 165b ustawy – Ordynacja podatkowa stanowi nadużycie prawa. Brak regulacji prawnej, która wprost wyrażałaby taki zakaz, nie stoi na przeszkodzie – organ podatkowy bowiem nie realizuje wówczas jego kompetencji wynikających z norm prawa.

Wprowadzenie

Celem niniejszej glosy jest omówienie instytucji nadużycia prawa podmiotowego przynależnego organowi w kontekście stanowiska wyrażonego w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 maja 2023 r. (Wyrok WSA w Warszawie, 2023, III SA/Wa 2319/22) dotyczącego zakazu podejmowania przez organ podatkowy kilku lub wielu analogicznych kontroli celno-skarbowych po sobie o tożsamym zakresie. W ocenie sądu przekroczenie kompetencji wynikających z art. 165b ustawy – Ordynacja podatkowa (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 2383 z późn. zm., dalej: o.p.)

stanowi przekroczenie granic ustawowych. Analiza przedmiotowego orzeczenia we wskazanym powyżej kontekście ma pomóc odpowiedzieć na pytanie, w jakich sytuacjach organ podatkowy dopuszcza się nadużycia prawa, dokonując kontroli celno-skarbowej, a także kiedy taka kontrola jest w świetle obowiązujących przepisów prawa dopuszczalna.

W odniesieniu do glosowanego orzeczenia autor w całości zgadza się z wnioskami, do których doszedł WSA w Warszawie, tym bardziej że problematyka zbadania tego, czy organy podatkowe dokonują nadużycia prawa w toku stosowania przepisów prawa podatkowego, ma ogromne znaczenie praktyczne i teoretycznoprawne. Działania organów skarbowych, które wypełniają znamiona nadużycia prawa, naruszają zasadę państwa prawa, a powinny one przecież wpisywać się w ideę legalności i praworządności (Dominik-Ogińska, 2018, s. 59). Nadto zarysowuje się tendencja w orzecznictwie sądów administracyjnych, która pokazuje, że dostrzegają one zjawisko nadużycia prawa przez organy podatkowe (zob. Wyrok WSA we Wrocławiu, 2019, I SA/Wr 365/19; Wyrok NSA, 2020, I FSK 42/20; Wyrok NSA, 2020, I FSK 128/20; Uchwała NSA, 2021, I FPS 1/21; Wyrok WSA w Krakowie, 2023, I SA/Kr 938/22; por. także Wyrok WSA w Gdańsku, 2013, III SA/Gd 583/13) – przykładem czego jest glosowany wyrok.

1. Stanowiska stron sporu

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 25 maja 2023 r. (Wyrok WSA w Warszawie, 2023, III SA/Wa 2319/22) uznał, że podejmowanie przez organ podatkowy kilku lub wielu analogicznych kontroli po sobie, w kontekście art. 165b o.p., stanowi nadużycie prawa. Brak regulacji prawnej, która wprost wyrażałaby taki zakaz, nie stoi na przeszkodzie – organ podatkowy bowiem nie realizuje wówczas jego kompetencji wynikających z norm prawa.

Sprawa będąca przedmiotem rozpoznania dotyczyła kontroli celno-skarbowej wobec spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (strona skarżąca) obejmującej swoim zakresem sprawdzenie rzetelności deklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowość obliczania i wpłacania podatku od gier za 2018 r., zakończonej wynikiem kontroli z września 2021 r.

W listopadzie 2021 r. Naczelnik Urzędu Celno-Skarbowego wydał postanowienie, przekształcając w/w kontrolę celno-skarbową w postępowanie podatkowe zakończone w marcu 2022 r. wydaniem decyzji ustalającej zobowiązanie podatkowe spółki podatku od gier za 2018 r. kolejno dla każdego miesiąca. Strona skarżąca złożyła odwołanie od decyzji Naczelnika Urzędu Celno-Skarbowego – wniosła

o jej uchylenie oraz umorzenie postępowania, ewentualnie o jej uchylenie wraz z przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania. W odwołaniu podniesiono zarzut naruszenia przez organ art. 14m § 1 i § 3 w związku z art. 14k § 1 o.p. poprzez bezpodstawne pominięcie w przedmiotowej sprawie ochrony wynikającej z wydanej na wniosek strony interpretacji indywidualnej wraz z odmową określenia podatku objętego zwolnieniem. Kolejny zarzut dotyczył naruszenia art. 121 o.p. normującego zasadę prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych w związku z wydaniem decyzji sprzecznej z indywidualną interpretacją uzyskaną przez spółkę, przy równoczesnym braku wykazania istotnych różnic między opisem zdarzenia przyszłego a ustalonym w postępowaniu stanem faktycznym. Ponadto wydana została decyzja w postępowaniu przekształconym z kontroli celno-skarbowej bez uwzględnienia dokonanej już przez organ kontroli spółki w zakresie rzetelności zadeklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowości i terminowości wpłat podatku z tytułu urządzania loterii audiotekstowych. Kontrola ta wówczas nie została przekształcona w postępowanie podatkowe. Decyzji zarzucono również naruszenie art. 122 w związku z art. 187 § 1 i art. 191 o.p. poprzez brak podjęcia ustaleń wyraźnie wynikających ze zgromadzonego materiału dowodowego, a w efekcie przyjęcie wadliwej oceny w kwestii zaistnienia przesłanek uzasadniających zastosowanie interpretacji indywidualnej strony. Strona podniosła także zarzut naruszenia art. 73 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych (Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 227, dalej: u.g.h.) w związku z art. 12 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 2805 z późn. zm., dalej: u.p.d.o.p.) poprzez błędną ich wykładnię, w efekcie czego doprowadziło to do nieprawidłowego ustalenia podstawy opodatkowania podatkiem od gier dla organizatora loterii.

W sierpniu 2022 r. organ utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję, wskazując, że zarzut podwójnej kontroli jest nietrafny, zakres przeprowadzonych kontroli bowiem jest odmienny. Organ stwierdził, że kontrola celno-skarbowa, nieprzekształcona w postępowanie podatkowe, dotyczyła zakresu rzetelności zadeklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowości i terminowości wpłat podatku z tytułu urządzania dwóch loterii audiotekstowych za okresy od stycznia 2018 r. do lipca 2018 r. oraz od marca 2018 r. do kwietnia 2019 r. – zakończona wynikiem kontroli z października 2019 r. Natomiast druga kontrola celno-skarbowa zakończyła się wynikiem kontroli z września 2021 r., obejmując – w ocenie organu – szerszy zakres kontroli, tj. rzetelności deklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowości obliczania i wpłacania podatku od

gier za 2018 r., w której stwierdzono nieprawidłowości. Wskutek braku złożenia korekty deklaracji w terminie 14 dni, która uwzględniałaby ujawnione w toku kontroli celno-skarbowej nieprawidłowości, Naczelnik Urzędu Celno-Skarbowego postanowieniem z listopada 2021 r. zadecydował o przekształceniu kontroli celno-skarbowej w postępowanie podatkowe. Przedmiotowe postępowanie zakończono wydaniem decyzji w marcu 2022 r., w której określono zobowiązanie podatkowe w podatku od gier za poszczególne okresy 2018 r. Co więcej, zdaniem organu odwoławczego organ I instancji nie naruszył art. 73 pkt 2 u.g.h., ponieważ dokonał prawidłowej wykładni pojęcia „przychód organizatora loterii audio-tekstowej uzyskany z tej loterii”. Jeśli zaś chodzi o interpretację indywidualną, w posiadaniu której jest spółka, to uznał, iż moc ochronna jej nie przysługuje w myśl art. 14k § 1 o.p., gdyż opisany w interpretacji indywidualnej stan faktyczny był nieprecyzyjny i niedostateczny.

Powyższa decyzja została zaskarżona do WSA w Warszawie. Spółka wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji, ewentualnie jej uchylenie w obu instancjach oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Zaskarżonej decyzji zarzucono naruszenie art. 165b § 1 o.p. w związku z art. 94 § 1 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 615 z późn. zm., dalej: u.K.A.S.) poprzez wszczęcie postępowania podatkowego po upływie sześciomiesięcznego terminu do jego wszczęcia po zakończeniu kontroli celno-skarbowej, co skutkowało dotknięciem decyzji wadą nieważności. Ponadto podniesiono zarzut naruszenia art. 14m § 1 i § 3 w związku z art. 14k § 1 o.p. wskutek pominięcia w sprawie ochrony wynikającej z interpretacji wydanej na wniosek strony. Wskazano ponadto naruszenie art. 12l o.p. w związku z art. 94 § 2 u.K.A.S. i w związku z art. 14k § 1 o.p. poprzez przekroczenie zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych wskutek wydania decyzji sprzecznej z interpretacją uzyskaną przez stronę. Podniesiono również zarzut naruszenia art. 73 ust. 1 pkt 2 u.g.h. w związku z art. 12 ust. 1 u.p.d.o.p. poprzez błędną ich wykładnię.

2. Rozstrzygnięcie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uwzględnił skargę spółki na decyzję Naczelnika Urzędu Celno-Skarbowego i ją uchylił. Sąd w kwestii identyfikacji obu kontroli celno-skarbowych podzielił stanowisko spółki. Przedmiotem

pierwszej kontroli bowiem miało być jedynie zobowiązanie podatkowe w podatku od gier będące następstwem powstania przychodu z loterii audiotekstowych za okresy od stycznia 2018 r. do lipca 2018 r. oraz od marca 2018 r. do kwietnia 2019 r. Druga kontrola, skądinąd jedynie pozornie, posiadała szerszy zakres – okres rozliczeniowy podatku od gier obejmował cały 2018 r. Sąd zaznaczył, że w świetle art. 165b o.p. niedopuszczalne jest wszczynanie przez organ podatkowy kolejno następujących po sobie kontroli mających analogiczny zakres oraz dotyczących tego samego okresu rozliczeniowego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podkreślił cel normy prawnej wynikającej z art. 165b o.p. ukierunkowany na ochronę podatnika przed nieuprawnioną zwłoką we wszczęciu postępowania podatkowego po zakończeniu kontroli. Wszczynanie wielu kontroli dotyczących identycznego zakresu i okresu rozliczeniowego w świetle liczenia terminu z art. 165b o.p. skutkowałoby tym, że ochrona podatnika wynikająca z tego przepisu ma jedynie charakter pozorny.

W świetle powyższego WSA w Warszawie uznał, że podejmowanie przez organ podatkowy kilku lub wielu analogicznych kontroli po sobie, w kontekście art. 165b o.p., stanowi nadużycie prawa. Z kolei brak regulacji prawnej, która *expressis verbis* wyrażałaby taki zakaz, nie stoi na przeszkodzie, bowiem organ podatkowy nie realizuje wówczas jego kompetencji wynikających z norm prawa. W ocenie sądu istnieje uzasadnione ryzyko przejawiające się nadużywaniem kompetencji przez organy w trakcie stosowania norm prawa podatkowego, a takie działania nie posiadają umocowania w przepisach prawa.

Sąd w swoim rozstrzygnięciu omawianej sprawy oparł się na uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z dnia 24 maja 2021 r. (Uchwała NSA, 2021, I FPS 1/21), dokonując jej analizy w świetle nadużycia prawa. Podkreślił za przywołaną uchwałą NSA, że nadużycie prawa przez organ podatkowy stanowi samodzielną podstawę do uchylecia zaskarżonej decyzji. Sąd zaznaczył, że w niniejszej sprawie działanie organu podatkowego było wręcz klasycznym przykładem nadużycia prawa. Organ iluzorycznie (wskutek upływu terminu do wszczęcia postępowania po zakończonej kontroli z art. 165b o.p.) wszczął drugą kontrolę mającą identyczny zakres. Naruszenie prawa, którego dopuścił się Naczelnik Urzędu Celno-Skarbowego, skutkowałoby jedynie pozorną ochroną podatnika, gdyż organ wedle własnego uznania wydłużałby termin wszczęcia postępowania podatkowego poprzez inicjowanie kolejnych kontroli o tożsamym zakresie, licząc od nowego momentu, tj. zakończenia kolejnej kontroli. Sąd, mając na uwadze powyższe, podniósł, że takie działanie organu wypacza cel normy prawnej, dla realizacji którego została ona ustanowiona. W całości uwzględnił najdalej idący zarzut naruszenia art. 165b o.p., eliminując z obrotu

prawnego decyzję Naczelnika Urzędu Celno-Skarbowego. Sąd odstąpił od badania pozostałych zarzutów zawartych w skardze, uznając je jako bezcelowe z uwagi na to, że organy podatkowe nie były uprawnione do wszczęcia postępowania zakończonego wydaniem zaskarżonych decyzji.

3. Komentarz

3.1. Prawo do sądu, kontrola organów podatkowych

Zjawisko nadużycia prawa warto rozważyć w świetle roli, którą pełnią sądy (w tym sądy administracyjne), a także wobec istniejących standardów w kontekście kontroli administracji publicznej. Ich zadaniem jest wymierzanie sprawiedliwości rozumiane jako konkretyzacja normy prawnej, celem której jest stanie na straży praworządności i sprawiedliwości. W myśl art. 175 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej: Konstytucja RP) wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Z kolei art. 184 Konstytucji RP stanowi, że Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

W polskim systemie prawnym legitymację do weryfikacji działań organów administracji publicznej daje przepis art. 1 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2492 z późn. zm.), który stanowi, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej¹. Kontrola zaś sprawowana jest pod względem

¹ W doktrynie prawa podkreśla się, że „[...] kontrola działalności administracji publicznej – determinuje sposób sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne – nie ma on polegać na zastępowaniu administracji publicznej w załatwianiu spraw, które należą do jej właściwości. Co do zasady sądy administracyjne wydają orzeczenia o charakterze kasacyjnym, a nie rozstrzygają bezpośrednio o uprawnieniach i/lub obowiązkach jednostki za administrację publiczną” (Jaśkowska, 2011, s. 20). „Stosownie do obecnie obowiązującego art. 145a P.p.s.a. w wymienionych w ustawie przypadkach, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, sąd zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie,

zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych)². Innymi słowy, sąd administracyjny może dokonać kontroli działania administracji publicznej jedynie w świetle legalności jej działania (Wyrok NSA, 2012, II GSK 1406/10). Kompetencja kontrolna sądu administracyjnego sprowadza się *de facto* do trzech obszarów: pierwszego – związanego ze zgodnością działania organu z prawem materialnym, drugiego – obejmującego zgodność z prawem procesowym, a także trzeciego, który dotyczy *sensu stricto* prawa ustrojowego (Hauser, 2003, s. 145–147; zob. także Zimmermann, 2001, s. 797–798). Słusznie więc zauważył WSA w Warszawie, że nadużycie prawa przez organ podatkowy wchodzi w zakres przedmiotowy kontroli sądowniczoadministracyjnej (zob. Uchwała NSA, 2021, I FPS 1/21).

Jak najbardziej trafna wydaje się więc wyrażona w piśmiennictwie opinia, zgodnie z którą istotą sądowej kontroli administracji jest ochrona wolności i praw jednostki (podmiotów prawa) w stosunkach z administracją publiczną oraz budowanie i utrwalanie zasady państwa prawa i wyprowadzanych z niej standardów. Podstawową funkcją sądownictwa administracyjnego jest ochrona praw podmiotowych jednostki. Przyjęcie tej funkcji wpływa z założeń systemu weryfikacji administracji publicznej w państwie prawa, co ma związek z realizacją zasad praworządności (zob. Trzeciński, 2008, s. 128–129; Adamiak, 2003, s. 21–22).

3.2. Podwójna kontrola celno-skarbowa

W kontekście art. 165b o.p. warto zaznaczyć, że przepis ten tworzy *sui generis* szczególny związek pomiędzy postępowaniem podatkowym a samą kontrolą celno-skarbową, gdzie charakter gwarancyjny posiada protokół kontroli, który niejako wymusza na organach skarbowych szybką realizację postanowień pokontrolnych i ewentualne przekształcenie postępowania kontrolnego w postępowanie podatkowe (Zob. Wyrok NSA, 2015, I FSK 279/14). Co więcej, w nauce prawa podnosi się, że termin sześciu miesięcy liczony od zakończenia kontroli, który pozwala organowi wszcząć postępowanie podatkowe, posiada charakter

chyba że rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu. W przypadku niewydania decyzji lub postanowienia, w określonym przez sąd terminie, strona może wnieść skargę i żądać wydania orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku. Jeśli będą pozwalały na to okoliczności sprawy, sąd wyda orzeczenie w tym przedmiocie” (Kmieciak, 2015, s. 9–10).

² W doktrynie podnosi się, że „[...] sprawa sądowniczoadministracyjna to rozpoznanie i rozstrzygnięcie przez sąd administracyjny skargi na zgodność z prawem działania, bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania organów wykonujących administrację publiczną, z wyłączeniem przewidzianym w art. 5 i art. 58 § 1 pkt 1 prawa o ustroju sądów administracyjnych” (Celińska-Grzegorzcyk, Hauser, 2016, s. 145).

terminu zawitego – innymi słowy jego przekroczenie pozbawia organ możliwości przekształcenia postępowania kontrolnego na postępowanie podatkowe (Babiarz, 2024), co słusznie zauważył WSA w Warszawie.

Przedawnienie, do którego może dojść w myśl art. 165b § 1 o.p., prowadzi do tego, że wydanie decyzji w postępowaniu podatkowym, w zakresie, w którym przeprowadzono już kontrolę podatkową, dotknięte będzie wadą nieważności (Gąsowska, Pietrasz, 2009, s. 273–274). Niemniej jednak przedawnienie obejmuje tylko zakres przedmiotowy poprzedniej kontroli podatkowej, nie obejmuje więc zakresem potencjalnych postępowań podatkowych, których wszczęcie nastąpiło po przeprowadzeniu kontroli podatkowej, a których przedmiotu nie obejmowała uprzednio przeprowadzona kontrola podatkowa (zob. Wyrok WSA w Kielcach, 2012, I SA/Ke 23/12; Wyrok WSA w Warszawie, 2014, V SA/Wa 2793/13). W doktrynie wskazuje się również, że skutki omawianego przepisu mogą być dalej idące. W efekcie przekroczenia terminu przez organ podatkowy, podatnik może uniknąć nie tylko zapłaty odsetek, ale także samej należności głównej, tj. podatku. Zastosowanie w tej sytuacji ma przepis dotyczący umorzenia zobowiązania podatkowego z art. 70 § 1 o.p. (Etel, 2023). Druga przesłanka pozbawiająca organ możliwości wszczęcia postępowania podatkowego zachodzi wówczas, gdy po ujawnieniu nieprawidłowości przez kontrolę podatkową podatnik złoży deklarację lub też korektę deklaracji, która w całości uwzględnia ujawnione nieprawidłowości (Wyrok NSA, 2013, II FSK 2341/11; Wyrok NSA, 2015, I FSK 279/14). W odniesieniu do powyższego *a contrario* wskazać należy, że jeśli podatnik dokona ponownej korekty deklaracji, w której nie uwzględni nieprawidłowości ujawnionych w kontroli podatkowej, organ podatkowy wówczas posiada legitymację do wszczęcia postępowania podatkowego nawet po upływie sześciu miesięcy od zakończenia kontroli podatkowej. Taki sam skutek występuje, jeśli organ podatkowy otrzyma od organów podatkowych lub od innych organów informacje, które uzasadniają wszczęcie postępowania (Wyrok WSA w Białymstoku, 2018, I SA/Bk 293/18; Wyrok NSA, 2018, II FSK 1713/16).

W świetle powyższego warto przywołać wyrok NSA z dnia 24 października 2023 r. (Wyrok NSA, 2023, II FSK 310/21), w którym sąd stwierdził, że zarzut naruszenia art. 165b § 1 o.p. nie zachodzi w sytuacji, gdy w efekcie przeprowadzenia kontroli podatkowej organ wszczyna drugą kontrolę, stanowiącą następstwo złożenia przez skarżącego korekty deklaracji w dodatkowym zakresie, nieobjętym wynikiem kontroli. Wszczęcie w takiej sytuacji postępowania podatkowego dopiero po zakończeniu drugiej kontroli podatkowej nie stanowi nadużycia prawa.

3.3. Nadużycie prawa podmiotowego

Sądowa kontrola administracji publicznej (w tym przypadku administracji skarbowej) jest o tyle ważna, że system podatkowy w Polsce oparty na technice samowymiaru oznacza *de facto*, że znaczna część postępowania posiada wymiar kontrolny, a celem jest rozstrzygnięcie sprawy podatkowej i wydanie decyzji (Szczepeńska, 2015, s. 23; zob. szerzej Dzwonkowski, Zgierski, 2006, s. 170–171; Münnich, 2010, s. 74–75). Natomiast celem kontroli podatkowej, w myśl art. 281 § 2 o.p., jest sprawdzenie, czy kontrolowani wywiązują się z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego.

Odnosząc się do głosowanego orzeczenia, pozytywnie należy ocenić wnioski, które poczynił WSA w Warszawie w kontekście art. 165b o.p. O ile w obrocie prawnym istnieją orzeczenia, w których sądy dostrzegają działania organów podatkowych spełniające znamiona nadużycia prawa i wykraczają tym samym poza ustawowe kompetencje (zob. Wyrok WSA w Krakowie, 2023, I SA/Kr 705/23), to o tyle omawiany wyrok jest przełomowy z tego tytułu, że działania te wprost nazywa się klasycznym nadużyciem prawa. Tym bardziej jest to znaczące, że sądy administracyjne nie poddają w wątpliwość, jeśli nadużywania prawa dopuszcza się podatnik. Bez wyraźnego przepisu ustawy okoliczność taka brana jest pod uwagę przez sąd administracyjny. W odwrotnej sytuacji z kolei, gdy to organ administracji skarbowej nadużywa prawa, a nie podatnik, z punktu widzenia państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej sytuacja taka jest nie do zaakceptowania (zob. Dominik-Ogińska, 2018, s. 57–58).

W pełni na aprobatę zasługuje stwierdzenie WSA w Warszawie, że z nadużyciem prawa przez organ podatkowy mamy do czynienia w sytuacji, gdy „[...] działanie organu stawia podatnika w mniej korzystnej sytuacji w stosunku do tej, jaka istniałaby w sytuacji nie nadużywania prawa” (Wyrok WSA w Warszawie, 2023, III SA/Wa 2319/22). Warto przy tym dodać, że samo zjawisko nadużycia prawa wiąże się zawsze z naruszeniem sfery wolności jakiejś jednostki przez inny podmiot, którego zachowanie nosi znamiona nadużycia uprawnienia przyznanego mu przez konkretne przepisy prawa. Tego rodzaju konstrukcja rodzi jednakże *sui generis* niebezpieczeństwo skorzystania z wolności w sposób sprzeczny z pierwotnymi założeniami ustawodawcy. Stąd też należy przyjąć za Parchomiukiem (Parchomiuk, 2018, s. 19; zob. także Stępkowski, 2003, s. 21), że

[...] nie jest dozwolone takie korzystanie z praw podmiotowych, które jest niezgodne ich celami, wypacza je. W demokratycznym państwie prawnym urzeczywistniającym

zasady sprawiedliwości społecznej muszą istnieć granice wolności, a cele praw podmiotowych pozwalają na ustalenie dopuszczalnych granic korzystania z nich.

W nauce prawa podkreśla się, że kompetencje organów podatkowych powinny wyraźnie wynikać z przepisów prawa, których nie można domniemywać lub tworzyć w drodze wykładni. Niedopuszczalne jest więc uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanych mu wyraźnie przez normę prawną (Wyrok WSA w Gdańsku, 2013, III SA/Gd 583/13; zob. Banaszak, 1997, s. 121). Co więcej, nadużycie prawa przez organ skarbowy wiąże się z nieporównywalnie większymi konsekwencjami aniżeli nadużycie prawa przez podatnika. Nadużycie prawa przez organ bowiem podważa szacunek wobec porządku prawnego oraz organów władzy (zob. Waltoś, 2005, s. 620).

W odniesieniu do powyższych ustaleń warto przybliżyć, jak na zjawisko nadużycia prawa przez organ podatkowy zapatruje się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Z orzecznictwa TSUE wywodzi się prawo każdej osoby do dobrej administracji, które odzwierciedla zasadę ogólną prawa Unii Europejskiej (UE; Wyrok TSUE, 2014, C-604/12, pkt 49, 50). Prawo podmiotowe, którego gwarantem jest UE, nie może zostać unieważnione bądź wygaszone wskutek zastosowania terminu przedawnienia w sposób niesprawiedliwy lub arbitralny (Opinia do sprawy C-133/18, 2019, pkt 39). Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej podnosi również, że wada nadużycia władzy zachodzi wówczas, gdy z obiektywnych, właściwych dla danej sprawy i spójnych przesłanek wynika, że przyjęto go wyłącznie lub w znacznej mierze w celu innym niż wskazany albo celem obejścia procedury przewidzianej w traktacie dla okoliczności danej sprawy (Wyrok TSUE, 2013, C-117/10, pkt 96; zob. także Uchwała składu 7 sędziów NSA, 2014, I FPS 8/13; Uchwała składu 7 sędziów NSA, 2018, I FPS 5/17).

Zakończenie

Przechodząc do konkluzji głosowanego wyroku i samej istoty nadużycia prawa, podkreślić należy, że rolą sądu jest korygowanie decyzji wydanych przez organy administracji podatkowej w toku postępowania. Rozstrzygnięcia organów skarbowych, które nie mają uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa, pozbawione przymiotu legalności, powinny zostać usunięte z obrotu prawnego w toku wszczętego postępowania kontrolnego. Sąd działający w zgodzie z konstytucyjnymi założeniami prawa do właściwego sądu jest gwarantem ochrony praw podatnika.

Stąd też wyrok WSA w Warszawie odgrywa ważną i słuszną rolę w dialogu na temat nadużywania prawa podatkowego przez organy skarbowe. Działania, gdy organ podatkowy podejmuje kilka lub wiele analogicznych kontroli po sobie, w świetle art. 165b o.p. wprost nazywa się klasycznym nadużyciem prawa. W opinii autora przedstawienie istoty problemu w szerszym kontekście, który jest spójny z celami konstytucyjnymi oraz prawem unijnym, daje nadzieję, że sądy w kolejnych wyrokach zaczną w sposób bardziej stanowczy i odważny kwestionować praktyki organów podatkowych, które godzą wprost w prawa podatników.

Bibliografia

Akty prawne

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

Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 2805 z późn. zm.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 2383 z późn. zm.

Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2492 z późn. zm.

Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 227.

Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 615 z późn. zm.

Orzecznictwo

Uchwała składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2014 r., I FPS 8/13, CBOSA.

Uchwała składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lutego 2018 r., I FPS 5/17, CBOSA.

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2021 r., I FPS 1/21, ONSAiWSA 2021, nr 5, poz. 69.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2012 r., II GSK 1406/10, CBOSA.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lipca 2013 r., II FSK 2341/11, LEX nr 1557929.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 kwietnia 2015 r., I FSK 279/14, ONSAiWSA 2016, nr 2, poz. 21.

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 maja 2018 r., II FSK 1713/16, LEX nr 2503247.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 lipca 2020 r., I FSK 42/20, LEX nr 3071678.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 lipca 2020 r., I FSK 128/20, ONSAiWSA 2021, nr 2, poz. 27.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 października 2023 r., II FSK 310/21, LEX nr 3688103.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 13 marca 2012 r., I SA/Ke 23/12, LEX nr 1136984.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 7 listopada 2013 r., III SA/Gd 583/13, LEX nr 1421935.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2014 r., V SA/Wa 2793/13, LEX nr 1486556.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 11 września 2018 r., I SA/Bk 293/18, LEX nr 2555034.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 lipca 2019 r., I SA/Wr 365/19, LEX nr 2725718.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 stycznia 2023 r., I SA/Kr 938/22, LEX nr 3502772.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 maja 2023 r., III SA/Wa 2319/22, LEX nr 3647080.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 3 października 2023 r., I SA/Kr 705/23, LEX nr 3650101.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 4 grudnia 2013 r. w sprawie *Komisja Europejska przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, skarga nr C-117/10, ECLI:EU:C:2013:786.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 8 maja 2014 r. w sprawie *H.N. przeciwko Minister for Justice, Equality and Law Reform and Others*, skarga nr C-604/12, ECLI:EU:C:2014:302.
- Opinia Rzecznika Generalnego Gerarda Hogana przedstawiona w dniu 17 stycznia 2019 r., do sprawy C-133/18, *Sea Chefs Cruise Services GmbH przeciwko Ministre de l'Action et des Comptes publics*, ECLI:EU:C:2019:37.

Literatura

- Adamiak, B. (2003). Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego. W: J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego* (s. 15–22) Lublin: Oficyna Wydawnicza Verba.
- Babiarz, S. (2024). *Ordynacja podatkowa. Komentarz* (wyd. 12). Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Banaszak, B. (1997). Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji. W: J. Trzciniński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji* (s. 114–124) Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Celińska-Grzegorzczak, K., Hauser, R. (2016). Sądy administracyjne a system sądownictwa powszechnego. W: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Sądowa kontrola działalności administracji publicznej* (s. 99–132). Seria: System Prawa Administracyjnego 10. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Dominik-Ogińska, D. (2018). Czy sąd administracyjny może odstąpić od kontroli nadużycia prawa popełnionego przez organy skarbowe? Uwagi na tle wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2016 r. (sygn. I FSK 759/15). *Kwartalnik Prawa Podatkowego*, 4, 39–61. doi: 10.18778/1509-877X.2018.04.03.
- Dzwonkowski, H., Zgierski, Z. (2006). *Procedury podatkowe*. Warszawa: Centrum Doradztwa i Informacji Difin.
- Etel, L. (red.). (2023). *Ordynacja podatkowa. T. 2. Procedury podatkowe. Art. 120-344. Komentarz aktualizowany*. Warszawa: LEX/el.
- Gąsowska, A., Pietrasz, P. (2009). Kilka uwag na temat art. 165b Ordynacji podatkowej. W: R. Dowgier (red.), *Ordynacja podatkowa. Wokół nowelizacji* (s. 270–283). Białystok: Temida 2.
- Hauser, R. (2003). Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego. W: J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego* (s. 143–149) Lublin: Oficyna Wydawnicza Verba.
- Jaśkowska, M. (2011). Konstytucyjnoprawne podstawy sądownictwa powszechnego i administracyjnego oraz delimitacja właściwości tych sądów. W: M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych* (s. 10–31). Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny.
- Kmieciak, Z. (2015). Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz. *Przegląd Legislacyjny*, 2, 9–22.
- Münnich, M. (2010). *Kontrola podatkowa. Geneza i rozwój procedury*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Parchomiuk, J. (2018). *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.

- Stępkowski, A. (2003). Nadużycie prawa a rozwój prawa. W: H. Izdebski, A. Stępkowski (red.), *Nadużycie prawa* (s. 49–76). Warszawa: Liber.
- Szczepańska, M. (2015). Kontrola podatkowa jako element konstrukcyjny postępowania podatkowego – alternatywny model kontroli podatkowej. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 5, 23–28.
- Trzciniński, J. (2008). Sądownictwo administracyjne jako gwarant ochrony wolności i praw jednostki. W: A. Szmyt (red.), *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Gdynia, 24–26 kwietnia 2008 roku* (s. 121–130). Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Waltoś, S. (2005). O obstrukcji procesowej, czyli kilka uwag o nadużyciu prawa procesowego. W: L. Leszczyński, E. Skrętowicz, Z. Hołda (red.), *W kręgu teorii i praktyki prawa karnego. Księga poświęcona pamięci Profesora Andrzeja Wąska* (s. 619–629). Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Zimmermann, J. (2001). Z problematyki reformy sądownictwa administracyjnego. W: I. Skrzydło-Niżnik (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Filipka* (s. 790–799). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Streszczenie

W glosie przedstawiona została analiza wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który uznał za nadużycie prawa działanie organu podatkowego polegające na podejmowaniu kilku lub też wielu analogicznych kontroli po sobie w świetle art. 165b ustawy – Ordynacja podatkowa. Postępowanie takie pomimo braku zakazu wyraźnie wyrażonego w przepisach prawa nie stanowi realizacji przez organ podatkowy jego kompetencji wynikających z norm prawa. W analizie przedmiotowego wyroku autor dodatkowo poruszył kwestię kontroli organów podatkowych dokonywanej w ramach prawa do sądu w świetle nadużycia prawa podmiotowego przynależnego organom podatkowym.

SŁOWA KLUCZOWE: kontrola celno-skarbowa, nadużycie prawa, organy podatkowe, podatki

Summary

The gloss analyzes a judgment of the Provincial Administrative Court in Warsaw which deems it an abuse of law for a tax authority to undertake several or multiple analogous inspections successively under Article 165b of the Tax Ordinance. Such action, despite the absence of an expressly stated prohibition in the law, does not constitute the exercise by a tax authority of its competences derived from legal norms. In the analysis of the aforementioned judgment, the author additionally addresses the issue of tax

authorities' inspections conducted within the scope of the right to judicial review, in the context of abusive exercise of subjective rights belonging to tax authorities.

KEYWORDS: customs and fiscal control, abuse of law, tax authorities, taxes

Nota o autorze

Daniel Kotowski – absolwent Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II; główne obszary działalności naukowej: prawo podatkowe; e-mail: kotowski.daniel@wp.pl; ORCID: 0009-0009-9496-1147.



<https://doi.org/10.31743/ppe.17572>

Damian Kubicki

Rywalizacja mocarstw *versus* kooperacja Waszyngton–Pekin. Konfrontacja handlowa między Stanami Zjednoczonymi Ameryki a Chińską Republiką Ludową (2018–2023)

Superpower Rivalry *Versus* Washington–Beijing Cooperation
The USA–PRC Trade Confrontation (2018–2023)

Wprowadzenie

Celem powstania niniejszego opracowania było przedstawienie obecnie najbardziej znaczącego konfliktu w gospodarce globalnej toczzonego pomiędzy Chińską Republiką Ludową (ChRL) a Stanami Zjednoczonymi Ameryki. Autor artykułu podejmuje próbę syntetycznego omówienia zapoczątkowanej przez Amerykanów wojny handlowej, która niewątpliwie stała się ważnym elementem rywalizacji obecnie słabnącego hegemonu ze wzmacniającym swoją pozycję pretendentem. Zmagania obu mocarstw nie ograniczają się wyłącznie do kwestii gospodarczych, lecz dotyczą również aspektów politycznych i militarnych. Dodatkowo w artykule zwraca się uwagę na protekcyjnistyczne działania obu mocarstw zmierzające do zabezpieczenia własnych narodowych interesów gospodarczych za pośrednictwem barier handlowych. Autor dokonuje zestawienia danych z perspektywy czasu, prezentując ekonomiczne konsekwencje wojny handlowej. Rozwiewa wątpliwości: czy import z Chin do Ameryki spadł, a gospodarka amerykańska się umocniła, czy może łańcuchy dostaw zostały przeniesione do krajów Azji Południowo-Wschodniej oraz Indii? Dlaczego małe i średnie przedsiębiorstwa amerykańskie przeniosły produkcję z Chin i czy chińskie inwestycje w Stanach Zjednoczonych Ameryki pozostały na niezmiennym poziomie? W dążeniu do osiągnięcia założonego celu badawczego przeprowadzona została analiza dostępnej literatury naukowej wraz z przeglądem zbiorów informacji w sieci

oraz zastosowaniem danych statystycznych instytucji rządowych i międzynarodowych¹.

Od początku lat 70. ubiegłego stulecia prezydent Stanów Zjednoczonych Ameryki – Richard Nixon wraz z doradcą ds. bezpieczeństwa narodowego – Henry Kissingerem zapoczątkowali nawiązanie stosunków dyplomatycznych z Komunistyczną Partią Chin na kontynencie. Amerykanie, przyjmując wówczas politykę zaangażowania w Chińskiej Republice Ludowej, udzielili odpowiedzi na rywalizację międzynarodową ze Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR) o globalną dominację. Wykorzystując pragmatyczne podejście w polityce zagranicznej (spór sino-radziecki), Waszyngton doprowadził do osłabienia ambitnych koncepcji Związku Radzieckiego, angażując wówczas wrogię Chin kontynentalne w interesy amerykańskie. Inicjatywa zaangażowania Państwa Środka w relacje międzynarodowe została zaplanowana ze względu na przeciwwagę dla sowieckich wpływów, lecz nie wyłącznie – otworzyła nowe rynki chińskie dla amerykańskiej gospodarki (wymiana handlowa, bezpośrednie inwestycje zagraniczne) i dążyła do utrzymania równowagi sił pomiędzy państwami azjatyckimi (odrodzenie militarizmu japońskiego, wojna wietnamska). Ówczesne fundamentalnym źródłem sporu ideologicznych przeciwieństw – Chińskiej Republiki Ludowej oraz Stanów Zjednoczonych Ameryki – była „23. prowincja Chin” (Tajwan), której kwestia w tzw. trzech komunikatach² została odłożona w czasie. Oprócz nawiązania pełnych dyplomatycznych stosunków z Waszyngtonem (Taiwan Relations Act³) po śmierci dyktatora i przewodniczącego Komunistycznej Partii Chin Mao Zedonga, w erze pragmatysty Denga Xiaopinga Państwo Środka uzyskało dostęp do globalnych rynków, propagując wymianę technologiczną i współpracę edukacyjną (Fairbank, 2003, s. 379). Polityka zaangażowania realizowana przez administrację Białego Domu, pomimo okresowych wahań, była kontynuowana nieprzerwanie, aż do końca prezydentury

¹ Autor wyklucza z publikacji kwestię półprzewodników, układów scalonych, sprzętu telekomunikacyjnego, paneli fotowoltaicznych oraz metali przemysłowych ze względu na obszerność wymienionych kwestii, które zasługują na odrębne publikacje.

² Pierwszy komunikat z 1972 r. – podpisanie wstępnego porozumienia dwustronnego określającego kwestię Tajwanu, gdzie obie strony przedstawiły swoje stanowisko (The Shanghai Communique 1972, 1972). Drugi komunikat z 1979 r. – Chiny wymuszają na Waszyngtonie jednoznaczne stanowisko dotyczące Tajwanu, na co Kongres wyraża zgodę, przyjmując ustawę Taiwan Relations Act (American Institute in Taiwan [AIT], 2022a). Trzeci komunikat z 1982 r. – uzupełnił wcześniejsze, jednakże Stany Zjednoczone Ameryki, wykorzystując przewagę hegemonu, skłoniły Pekin do licznych ustępstw (AIT, 2022b).

³ Dokument uchwalony przez Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki, potwierdzający sprowadzenie stosunków dyplomatycznych z Chińską Republiką (Tajwanem) na nieoficjalną drogę kontaktów politycznych i militarnych (Taiwan Relations Act, 1979).

Baracka Obama z Partii Demokratycznej (zakończyła się w styczniu 2017 r.). Zmiana strategii Stanów Zjednoczonych Ameryki nastąpiła wraz ze zwycięstwem wyborów prezydenckich przez Donalda Trumpa, który zainicjował politykę rywalizacji z Chińską Republiką Ludową, formalnie od marca 2018 r. Nasuwa się więc pytanie: czy Stany Zjednoczone Ameryki obawiały się utraty kontroli nad amerykańską gospodarką poprzez uzależnienie jej od eksportu zagranicznego, a może obawiały się utraty wpływów nad Tajwanem? Priorytety współczesnej amerykańskiej administracji wyewoluowały na skutek zmieniającej się sytuacji geopolitycznej na arenie międzynarodowej, stawiając za nadrzędny cel rywalizację w sektorze zaawansowanych technologii i podboju przestrzeni kosmicznej, aby móc pozyskać „ziemie rzadkie”, które umożliwią realizację celów podrzędnych i nakreślą porządek międzynarodowy.

1. Preludium wojny handlowej

Podczas kampanii wyborczej Trump w 2016 r. otwarcie deklarował wycofanie się lub renegotjacje umów handlowych, które jego zdaniem były rażąco niekorzystne dla kraju i drenowały amerykańską gospodarkę. Sztandarowe hasła kampanii wyborczej Trumpa „Make America Great Again” oraz „America First” sugerowały podjęcie szeregu zabiegów, aby przywrócić wielkość Stanom Zjednoczonym Ameryki. Kandydat Partii Republikańskiej uzyskał przychylność szczególnie regionów zmagających się z dezindustrializacją przemysłu ciężkiego oraz lekkiego i charakteryzujących się ograniczonymi możliwościami rozwoju gospodarczego, a także społecznego. Regiony Upper Midwest⁴ i „Rdzawy Pas”⁵, których mieszkańcy postrzegani byli wcześniej jako zwolennicy Partii Demokratycznej (zwłaszcza w Michigan, Wisconsin oraz Pensylwanii), odwróciły się od demokratów, zważając na narastające problemy wewnętrzne. Nominowana Hillary Clinton nieznacznie wygrała w głosowaniu powszechnym różnicą 2,1 p.p., natomiast przegrała wybory prezydenckie, ponosząc porażkę w wyborach kolegium elektorów (The New York Times, 2017). Niezadowolenie z establishmentu panującego wśród elektoratu, skoncentrowanie kampanii Trumpa na wyzwaniach

⁴ Region Stanów Zjednoczonych Ameryki położony w północno-środkowej części, znany z rolnictwa i przemysłu. Obejmuje stany: Michigan, Wisconsin, Minnesota, Iowa, Dakota Północna i Południowa oraz część Nebraski.

⁵ Obszar na północnym wschodzie Stanów Zjednoczonych Ameryki, który częściowo pokrywa się z Upper Midwest. Tereny niegdyś rozpoznawalne jako pionierskie centrum produkcji przemysłowej, które odnotowało wyraźny regres produkcji przemysłowej po latach 70. XX w. związane z przeniesieniem zakładów pracy na rynki wschodzące i niewłaściwą polityką wewnętrzną.

społecznych z zastosowaniem psychologicznych metod (emocji), poparcie niedocenianej klasy robotniczej oraz „zmęczenie” dwukrotną kadencją rządów Partii Demokratycznej (prezydentura Baracka Obamy, 2009–2017) przesądziły o zwycięstwie republikanów.

Głównym narzędziem do urzeczywistnienia sztandarowych koncepcji Trumpa miała być protekcja rodzimego rynku. Planowane renegocjacje lub całkowite zerwanie porozumień handlowych dotyczyły szczególnie:

- Północnoamerykańskiego Układu o Wolnym Handlu (ang. North American Free Trade Agreement, NAFTA);
- bezwarunkowego wycofania się z Partnerstwa Transpacyficznego (ang. Trans-Pacific Partnership, TPP);
- całkowitego zerwania negocjacji umowy o wolnym handlu pomiędzy Stanami Zjednoczonymi Ameryki a Unią Europejską (ang. Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP);
- podjęcia działań w celu zmniejszenia niekorzystnego bilansu handlowego z Chińską Republiką Ludową;
- uszczelnienia granicy z Meksykiem (Stolarczyk, 2022, s. 154).

Niezwłocznie po inauguracji prezydent Trump przystąpił do realizacji powyższych działań. Chcąc uniknąć wojny handlowej, która jest efektem ubocznym protekcyjnistycznej polityki, przeprowadził on rozmowę z Xi Jinpingem w kwietniu 2017 r. w prywatnej rezydencji Mar-a-Lago na Florydzie (Lampton, 2018, s. 36). Wówczas przyjęto wstępną koncepcję działania na okres stu dni, aby doprowadzić do osiągnięcia porozumienia satysfakcjonującego obie strony sporu (Mitchell, Donnan, 2017). Miesiąc później Stany Zjednoczone Ameryki podpisały wstępną umowę z Państwem Środka, na mocy której Pekin zadeklarował możliwość udzielenia dostępu do chińskiego rynku dla amerykańskich dostawców produktów rolnych, usług sektora finansowego oraz branży energetycznej, w zamian oczekując dostępu do amerykańskiego rynku drobiu. Pomimo tych negocjacji do lipca 2017 r. nie osiągnięto znaczącego kompromisowego rozwiązania na linii Waszyngton–Pekin, co zmusiło administrację prezydenta Trumpa do zdecydowanych działań o charakterze konfrontacyjnym (Paszak, 2021, s. 11–12). Następstwem spotkania w Mar-a-Lago była wizyta Trumpa wraz z małżonką w Chińskiej Republice Ludowej podczas podróży po Azji, która przypadła na listopad 2017 r. Wydarzenie z udziałem pary prezydenckiej Stanów Zjednoczonych Ameryki charakteryzowało się ekstrawagancją i niespotykanym przepychem porównywalnym do ceremonii cesarskich, które w relacjach Waszyngton–Pekin nieczęsto były spotykane. Zabiegi dyplomatyczne Komunistycznej Partii Chin, próby zdobycia przychylności, nie przyniosły jednak oczekiwanych przez Państwo Środka rezultatów, gdyż administracja Trumpa,

przeprowadzając analizę ekonomiczną z perspektywy potencjalnych korzyści finansowych, wywnioskowała konieczność zmiany dotychczasowej polityki handlowej względem Chin (Ma, 2017).

Niespełna rok po objęciu urzędu Trump w styczniu 2018 r. podjął decyzję o podniesieniu taryf celnych, zmieniając warunki handlu na linii Waszyngton–Pekin. Rozpoczęty w 2018 r. konflikt handlowy został wstępnie zawieszony po zawarciu pierwszego porozumienia „Phase One Deal” między Chinami a Stanami Zjednoczonymi Ameryki z dniem 15 stycznia 2020 r. (szerzej zob. United States Trade Representative [USTR], 2020). Polityka handlowa prowadzona przez administrację prezydenta Trumpa, a następnie prezydenta Bidena, choć obie zakładały osiągnięcie wspólnego celu – ochronę gospodarki Stanów Zjednoczonych Ameryki, to różniły się znacząco w podejściu oraz strategii. W przeciwieństwie do administracji Trumpa, która preferowała konfrontacyjne podejście z zastosowaniem podwyższonych taryf celnych, administracja Bidena dąży do wieloaspektowej współpracy, włączając do dialogu kwestie praw człowieka oraz zmian klimatycznych na arenie globalnej w handlu międzynarodowym. Przebieg wojny handlowej między Stanami Zjednoczonymi Ameryki a Chińską Republiką Ludową obejmował szczególnie cztery zasadnicze kwestie, z czego dwie pierwsze nakreśliły kierunek amerykańskiej ochrony rynku wewnętrznego⁶:

- nałożenie taryf celnych na komponenty do paneli słonecznych i pralek w celu ochrony krajowego przemysłu i renegotjacji umów handlowych;
- wprowadzenie zwiększonej stawki celnej na import stali oraz aluminium, których krajowe wydobycie zapewnia bezpieczeństwo narodowe poprzez infrastrukturę krytyczną i sprzęt wojskowy;
- nieuczciwe zachowania handlowe dotyczące transferu technologii, praw własności intelektualnej oraz działania cybernetyczne w celu nielegalnego przechwytywania poufnych informacji z amerykańskich przedsiębiorstw;
- nałożenie taryf celnych i restrykcji na chińskie przedsiębiorstwa wytwarzające półprzewodniki, układy scalone i sprzęt telekomunikacyjny, m.in. Zhonglan Electronic Technology (ZET), Huawei czy Semiconductor Manufacturing International Corporation (SMIC)⁷.

⁶ Struktura sugerowana przez autora niniejszego artykułu.

⁷ Semiconductor Manufacturing International Corporation – chiński *champion* w sektorze zaawansowanej technologii; międzynarodowy producent półprzewodników i układów scalonych z siedzibą w Szanghaju, który w 2022 r. uzyskał przychód o wartości 7,27 mld dolarów (Kharpal, 2023). W procesie wytwarzania SMIC wykorzystuje amerykańskie maszyny produkcyjne i holenderskie maszyny litograficzne przedsiębiorstwa Advanced Semiconductor Materials Lithography (ASML).

2. Transfery technologii, praw własności intelektualnej oraz działania cybernetyczne

Stany Zjednoczone Ameryki wielokrotnie, począwszy od lat 70. XX w., wykorzystywały uchwaloną przez Kongres sekcję 301⁸, aby wesprzeć amerykańskie interesy handlowe na arenie międzynarodowej. Częstotliwość stosowania omawianej sekcji po wprowadzeniu międzynarodowego systemu handlowego z 1995 r. zmniejszyła się, gdyż zatwierdzone umowy handlowe podczas Runy Urugwajskiej chroniły w znacznej części wrażliwe obszary amerykańskiej gospodarki (Congressional Research Service, 2024). Współcześnie nieskuteczność organów Światowej Organizacji Handlu (ang. World Trade Organization, WTO) – Organu Rozstrzygania Sporów (ang. Dispute Settlement Body, DSB) oraz Organu Apelacyjnego (ang. Appellate Body, AB) – wypunktowana w raporcie administracji Trumpa przywróciła pierwotne zastosowanie sekcji 301⁹, wymierzonej obecnie w chińską gospodarkę. Waszyngton argumentował protekcję krajowego rynku, wskazując na praktyki nieprzestrzegania własności intelektualnej oraz dokonywania różnych form nacisku na inwestorów w celu udostępniania Chinom najnowszej technologii, m.in. w zamian za prowadzenie działalności gospodarczej – spółki *joint venture* na terytorium Państwa Środka. Amerykanie dobitnie podkreślali łamanie praw licencyjnych przez Chińczyków, którzy na powyższych prawach własności przekraczali nawet kilkukrotnie ustalone normy produkcji, nie wspominając już o sprzedaży podrobionych towarów, które wizualnie są niemal identyczne z oryginałem. Dodatkowo należy podkreślić problemy z cyberbezpieczeństwem w sprawie działalności chińskich instytucji wspierających włamania cybernetyczne do amerykańskich sieci handlowych, obierając za cel pozyskanie wrażliwych danych z przedsiębiorstw o strategicznym znaczeniu (USTR, 2018a, s. 169). Stany Zjednoczone Ameryki zadeklarowały

⁸ Sekcja 301 z ustawy o handlu z 1974 r. (Trade Act, 1974) upoważnia Biuro Przedstawiciela Handlowego Stanów Zjednoczonych Ameryki (na podstawie wniosku skarżącego – podmiotu amerykańskiego lub z własnej inicjatywy) do wszczęcia dochodzenia i zastosowania stosownych działań przeciwko państwowym wykorzystującym nieuczciwe praktyki handlowe, szczególnie wobec amerykańskich przedsiębiorstw (Trade Act, 1974, s. 123–129).

⁹ Administracja Bidena oraz Trumpa wielokrotnie podkreślały potrzebę nowelizacji procedur Światowej Organizacji Handlu ze względu na zmieniającą się sytuację na arenie międzynarodowej. Kwestiami newralgicznymi dla amerykańskiej gospodarki, która dotychczas zajmowała dominującą pozycję podczas negocjacji, były m.in. przewlekłość procesów spornych i wynikających z tego konsekwencji, podważanie suwerenności Stanów Zjednoczonych Ameryki, przekraczanie kompetencji przez organy WTO oraz orzekanie na niekorzyść gospodarki amerykańskiej. Powyższe przyczyny ze względu na niewydolność organów WTO skłoniły Waszyngton do zastosowania amerykańskich aktów prawnych w stosunku do niektórych swoich partnerów handlowych.

więc wprowadzenie ceł importowych na 1,3 tys. chińskich produktów o wartości 50 mld dolarów, które wyniosłyby zaledwie 10% amerykańskiego importu z Państwa Środka w 2017 r. Odpowiedź z Pekinu nadeszła błyskawicznie – 106 produktów objęto 25% stawką celną, które według prognoz stanowiłyby 32% chińskiego importu z 2017 r. do Ameryki (Bown, 2018)¹⁰. Amerykańskie restrykcje wprowadzone w lipcu 2018 r. dotyczyły szczególnie nowoczesnej technologii, tj. komponentów do sprzętu elektronicznego, maszyn i urządzeń, zaś chińskie cła odwetowe uderzyły równolegle w niektóre środki transportu oraz produkty pochodzenia roślinnego i zwierzęcego. Warto nadmienić, że choć doszło w późniejszym czasie do aktualizacji list, to administracja prezydenta Trumpa zdecydowanie wprowadzała bariery handlowe na półprodukty, dobra kapitałowe oraz części niezbędne dla wielu amerykańskich przedsiębiorstw. Waszyngton jednocześnie ostrzegł Pekin, że jeśli nie zaprzestanie działań odwetowych oraz nieuczciwych praktyk wobec zaawansowanej technologii i własności intelektualnej, to Waszyngton nałoży dodatkowe cła importowe w wysokości 10% na towary importowane opiewające na kwotę 200 mld dolarów (White House, 2018). Przed wszystkim powyższe bariery importowe dotyczyły produktów konsumpcyjnych, m.in. elektroniki użytkowej, elementów wyposażenia wnętrz, samochodów czy surowców. Prezydent Trump zapowiedział, że jeśli zajdzie taka potrzeba, to nałoży cła importowe na cały chiński eksport do Ameryki. Zlecił on ówczesnemu przedstawicielowi Stanów Zjednoczonych Ameryki ds. handlu – Robertowi Lighthizerowi przeanalizowanie wdrożenia 10% ceł importowych na towary o wielkości 200 mld dolarów, zamiast proponowanych wcześniej 25% (USTR, 2018b). Działania Waszyngtonu okazały się bezskuteczne, gdyż w odpowiedzi na zapowiadane amerykańskie cła importowe, Chiny były gotowe wprowadzić bariery handlowe na dodatkowe 60 mld dolarów z maksymalną stawką do 10%, choć pierwotnie zakładano stawkę do 25%¹¹. Dnia 24 września 2018 r. Stany Zjednoczone Ameryki zgodnie z obietnicą wobec nieustępliwości komunistycznych elit wprowadziły 10% cła na ponad 5,7 tys. produktów chińskich – stanowiących w 2017 r. 34,9% amerykańskiego importu¹². W odpowiedzi na aktywność Waszyngtonu Pekin podjął działania odwetowe, nakładając bariery

¹⁰ Chińskie i amerykańskie władze zadeklarowały dwufazowe podejście: 68% i 32%. Pierwszą fazę w wysokości 34 mld zaplanowano wprowadzić dnia 6 lipca 2018 r. Natomiast część wspomagającą, dopełniającą – 16 mld dolarów – odłożono do dnia 23 sierpnia 2018 r.

¹¹ Według Biura Spisu Ludności Stanów Zjednoczonych (ang. United States Census Bureau, USCB) proporcje dotyczące wymiany handlowej z Chinami za 2017 r. były następujące: eksport 130 mld dolarów, import 505 mld dolarów (USCB, 2024).

¹² Początkowo stawka wynosząca 10% miała obowiązywać do końca 2018 r., natomiast po upływie tego terminu administracja prezydenta Trumpa zamierzała podwyższyć ją do 25%.

handlowe na 60 mld dolarów. Taryfy celne wprowadzone przez administrację prezydenta Trumpa dotyczyły szczególnie półproduktów i dóbr produkcyjnych, w odróżnieniu od dóbr konsumpcyjnych, które obejmowały nie więcej niż 25% barier importowych nałożonych przez Amerykę. Chińskie władze objęły cłami również dobra kapitałowe, lecz ich udział w wykazie towarów podlegających taryfom przekroczył 90%. Spoglądając natomiast z innej perspektywy, zastosowanie przez Państwo Środka przedziału w stawce celnej (5–10%) pozwoliło nie obciążać nadmiernie kosztami produkcyjnymi własnych przedsiębiorstw strategicznych wykorzystujących amerykańskie komponenty (Bown, Jung, Lu, 2018). Podczas spotkania w Buenos Aires prezydenta Trumpa i przewodniczącego Xi uzgodniono tymczasowe porozumienie, w ramach którego Waszyngton zgodził się, że nie podniesie ceł importowych do 25% na 200 mld dolarów w zamian za wstępne zobowiązanie ChRL do dodatkowego amerykańskiego importu. Brak zadowalających rezultatów z negocjacji przyczynił się do zwiększenia w dniu 10 maja 2019 r. przez Amerykanów stawki celnej na 200 mld dolarów chińskich towarów do 25%, na co Pekin odpowiedział w dniu 1 czerwca, podwyższając cła do 25% na 60% amerykańskich towarów z ówczas objętych taryfami produktów o wartości 60 mld dolarów. Równocześnie KPCh dokonało dywersyfikacji importu do Państwa Środka poprzez kuszenie przedsiębiorstw, m.in. japońskich, niemieckich czy kanadyjskich, obniżaniem taryf celnych na kluczowe towary dla chińskiej gospodarki. Należy zauważyć, że wówczas średnia stawka celna na produkty ze Stanów Zjednoczonych Ameryki do Chin wynosiła 21,2% (a w odwrotnym kierunku – 19,3%), podczas gdy dla pozostałych państw była na poziomie 6,6%, co ukazuje znaczącą różnicę (14,6 p.p.) i atut w negocjacjach handlowych (Bown, 2023). Działania podjęte przez Komunistyczną Partię Chin były konsekwencją zapowiedzianego przez Waszyngton wprowadzenia 10% cła obejmującego resztę towarów, tj. 300 mld dolarów amerykańskiego importu z Państwa Środka, które dotyczyłoby produktów konsumpcyjnych, w szczególności odzież i elektronikę. Chińska Republika Ludowa zareagowała na komunikat administracji prezydenta Trumpa, ogłaszając, że w ramach odwetu Chiny wprowadzą cła na towary w wysokości 75 mld dolarów.

Tymczasowe złagodzenie napięć handlowych zostało osiągnięte dzięki wstępnemu porozumieniu pomiędzy Białym Domem a Zhongnanhai ze stycznia 2020 r. Na podstawie umowy gospodarczo-handlowej rząd ChRL zobowiązał się do dodatkowego importu z Ameryki na kwotę 200 mld dolarów w ciągu 2 lat (USTR, 2020, s. 53). Dokument regulował jednocześnie rozstrzygnięcie kwestii spornych pomiędzy Waszyngtonem a Pekinem, rezygnując z procedur arbitrażowych i odwołując się bezpośrednio do rozmów pomiędzy stronami. Chińskie

władze uwzględniały możliwość rozwiązania podpisanego porozumienia ze względu na nadużycie przez Urząd Przedstawiciela Stanów Zjednoczonych ds. Handlu (ang. United States Trade Representative, USTR) swoich uprawnień, co należy interpretować jako zabezpieczenie na wypadek niekorzystnych okoliczności (USTR, 2020, s. 80–81). Realizacja chińskiego zobowiązania względem Ameryki budziła wątpliwości, chociażby w związku ze znaczącą dodatkową kwotą importu. Zakładając, że w takich okolicznościach Państwo Środka byłoby zmuszone do redukcji wymiany handlowej z innymi państwami na rzecz amerykańskiego kontrahenta, w gorszej sytuacji znalazłaby się część istotnych graczy na arenie międzynarodowej – długoletnich sojuszników Amerykanów (np. Australia, Brazylia czy Unia Europejska).

Chińskie przedsiębiorstwa państwowe (SOE) importują szczególnie surowce energetyczne, całą resztę zaś sektor prywatny, który niekoniecznie chciałby sprowadzać droższe towary z Ameryki. Natomiast sztuczne narzucanie przez Pekin przymusowych zakupów SOE negatywnie wpłynęłoby na globalny system handlowy, który został już zdestabilizowany przez epidemię SARS-CoV-2. W wyniku wybuchu pandemii okazało się, jak paradoksalne było wprowadzenie ceł przez administrację prezydenta Trumpa na produkty i sprzęt medyczny, które służba zdrowia musiała sprowadzać spoza ChRL ze względu na koszty usług medycznych, jakie ponosiliby świadczeniobiorcy. Wzmoczone zapotrzebowanie na wyroby przemysłu farmaceutycznego na świecie ograniczyło eksport produktów medycznych w globalnych łańcuchach dostaw, doprowadzając do wystąpienia niedoborów w służbie zdrowia (Bown, 2020).

Pierwsza faza porozumienia nie przyniosła oczekiwanych rezultatów dla Waszyngtonu, gdyż Chiny w ciągu dwóch lat, trwając w polityce „zero COVID”, dokonały importu z Ameryki o wartości 288,8 mld dolarów, które stanowiły zaledwie 58% docelowej kwoty (Bown, 2022). Umowa zawarta przez Donalda Trumpa a Liu He (obecnie emerytowanego wicepremiera ChRL) na początku 2020 r. nie pomogła zbytnio Stanom Zjednoczonym Ameryki, lecz, co warto podkreślić, deeskalacja konfliktu handlowego zmniejszyła niepewność w globalnej gospodarce. Porozumienie pierwszej fazy oprócz zwiększenia importu do Państwa Środka obejmowało kwestie transferu technologii oraz praw własności intelektualnej, które dotychczas budzą wątpliwości. Według raportu USTR z 2024 r. wdrażanie i egzekwowanie przepisów dotyczących ochrony własności intelektualnej zagranicznych przedsiębiorstw następuje opieszale. Analiza podkreśla, że chińscy urzędnicy piastujący stanowiska w sądownictwie faworyzują chińskie podmioty na rynku wewnętrznym, a skuteczność systemów ochrony amerykańskiej technologii jest wciąż niewystarczająca (USTR, 2024c, s. 44). Podobną perspektywę powielają inne amerykańskie dokumenty Biura Przedstawiciela Stanów

Zjednoczonych ds. Handlu. W raporcie podsumowującym czteroletnią aktywność sekcji 301 wymierzoną w KPCh opisano działania chińskie jako powierzchowne, które nie naruszają w zasadniczy sposób dotychczasowego systemu transferu technologii z amerykańskich przedsiębiorstw będących filarami sektorów powiązanych z zaawansowanymi systemami w Stanach Zjednoczonych Ameryki (USTR, 2024a, s. 15–16). Dodatkowo w opracowaniu podkreślono, że amerykańskie działania przyczyniły się do likwidacji lub przeniesienia części amerykańskich interesów do innych państw azjatyckich (USTR, 2024a, s. 60–63). Aby zachować obiektywizm, należy zauważyć, że na aktualną sytuację na chińskim rynku w przewarżającej większości oddziaływały czynniki wewnętrzne. Związane były m.in. z polityką rządu dotyczącą pandemii COVID-19 (małe i średnie przedsiębiorstwa), trendem demograficznym czy strukturą bezrobocia na rynku pracy, szczególnie wśród osób młodych – pokolenia wykształconego, które szuka pracy z wynagrodzeniem adekwatnym do posiadanych kompetencji. Dopełnieniem sytuacji są czynniki zewnętrzne, zwłaszcza prowadzona przez rządy polityka inwestycyjna względem zagranicznych podmiotów, które kuszą atrakcyjnością ofert, np. Indie, Wietnam, Indonezja, Malesja, Tajlandia. Czy wspomniana tendencja obejmuje również największe korporacje, zwłaszcza technologiczne? Tak, lecz priorytetem KPCh są zaawansowane technologie i sektory o wysokiej wartości dodanej, co zwiększa zaangażowanie gremium partyjnego oraz lokalnych władz w rozwój i wsparcie *high-tech*. Narracja komunistycznych elit uwidacznia się chociażby podczas przeprowadzanych spotkań z przedstawicielami amerykańskich korporacji, m.in. z Muskiem czy Gatesem, które przebiegają w przyjaznej atmosferze, w odróżnieniu od wizyt amerykańskiej dyplomacji w Pekinie.

3. Konsekwencje wojny handlowej – saldo handlowe i bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ)

Newralgiczne kwestie, które zaważyły na współczesnych amerykańsko-chińskich relacjach, zaczęto dostrzegać *de facto* w 2013 r. w wyniku ogłoszenia przez Xi Jinpinga w Kazachstanie Inicjatywy Pasa i Szlaku (ang. Belt and Road Initiative, BRI)¹³ oraz wdrożenia koncepcji Made in China 2025¹⁴. Poruszając się

¹³ Globalny projekt rozwoju infrastruktury opracowany przez ChRL promujący rozwój gospodarczy, umacnianie współpracy polityczno-ekonomicznej, którego strategia zakłada połączenie Państwa Środka szlakami transportowymi z państwami azjatyckimi, Afryką, Bliskim Wschodem i szczególnie z Europą (Szkudlarek, 2020, s. 222).

¹⁴ Strategia KPCh zakłada modernizację sektora przemysłowego w Chinach poprzez zwiększone wykorzystanie zaawansowanych technologii w przedsiębiorstwach. Koncepcja dąży nie tylko do podniesienia wydajności i optymalizacji kosztów, w tym pracochłonności, lecz również

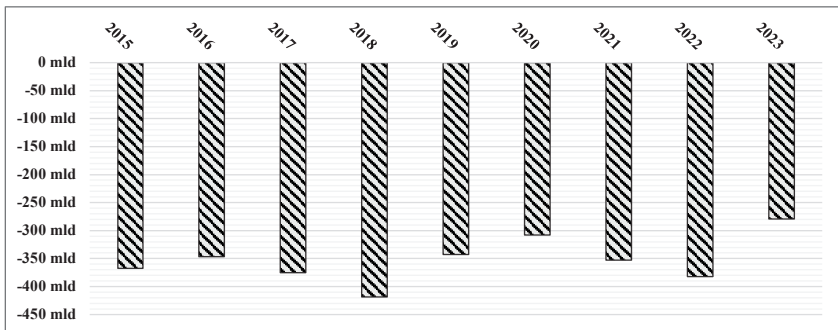
chronologicznie, kolejnym powodem są chińskie bezpośrednie inwestycje zagraniczne, które w 2016 r. ukazały odmienną tendencję. Wówczas po raz pierwszy chińskie BIZ netto odnotowały dodatnie saldo w wysokości 41,67 mld dolarów (World Bank, b.d. b). Choć zjawisko wystąpiło krótkotrwale, to zarysowało wstępną fazę globalnej ekspansji, dodając kolejne narzędzie do chińskiej strategii zapędów mocarstwowych. Dodatkowo w latach 2015–2019 Stany Zjednoczone Ameryki utrzymywały ujemną wartość BIZ netto (pomijając nieznaczną wartość dodatnią w 2017 r.), co w większym stopniu skłoniło Waszyngton do refleksji, której rezultatem było ograniczenie poprzez politykę protekcjonistyczną chińskiego eksportu do Ameryki. Działania administracji prezydenta Trumpa bardzo szybko ujawniły brak racjonalności zastosowanych taryf celnych na produkty chińskie, które uderzyły szczególnie w amerykańskie firmy i Amerykanów. Nieprecyzyjna, chaotyczna próba ograniczenia chińskich wpływów doprowadziła do marginalnej poprawy bilansu handlowego oraz niemalże całkowitego zatrzymania napływu nowych chińskich inwestycji do Stanów Zjednoczonych Ameryki. Zdecydowanie bardziej racjonalną decyzję wdrożyła administracja prezydenta Bidena, której założeniem była strategia: osłabienie Chińczyków, jednocześnie chroniąc Amerykanów. Podjęto wówczas decyzję o skoncentrowaniu się na półprzewodnikach, obecnie stanowiących problematyczny aspekt dla Komunistycznej Partii Chin, szczególnie tych najmniejszych mikrochipów. Warto zaznaczyć, że trudność ta jest najprawdopodobniej przejściową barierą, którą Chińczycy w horyzoncie czasowym dekady, dwóch lub trzech najprawdopodobniej przezwyciężą.

Bołączką ekonomiczną Stanów Zjednoczonych Ameryki było stale rosnące ujemne saldo wymiany handlowej z Chińską Republiką Ludową, które w 2018 r. wynosiło prawie 420 mld dolarów, zwiększając wartość blisko dwukrotnie od 2009 r. Znaczące rozbieżności zaczęły kształtować się już od 2001 r., gdy Państwo Środka dołączyło do Światowej Organizacji Handlu. Przystąpienie ChRL do WTO nie tylko otworzyło kraj na nowe rynki, ale również pogłębiło współpracę z ówczesnymi partnerami handlowymi, w tym ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki. W rezultacie aktywność handlowa chińskich przedsiębiorców wzrosła, doprowadzając do gwałtownego zwiększenia eksportu do Ameryki. W latach 2016–2018 zauważalna była tendencja wzrostowa spowodowana rosnącym popytem ze strony Amerykanów na chińskie towary (wykres 1). Rzeczywisty obraz konfliktu w latach 2019–2020 został zakłócony przez pandemię COVID-19, która

do doskonalenia jakości towarów chińskich, które dotychczas w dyskursie państw Zachodu postrzegane były jako produkty niskiej jakości. Pozwala jednocześnie chińskim podmiotom na częściowe uniezależnienie się od zagranicznej technologii, podnosząc konkurencyjność chińskich rodzimych produktów na arenie międzynarodowej.

zdestabilizowała funkcjonowanie globalnych łańcuchów dostaw. W powyższym okresie saldo nadal było ujemne, lecz spadło do 300 mld dolarów w 2020 r. Gwałtowny pik w dół widoczny na wykresie 1 był wywołany zmniejszonym popytem na globalnym rynku oraz czasowym ograniczeniem produkcji z powodu działań rządów w celu ochrony życia ludzkiego. Odbudowa zdolności produkcyjnej oraz dostosowanie się do potrzeb globalnego rynku pozwoliły na gwałtowny wzrost wymiany handlowej z Państwem Środka. Eksport chiński do Stanów Zjednoczonych Ameryki wzrósł w 2021 r. o prawie 15% w stosunku do roku poprzedniego. Ważnym elementem wymiany handlowej był sprzęt medyczny oraz medykamenty związane z wirusem SARS-CoV-2. Napięcia handlowe pomiędzy Waszyngtonem a Pekinem wróciły w 2022 r., lecz wartość ujemnego salda była zbliżona do 2017 r., czyli do momentu wprowadzenia regulacji celnych. W 2023 r. wysokość bilansu handlowego spadła o 27% względem roku poprzedniego, co wskazuje na stopniowe zmniejszenie eksportu z Chin, zaś dane z I kwartału 2024 r. kształtują się analogicznie do tych z 2023 r., wykazując prawdopodobieństwo, że panująca sytuacja nie ulegnie znacznej zmianie podczas kampanii wyborczej.

Wykres 1. Wielkość deficytu handlowego pomiędzy Stanami Zjednoczonymi Ameryki a Chińską Republiką Ludową w latach 2015–2023 (w mld dolarów)

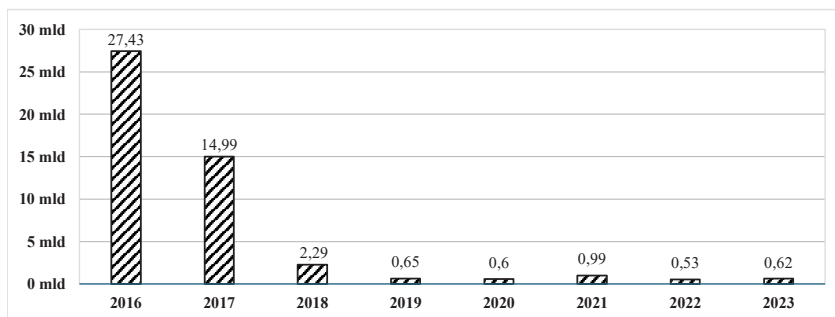


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: USCB, 2024.

Konflikt amerykańsko-chiński wywarł natomiast wpływ na chińskie inwestycje transferowane do Stanów Zjednoczonych Ameryki, zwłaszcza na te uznane przez Kongres Stanów Zjednoczonych za potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego. Waszyngton, wprowadzając cztery ustawy monitorujące

inwestycje zagraniczne (FIRRMA¹⁵ i ECRA¹⁶ – Trump, CHIPS and Science Act¹⁷ i IRA¹⁸ – Biden), ograniczył dostęp chińskiego kapitału do strategicznych sektorów amerykańskich oraz transferu danych w celu ochrony infrastruktury krytycznej. Powyższe regulacje zmniejszyły w latach 2016–2023 wielkość nowych chińskich inwestycji na amerykańskim terytorium o blisko 27 mld dolarów (tj. 97,74%), marginalizując ich udział w strukturze gospodarczej (wykres 2). Komunistyczna Partia Chin odpowiedziała na reakcję Waszyngtonu, ograniczając dostęp do pierwiastków ziem rzadkich pozyskiwanych z kosmosu, bez których działalność tajwańskiego przedsiębiorstwa TSMC oraz dalszy postęp technologiczny będą utrudnione (Kubicki, 2024, s. 81).

Wykres 2. Nowe chińskie bezpośrednie inwestycje lokowane w Stanach Zjednoczonych Ameryki w latach 2016–2023 (w mld dolarów)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: Bureau of Economic Analysis (BEA), 2024; World Bank, b.d. a.

¹⁵ Ustawa o modernizacji przeglądu ryzyka inwestycji zagranicznych z 2018 r. (Foreign Investment Risk Review Modernization Act [FIRRMA], 2018) rozszerzyła kompetencje Komitetu ds. inwestycji zagranicznych Stanów Zjednoczonych (ang. Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS), umożliwiając dokładną weryfikację przedsiębiorstwa zagranicznego nabywającego amerykańską firmę pod względem bezpieczeństwa narodowego.

¹⁶ Ustawa o reformie kontroli eksportu z 2018 r. (Export Control Reform Act [ECRA], 2018) reguluje i monitoruje eksport wrażliwych towarów, tzn. zaawansowanych technologicznie, przez podmioty zagraniczne.

¹⁷ Ustawa z 2022 r. wspierająca subsydiami rządowymi amerykańskie przedsiębiorstwa (CHIPS Act, 2022), które zdecydują się na krajową produkcję półprzewodników, aby zwiększyć zdolności produkcyjne i podnieść konkurencyjność amerykańskiej gospodarki. Dodatkowo reguluje (ogranicza) inwestycje amerykańskich przedsiębiorstw korzystających z pomocy państwa w zagranicznych sektorach mikroprocesorów (dotyczy krajów uznanych za zagrożenie).

¹⁸ Ustawa o redukcji inflacji (Inflation Reduction Act, IRA) z 2022 r. (Act to Provide for Reconciliation Pursuant to Title II of S. Con. Res. 14, 2022) uderza w chińskie przedsiębiorstwa eksportujące komponenty solarne do Ameryki, zapewniając wsparcie rządowe dla inwestycji w odnawialne źródła energii, subsydiując przede wszystkim amerykańskie przedsiębiorstwa produkujące technologię związaną z „zieloną energią” na terytorium Stanów Zjednoczonych Ameryki.

Zakończenie

Przeprowadzona w artykule analiza przedstawia globalną rywalizację prowadzoną pomiędzy Stanami Zjednoczonymi Ameryki a Chińską Republiką Ludową, która obejmuje zmagania handlowe mocarstw z częściowym uwzględnieniem aspektów konfliktu technologicznego. Wysoko rozwinięte gospodarki, przez dekady korzystając z zewnętrznych usługobiorców (outsourcingu), wzbogacały się, optymalizując koszty wytworzenia towarów. W rezultacie rozwijające się państwa azjatyckie zostały zaangażowane do globalnego łańcucha procesów produkcyjnych. Lukratywne korzyści finansowe wynikające z dochodowych przedsięwzięć satysfakcjonowały obie strony. Jednak z biegiem czasu Zachód stopniowo zaczął tracić wpływy nad gospodarkami azjatyckimi (szczególnie o odmiennym systemie politycznym). Wdrażanie nowych amerykańskich technologii w przedsiębiorstwach na terytorium Chin przyczyniło się do rozwoju zaawansowanych technologii w Państwie Środka. Chińczycy ulepszyli rozwiązania technologiczne na amerykańskich prawach własności¹⁹, a następnie realizowali produkcję przy znacznie niższych nakładach finansowych. Doskonałym przykładem są panele słoneczne, które opatentowali Amerykanie z Europejczykami, natomiast obecnie chińska produkcja przekracza 90% światowych komponentów fotowoltaicznych. Warto nadmienić, że chiński przemysł jest subsydiowany przez władze lokalne oraz centralne, dochodzi również do kradzieży patentów technologicznych oraz wrażliwych danych strategicznych przedsiębiorstw zagranicznych (USTR, 2024a, s. 3; 2024b, s. 34–35). Należy jednak uwzględnić w indywidualnej analizie, które procesy przyczyniły się do technologicznego zaawansowania Chińskiej Republiki Ludowej.

Pierwszą znaczącą reakcją Amerykanów przełamującą powyższe mechanizmy w Państwie Środka było rozpoczęcie w 2018 r. przez administrację prezydenta Trumpa rywalizacji handlowej, która od początku bez udziału państw sojusznicych uderzała nie tylko w Chiny, lecz również w społeczeństwo amerykańskie. Podczas prezydentury Trumpa i Bidena udało się ograniczyć poziom chińskich inwestycji w Ameryce, nie wpływając w większym stopniu na rezultat wymiany handlowej, która dodatkowo została zakłócona przez pandemię COVID-19. Amerykanie w celu zwiększenia bezpieczeństwa, szczególnie informacyjnego, podjęli decyzje o wprowadzeniu szeregu ustaw ograniczających ingerencję

¹⁹ Realizacja tego przedsięwzięcia jest możliwa ze względu na wysyłanie od 1978 r. studentów oraz naukowców chińskich na kształcenie w zagranicznych placówkach edukacyjnych, z których w późniejszym okresie ukształtowały się elity intelektualne ekspertów w swoich dziedzinach (Góralczyk, Jacoby, Sajewicz, 2024, s. 186–187).

chińskich inwestycji w nowoczesne technologie na terytorium Stanów Zjednoczonych Ameryki, jednocześnie skłaniając KPCh do rozpoczęcia procesu powolnych zmian w regulacjach dotyczących ochrony własności intelektualnej oraz cyberbezpieczeństwa w Państwie Środka. Podnoszona w artykule złożoność relacji na linii Waszyngton–Pekin wskazuje, że rywalizacja jest nieunikniona (można jedynie przesunąć jej ramy czasowe), lecz współzależność Ameryki i Chin wymaga ich zaangażowania na gruncie prowadzonych negocjacji w celu deeskalacji obecnych napięć.

Bibliografia

Akty prawne

Trade Act of 1974, U.S. Public Law 93–618, as amended. Pobrano z <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-10384/pdf/COMPS-10384.pdf> (7.08.2024).

Taiwan Relations Act of 1979, U.S. Public Law 98–8. Pobrano z <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-93/pdf/STATUTE-93-Pg14.pdf> (23.08.2024).

Export Control Reform Act of 2018, H. R. 5040. Pobrano z <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-115hr5040ih/pdf/BILLS-115hr5040ih.pdf> (23.08.2024).

Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018, H. Rept. 115–784. Pobrano z <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CRPT-115hrpt784/pdf/CRPT-115hrpt784-pt1.pdf> (23.08.2024).

CHIPS Act of 2022, U.S. Public Law 117–167. Pobrano z <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-117publ167/pdf/PLAW-117publ167.pdf> (23.08.2024).

Act to Provide for Reconciliation Pursuant to Title II of S. Con. Res. 14 (August 16, 2022), U.S. Public Law 117–169. Pobrano z <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-117publ169/pdf/PLAW-117publ169.pdf> (24.08.2024).

Literatura

Fairbank, J. K. (2003). *Historia Chin: nowe spojrzenie*. Warszawa–Gdańsk: Marabut, Bellona.

Góralczyk, B., Jacoby, M., Sajewicz, T. (2024). *Nowa gra w chińczyka*. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Dialog.

Kubicki, D. (2024). Chińskie Tajpej w strategicznej grze mocarstw światowych. Rozwój i eskalacja napięć w relacjach chińsko-tajwańskich. *Przegląd Prawno-Ekonomiczny*, 1, 61–94. doi:10.31743/ppe.16813.

Lampton, D. M. (2018). China and America: The New Geopolitical Equation. *Great Decision*, 35–46.

- Paszak, P. (2021). *Wojna handlowa Chiny–USA: geneza, przebieg i skutki*. Warszawa: Fundacja Warsaw Institute.
- The Shanghai Communique, 1972. (1972). *Current History*, 63(373), 131–133.
- Stolarczyk, P. (2022). Wojna handlowa Stany Zjednoczone–Chiny i jej skutki ekonomiczne. W: J. M. Fiszer, A. Chojan (red.), *Stany Zjednoczone słabnącym hegemonem? Przejawy, przyczyny i skutki dla świata w XXI wieku* (s. 151–164). Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Szkudlarek, H. (2020). Pozycja gospodarcza Chin na arenie międzynarodowej na przełomie XX i XXI wieku. W: M. Kaleta, M. Laska, D. Żuchowska (red.), *Polityka gospodarcza w niestabilnym otoczeniu – dylematy i wyzwania* (s. 207–225). Toruń: Wydawnictwo WSKSiM.

Netografia

- American Institute in Taiwan. (2022a). *U.S.–PRC Joint Communique (1979)*. Pobrano z <https://www.ait.org.tw/u-s-prc-joint-communique-1979/> (24.08.2024).
- American Institute in Taiwan. (2022b). *U.S.–PRC Joint Communique (1982)*. Pobrano z <https://www.ait.org.tw/u-s-prc-joint-communique-1982/> (24.08.2024).
- Bown, C. P. (2018). *More Than Soybeans: Trump's Section 301 Tariffs and China's Response*. Pobrano z <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/more-soybeans-trumps-section-301-tariffs-and-chinas> (8.04.2024).
- Bown, C. P. (2020). *Trump's Trade Policy Is Hampering the US Fight Against COVID-19*. Pobrano z <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/trumps-trade-policy-hampering-us-fight-against-covid-19> (8.08.2024).
- Bown, C. P. (2022). *US-China Phase One Tracker: China's Purchases of US Goods*. Pobrano z <https://www.piie.com/research/piie-charts/us-china-phase-one-tracker-chinas-purchases-us-goods> (16.04.2024).
- Bown, C. P. (2023). *US–China Trade War Tariffs: An Up-to-Date Chart*. Pobrano z <https://www.piie.com/research/piie-charts/2019/us-china-trade-war-tariffs-date-chart> (8.08.2024).
- Bown, C. P., Jung, E., Lu, Z. (2018). *Trump and China Formalize Tariffs on \$260 Billion of Imports and Look Ahead to Next Phase*. Pobrano z <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/trump-and-china-formalize-tariffs-260-billion-imports-and> (11.04.2024).
- Bureau of Economic Analysis. (2024). *Direct Investment & Multinational Enterprises (MNEs)*. Pobrano z <https://www.bea.gov/itable/direct-investment-multi-national-enterprises> (21.08.2024).
- Congressional Research Service. (2024). *Section 301 of the Trade Act of 1974*. Pobrano z <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11346> (7.08.2024).

- Kharpal, A. (2023). *China's Biggest Chipmaker SMIC Posts Record 2022 Revenue but Warns of a Tough Year Ahead*. Pobrano z <https://www.cnn.com/2023/02/10/chinas-biggest-chipmaker-smic-posts-record-2022-revenue.html#:~:text=SMIC%20said%20Thursday%20that%202022,above%2030%25%20for%20the%20company> (8.02.2024).
- Ma, A. (2017). *China Has Welcomed Trump with the Most Spectacular Display of Diplomacy in the Country's History*. Pobrano z <https://www.businessinsider.com/trump-in-china-xi-jinping-spectacular-display-of-diplomacy-2017-11?IR=T> (7.02.2024).
- Mitchell, T., Donnan, S. (2017). *Trade War Averted as China and US Agree 100-Day Plan*. Pobrano z <https://www.ft.com/content/fb64b6f6-1cd8-11e7-a454-ab04428977f9> (7.02.2024).
- The New York Times. (2017). *2016 Presidential Election Results*. Pobrano z <https://www.nytimes.com/elections/2016/results/president> (7.08.2024).
- United States Census Bureau. (2024). *Trade in Goods with China*. Pobrano z <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html> (8.05.2024).
- United States Trade Representative. (2018a). *Findings of the Investigation into China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation under Section 301 of the Trade Act of 1974*. Washington, D.C.: Office of the United States Trade Representative. Executive Office of the President. Pobrano z <https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF> (21.08.2024).
- United States Trade Representative. (2018b). *Statement by U.S. Trade Representative Robert Lighthizer on Section 301 Action*. Pobrano z <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/august/statement-us-trade-representative> (8.04.2024).
- United States Trade Representative. (2020). *Economic and Trade Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the People's Republic of China*. Washington, D.C.: Office of the United States Trade Representative. Executive Office of the President. Pobrano z https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/phase%20one%20agreement/Economic_And_Trade_Agreement_Between_The_United_States_And_China_Text.pdf (21.08.2024).
- United States Trade Representative. (2024a). *Four-Year Review of Actions Taken in the Section 301 Investigation: China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation*. Washington: Office of the United States Trade Representative. Executive Office of the President. Pobrano z <https://ustr.gov/sites/default/files/USTR%20Report%20Four%20Year%20Review%20of%20China%20Tech%20Transfer%20Section%20301.pdf> (21.08.2024).

- United States Trade Representative. (2024b). *2023 Report to Congress on China's WTO Compliance*. Washington: Office of the United States Trade Representative. Executive Office of the President. Pobrano z [https://ustr.gov/sites/default/files/USTR%20Report%20on%20China%27s%20WTO%20Compliance%20\(Final\).pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/USTR%20Report%20on%20China%27s%20WTO%20Compliance%20(Final).pdf) (21.08.2024).
- United States Trade Representative. (2024c). *2024 Special 301 Report*. Washington, D.C.: Office of the United States Trade Representative. Executive Office of the President. Pobrano z <https://ustr.gov/sites/default/files/2024%20Special%20301%20Report.pdf> (21.08.2024).
- White House. (2018). *Statement from the President Regarding Trade with China*. Pobrano z <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/statement-president-regarding-trade-china-2/> (8.04.2024).
- World Bank. (b.d. a). *Foreign Direct Investment, Net Outflows – China*. Pobrano z https://data.worldbank.org/indicator/BM.KLT.DINV.CD.WD?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTAAAR0kpmTHlbRkgawWNj-Qz3FNhGzHS0xB5nD-W2ZrVF44f61ahdFs7VEYrIVk_aem_TwMe0XW1q7fBzp2oA0MWlg&locations=CN (19.06.2024).
- World Bank. (b.d. b). *Foreign Direct Investment – United States*. Pobrano z <https://data.worldbank.org/indicator/BN.KLT.DINV.CD?locations=US> (17.06.2024).

Streszczenie

Celem powstania niniejszego opracowania jest przybliżenie złożonego charakteru konfliktu handlowego pomiędzy Stanami Zjednoczonymi Ameryki a Chińską Republiką Ludową, który stanowi jedno z najbardziej znaczących starć gospodarczych ostatniej dekady. Protekcyjnistyczne działania mocarstw wywołały perturbacje nie tylko w gospodarkach narodowych, lecz doprowadziły do destabilizacji gospodarki globalnej ze względu na uczestnictwo w procesie fragmentacji produkcji. Amerykańskie zamierzenia dotyczyły szczególnie zmniejszenia ujemnego salda handlowego oraz ograniczenia nieuczciwych, według Waszyngtonu, praktyk chińskich, które prowadzą do kradzieży własności intelektualnej oraz transferu technologii. W odpowiedzi zaś Chińczycy, skupiając się na wzroście w sektorach technologicznych i przemysłowych, zareagowali działaniami odwetowymi, wprowadzając taryfy celne na amerykańskie towary. Wraz z prezydenturą Joe Bidena konfrontacja handlowa przerodziła się w technologiczną rywalizację, w której istotnymi kwestiami są zdolności negocjacyjne oraz współpraca przedstawicieli obydwu państw.

SŁOWA KLUCZOWE: Stany Zjednoczone Ameryki, Chińska Republika Ludowa, konflikt handlowy, rywalizacja technologiczna

Summary

The purpose of this study is to provide an insight into the complex nature of the trade conflict between the United States of America and the People's Republic of China, which represents one of the most significant economic clashes of the last decade. The protectionist actions of the superpowers have caused perturbations not only in national economies but have led to the destabilisation of the global economy due to their participation in the fragmentation of production. American intentions have specifically included reducing the negative trade balance and, according to Washington, curbing unfair Chinese practices that lead to intellectual property theft and technology transfer. In turn, the Chinese focusing on growth in the technology and industrial sectors, have responded with retaliatory measures, introducing tariffs on American goods. With the presidency of Joe Biden, the trade confrontation has turned into a technological rivalry in which negotiating capacity and cooperation between representatives of both countries are important issues.

KEYWORDS: United States of America, People's Republic of China, trade conflict, technological rivalry

Nota o autorze

Damian Kubicki – mgr, absolwent Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Wydział Nauk Społecznych, kierunek ekonomia; główne obszary działalności naukowej: zagadnienia związane z polityką w regionie Azji Wschodniej oraz Ameryki Północnej, analiza techniczna ze szczególnym uwzględnieniem ciągu Fibonacciego i teorii fal Elliota oraz ekonometria stosowana; e-mail: kubickidamian04@gmail.com; ORCID: 0009-0001-7566-8115.



<https://doi.org/10.31743/ppe.17520>

Juliusz Mroziński

Dobrobyt wartością prawa

Welfare as Value of Law

Wprowadzenie

Pokrewieństwo nauk prawnych i ekonomicznych nie wynika li tylko z legislacyjnego umiejscowienia obu dyscyplin w obszarze należącym do jednej dziedziny nauki¹. Do najczęściej prezentowanych w literaturze przedmiotu ujęć relacji między oboma obszarami badawczymi zaliczyć należy z jednej strony podejście ekonomiczne do prawa (Balcerowicz, 2006, s. 87; Mączyńska, Pysz, 2016, s. 16–22) oraz – analogicznie – podejście prawne względem ekonomii (Długosz, 2017, s. 17). Charakterystyczną cechą obu tych orientacji jest raczej zachowawcze podejście metodologiczne – ekonomiści badający prawo, tak jak i prawnicy analizujący zjawiska ekonomiczne, czy to w aspekcie teoretycznym czy praktycznym, zazwyczaj nie decydują się wyjść poza reprezentowany paradygmat. Bywa, że nieoczekiwaną konsekwencją okazywanej w ten sposób lojalności wobec własnej afiliacji naukowej jest zawężenie horyzontu poznawczego badacza i istotne ograniczenie potencjału studiów. Na tym tle nowatorskie, jakkolwiek umocnione ponad pięćdziesięcioletnią tradycją² (Pomaskow, 2015, s. 211–212), spojrzenie

¹ Stosownie do klasyfikacji dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych stanowiących załącznik do rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 11 października 2022 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2202) nauki prawne oraz ekonomia i finanse współtworzą dziedzinę nauk społecznych.

² Warto odnotować, co czyni również cytowana autorka, że udokumentowane próby uchwycenia strukturalnie ekonomicznych mechanizmów wpływających na kształt aktywności państwa – w tym działań legislacyjnych – podejmowano właściwie we wszystkich epokach

na normatywne podłoże zachowań rynkowych człowieka oferuje ekonomiczna analiza prawa. Świadome zastosowanie metodologii ekonomicznej w refleksji nad instytucjami prawnymi, ich społecznymi funkcjami, pozwala nazwać ten nurt postępowym na tle badań o charakterze ściśle dogmatycznym.

Osią debaty wokół wzajemnych stosunków ekonomii i prawa jest pojęcie „dobrobytu”. Pogląd radykalnie ekonomiczny zmierza do zmniejszenia roli pozytywnej regulacji normatywnej do funkcji ekonomii, stwierdzając, że nadrzędnym (albo jedynym) „[...] celem prawa jest maksymalizacja dobrobytu społecznego” (Stelmach, Brożek, 2013, s. 34). Spolaryzowane, przyjmujące radykalnie prawny punkt widzenia stanowisko sprowadza z kolei procesy ekonomiczne do wyabstrahowanej formy odzwierciedlenia istniejących ram legislacyjnych (zob. w tym duchu Hebda-Czaplicka, 2021, s. 16). Nie jest moim celem deprecjonowanie któregośkolwiek z powyższych ujęć, niewątpliwie wartościowych dla rozwoju – jakkolwiek odosobnionego – każdej z dyscyplin. Przystępując do niniejszych studiów, stawiam sobie za cel odniesienie akceptowanej przez prawoznawstwo koncepcji dobrobytu do propozycji formułowanych w kontekście ekonomicznym. Eksplorując problemy definicyjne „dobrobytu”, naświetlę jego relację z różnymi opisami ekonomicznej efektywności i wydajności, które – czyniąc zadość postulatowi Posnera (1981; za: Coleman, 1982, s. 1105–1106) – przyjmuję jako paradygmat ekonomicznej analizy prawa. Następnie zaproponuję syntetyczną koncepcję prawa efektywnego i wydajnego, w tym także ekonomicznie. Postaram się ponadto odpowiedzieć na pytanie o zakres normatywizacji wartości, jaką stanowi dobrobyt w polskim porządku normatywnym oraz wskazać zasady prawne, którym można przypisać status jej emanacji. W tym aspekcie za punkt odniesienia przyjmuję akty o charakterze konstrukcyjnym (Kordela, 2006, s. 47) w danym obszarze (gałęzi, dziedzinie) prawa, w szczególności Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej: Konstytucja RP) oraz kodeksy.

Bezpośrednią inspiracją do podjęcia badań w opisanym w kierunku był cykl wykładów wygłoszonych przez Prof. W. Gromskiego na przełomie 2023 i 2024 r., poświęconych ekonomicznej analizie prawa. Popularność wspomnianej dziedziny daje się odnotować głównie w Stanach Zjednoczonych Ameryki, ale również naukowcy Europejscy prowadzą w jej ramach pełnowartościowe

historycznych, począwszy od starożytności. Pierwszy koherentny obraz stosunków łączących prawo i ekonomię został zaprezentowany w nauce w XIX w. („pierwsza fala ekonomicznej analizy prawa” w ujęciu J. Pomaskow). Prace Coasego oraz Calabresiego określa się w piśmiennictwie mianem klasycznych dzieł reprezentatywnych dla okrzepłego już nurtu ekonomicznej analizy prawa („druga fala” w ujęciu J. Pomaskow).

badania. W tekście odnoszę się do ustaleń teoretyczno-ekonomicznych (wydajność, efektywność, dobrobyt), które osadzam w kontekście prawnym, za punkt odniesienia przyjmując najważniejsze dla danych gałęzi akty prawne (prawo stanowione). Nawiązuję do studiów podejmowanych w naukach prawnych, jednakowoż koncentrujących się na zagadnieniach ściśle związanych z prawem prywatnym (cywilnym). Rozwijam jednocześnie podnoszone teorie odnoszące się do wzajemnej relacji między stopniem demokratyzacji, konstytucjonalizacji ustroju państwowego a przyjętą koncepcją budowania społecznego dobrobytu.

Badając obowiązujące prawo, posługuję się metodą formalno-dogmatyczną (tekstową). Refleksja ekonomiczna nad prawem stwarza konieczność odwołania się do teoretycznej siatki pojęciowej ekonomii oraz określonych procesów ekonomicznych. Wspierająco prowadzę krytyczny przegląd piśmiennictwa z zakresu zarówno nauk prawnych, jak i ekonomii.

1. Dobrobyt w teorii analizy ekonomicznej prawa

Intensywnej dyskusji dotyczącej definiowania „dobrobytu” w ramach ekonomii (Zaremba, 2016, s. 325)³ towarzyszą zabiegi podkreślające kolektywny kolorysty tego pojęcia, w tym mierzalność w odniesieniu do poziomu życia społeczeństwa (Ostasiewicz, 2013, s. 239-240; Wronowska, 2015, s. 6–7). Ekonomia, zrazu uznająca kategorie dobrobytu społecznego i ekonomicznego za odrębne, poszła w kierunku ujednocionej teorii dobrobytu społeczno-ekonomicznego (Wronowska, 2015, s. 7–8), który – choćby za sprawą współczynników i umownych progów produktu krajowego brutto w pewnym zakresie poddaje się matematycznemu i statystycznemu opisowi (Grzegorek, 2015, s. 211) – stanowi raczej pewien idealny punkt docelowy, wyobrażenie mające nadawać sens zorganizowanej pracy wszystkich członków społeczeństwa. Nie sposób przyjąć, że władza jakiegokolwiek państwa byłaby zdolna stwierdzić, że oto stan dobrobytu został raz na zawsze, finalnie osiągnięty, w związku z czym dalszy wysiłek obywateli nie jest już konieczny. Tego rodzaju hipotetyczna sytuacja – poza skrajnymi przykładami dystopijnych reżimów totalitarnych – byłaby przejawem radykalnego ekonomicznego denializmu, swoistym zaprzeczeniem koncepcji dobrobytu jako takiego. W tym kontekście dobrobyt zawsze będzie kategorią zmienną, zależną, względną – ocenianą głównie w sposób porównawczy (Wronowska, 2015, s. 10). Nie bez znaczenia dla

³ Cytowany autor omawia problem definiowania pojęcia dobrobytu, konfrontując najbardziej wpływowe nurty w ekonomii.

kształtu rozwiązań prawnych pozostaje przy tym rozróżnienie dobrobytu ściśle ekonomicznego i wspomnianego powyżej dobrobytu ujmowanego w kontekście społecznym (dobrobyt ekonomiczno-społeczny). Jedyne ten ostatni, nawiązując do mocno indywidualistycznego i ocennego kryterium jakości życia (Grzegorek, 2015, s. 218), pozwala w sposób wiarygodny określić stopień realizacji „[...] subiektywnego wymiaru szczęścia społeczeństwa i wpływu na środowisko naturalne” (Grzegorek, 2015, s. 219). Kontekst prawny każe ponadto podkreślić istotną (rosnącą wprost proporcjonalnie) zależność pomiędzy ogólnospołecznym poziomem życia a jakością instytucji demokratycznych i społeczeństwa obywatelskiego, autorytetu prawa i państwa, panowaniem konstytucji (Pietrzyk-Reeves, 2006, s. 17). Nie będzie szczególnie ryzykownym stwierdzenie, że dwudziestowieczna koncepcja państwa dobrobytu (*welfare state*) stanowi prawną ilustrację stanu względnego dobrobytu ekonomiczno-społecznego (Friedman, 1986, s. 16).

Nie do końca uchwytnej naturze społeczno-ekonomicznego dobrobytu towarzyszy opisywalny i empirycznie potwierdzony sposób jego osiągnięcia w warunkach gospodarki rynkowej. Przyrost dobrobytu następuje w drodze konsekwentnie podejmowanych działań z ekonomicznego punktu widzenia wydajnych (Drabik, Sobol, 2007)⁴ i alokacji ich owoców. Tę niejako proceduralną naturę ekonomicznej wydajności w interesujący sposób uchwycił Tokarczyk, utożsamiając „opłacalność” z wartością naczelną ekonomii, czynnikiem „wyznaczającym kryteria jej ocen” (Tokarczyk, 2002, s. 86). Spośród różnych podejść definicyjnych do ekonomicznej wydajności na płaszczyźnie ekonomicznej analizy prawa największy rozgłos uzyskały cztery (Famulski, 2017, s. 30–34; Stelmach, Brożek, Załuski, 2007, s. 26): utylitarystyczna i konsekwencjalistyczna koncepcja maksymalizacji dobrobytu kolektywnego (*welfare maximization* – „ogół zyskuje”), łagodząca rozdźwięk pomiędzy potencjalnie przeciwstawnymi interesami aktorów społecznych („nikt nie traci, przynajmniej jeden zyskuje”) koncepcja wydajności Pareto (Candela, Wagner, 2016, s. 15; Ehr Gott, 2012, s. 447)⁵, indywidualistycznie nastawiona wizja wydajności Kaldora-Hicksa („przynajmniej jeden zyskuje więcej, niż tracą inni”; zob. szerzej Stringham, 2001, s. 41) oraz zorientowane pragmatycznie ujęcie wydajności według kryterium analizy marginalnej („ogólne zyski przewyższają ogólne koszty”; Hayes, 2023). Podkreśla się także wywodzony z badań Posnera normatywny i deskryptywny atrybut wydajności ekonomicznej rozpatrywanej na gruncie ekonomicznej analizy prawa (Kornhauser, 2022) –

⁴ Według *Słownika języka polskiego* „wydajny” należy rozumieć jako „dostarczający dużej ilości czegoś, dający obfite plony; przynoszący duże zyski lub efekty w stosunku do włożonej pracy, poniesionych kosztów; wytwarzający coś w dużej ilości” (Drabik, Sobol, 2007, s. 741).

⁵ Koncepcja nawiązuje do badań prowadzonych przez Pareto na przełomie XIX i XX w.

o ile pierwszy wskazuje, że przyjmowane słuszne rozwiązania prawne powinny być ekonomicznie wydajne, o tyle drugi opisuje funkcjonujące prawo, operując kryterium wydajności. Zarówno maksymalizacja dobrobytu kolektywnego, jak i wydajność szacowana na podstawie analizy marginalnej, wykazują orientację odpowiadającą interesowi ogółu, zbiorowości. Wydajność Kaldora-Hicksa oraz wydajność Pareto wydają się dawać pierwszeństwo interesowi jednostkowemu, zakładając jego sumowalność pod postacią interesu społecznego.

Pojęcie ekonomicznej wydajności należy, jak sądzę, w tym miejscu odróżnić od pojęcia efektywności, tak jak postuluje się rozróżnienie efektywności prawa od jego skuteczności (Stelmach, 2010, s. 957), efektywność łącząc raczej z osiąganiem założonych celów w skali makro (podobnie zob. Stefaniuk, 2011, s. 58). Skuteczność behawioralna, psychologiczna czy finistyczna (Wróblewski, 1980, s. 6) normy prawnej w aspekcie indywidualnym na gruncie ekonomicznej analizy prawa odpowiada wydajności ekonomicznej ocenianej jako ogólnie definiowany zysk. Prawo skuteczne wywiera faktyczny, kierunkowy wpływ na zachowanie jego adresatów; nie oznacza to jednak automatycznie realizacji celu prawa zgodnego z duchem instytucji. Skuteczne (wydajne) rozwiązanie ekonomiczne warunkuje osiągnięcie doraźnego zysku, co – ponownie – nie jest równoznaczne z realizacją długoterminowego celu racjonalnego, zrównoważonego społecznie i środowiskowo gospodarowania zasobami (jak ujmuje Kołodko istotę ekonomii; Kołodko, 2020, s. 191–192).

Rozumując *per analogiam*, prawem efektywnym można nazwać zespół norm, dzięki któremu możliwe jest osiągnięcie stanu odpowiadającego założonemu – sprawiedliwemu (Tokarczyk, 2002, s. 86)⁶ czy choćby praworządnemu – układowi stosunków społecznych, stabilizacji wartości dzięki akceptacji form ich ochrony; efektywna ekonomia godzi doraźnie wydajny sposób działania z ogólnie satysfakcjonującym formatem alokacji i wykorzystywania zasobów dla zrównoważonego i trwałego rozwoju (Czaja, Becla, 2011, s. 36). Osiągnięcie stanu efektywności, prawnej czy ekonomicznej, uwarunkowane jest postępowaniem w sposób wydajny – nawarstwianiem korzyści jednostkowych w ilości odzwierciedlającej skuteczność postępowania w skali ogólnej (przejście od skali mikro do skali makro). Prawo wydajne, dające się urzeczywistnić na płaszczyźnie pojedynczych stanów faktycznych podlegających prawnej kwalifikacji, „nawarstwiając” niejako sprawiedliwość, stopniowo nabiera waloru efektywności. W ostateczności niezbędnym przymiotem prawa efektywnego jest obudowanie go autorytetem (Pilipiec, Szreniawski, 2012, s. 140), tak charakterystycznym dla ugruntowanych

⁶ Sprawiedliwość w charakterze metawartości i „jednocześnie kryterium ocen prawdziwości prawa” przyjmuję za Tokarczykiem.

państw prawnych. Efektywność ekonomiczną prawa można stwierdzić, dokonując jego oceny przy wykorzystaniu kryterium ekonomicznej korzyści; prawo efektywne ekonomicznie jest jednocześnie ekonomicznie wydajne, kształtuje stosunki społeczne w sposób odzwierciedlający jedną z powyższych koncepcji zysku. O kierunku legislacyjnej i jurysdykcyjnej preferencji w tym zakresie decyduje społeczna kontekstualność prawa oraz niejednolite rozumienie sprawiedliwości w praktyce relacji między podmiotami prawa.

2. Normatywny aspekt dobrobytu w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej

Za wyeksponowaniem efektywności prawa na tle jego skuteczności (wydajności) przemawia dodatkowo zespół cech, które przyznaje się prawu na gruncie teorii systemowości prawa, zaliczającej do systemu jedynie normy generalne i abstrakcyjne – akty stanowienia prawa (Bator, 2012, s. 195), w opozycji niejako do których stawia się normy indywidualne i konkretne – akty stosowania prawa (Lang, 2008, s. 13)⁷. O ile efektywność znajduje się w domenie „makro” porządku prawnego, a więc stanowi wynik oddziaływania (choć pośredniego) norm generalnych i abstrakcyjnych, o tyle skuteczność prawa jest bezpośrednio uwarunkowana wprowadzaniem do obrotu norm indywidualnych i konkretnych pod postacią aktów stosowania prawa.

Koncepcja dobrobytu społeczno-ekonomicznego stanowiła wartość, którą polski prawodawca zdecydował się uwzględnić w skali makro, kreśląc podstawy systemu prawnego, w szczególności regulacji konstytucyjnej. Gdyby dobrobyt ująć w kategorii metawartości systemu prawa, można śmiało bronić tezy, iż jako stan rzeczy osiągalny jedynie w warunkach pewności prawa, bezpieczeństwa prawnego, konstytucjonalizmu, stanowił jeden z czynników przemawiających za nowatorskim (na tle historycznym) dychotomicznym i zamkniętym zrekonstruowaniem systemu prawnego Rzeczypospolitej w 1997 r. (Bernaczyk, 2021, s. 138; Granat, 2022, s. 62). Nie tylko wobec brzmienia wstępu do Konstytucji RP akcentującego „sprawiedliwość, dobro i piękno” czy „równość w prawach i powinnościach wobec dobra wspólnego”, lecz również zasady sprawiedliwości społecznej czy zasady społecznej gospodarki rynkowej, niezasadne byłoby przypisanie prawodawcy konstytucyjnemu preferencji w kierunku ściśle ekonomicznego, wyzutego z pierwiastka humanistycznego rozumienia dobrobytu. Podciągnięcie gospodarki efektywnej

⁷ Akty stosowania prawa kwalifikuje się niekiedy do zbioru wspólnego norm generalnych, abstrakcyjnych, indywidualnych i konkretnych, utożsamianego z „porządkiem prawnym”.

w powyżej zarysowanym rozumieniu do rangi wartości konstytucyjnej dokonuje się w sposób dorozumiany za sprawą wspomnianych wyżej zasad ustrojowych. Prawny punkt odniesienia w tym aspekcie stanowi nie tylko „konglomerat formuł sprawiedliwości” (Safjan, Bosek, 2016, art. 2), jak określa się w piśmiennictwie pojemną klauzulę art. 2 Konstytucji RP (zasada sprawiedliwości społecznej), ale również zasada zrównoważonego rozwoju (art. 5), zasada legalizmu (art. 7), zasada społeczeństwa obywatelskiego (art. 12) czy zasada społecznej gospodarki rynkowej (art. 20). Punkt ciężkości konstytucyjnej koncepcji statusu ekonomicznego jednostki zdaje się spoczywać po stronie zasady przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka (art. 30 Konstytucji RP; Dziedziczak, 2011, s. 76). Nie brak głosów wpisujących dobrobyt w koncepcję dobra wspólnego, o którym stanowi art. 1 Konstytucji RP (Piechowiak, 2012, s. 156).

Mając na uwadze powyżej przedstawioną relację między ekonomiczno-społecznym dobrobytem a ekonomiczną wydajnością, trudno nie odnotować faktu wpisania przez ustrojodawcę (art. 130, art. 151 Konstytucji RP) „pomyślności obywateli” w treść przysięgi składanej przez najważniejsze osoby w państwie, wyrażającej formalny sens sprawowania urzędu centralnego. Kategorie związane z ekonomiczną efektywnością przywoływane są wprost w przepisach zawierającego kartę praw podstawowych rozdziału II Konstytucji RP („pełne, produktywnie zatrudnienie”, „zwalczanie bezrobocia”, „zabezpieczenie społeczne”). „Gospodarność” z kolei, obok „rzetelności”, stanowi kryterium kontroli organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych stosowane przez Najwyższą Izbę Kontroli (art. 203 Konstytucji RP).

Podzielając prezentowany przez Kordelę schemat normatywizacji wartości kulturowych przez zasady prawa (Kordela, 2006, s. 42), można założyć, że wydajność ekonomiczna – jako skuteczny środek osiągnięcia gospodarczej efektywności – sama w sobie stanowi w percepcji ustrojodawcy wartość prawnokonstrukcyjną. Poważniejszym w tym względzie wyzwaniem wydaje się odkodowanie obowiązującej w konstytucjonalizmie polskim koncepcji wydajności ekonomicznej. Wydaje się, że brak jest na poziomie regulacji ustrojowej wskazań warunkujących preferencję jakiegось konkretnego wariantu wydajności. Nieco większą precyzję w tym zakresie oferują akty unifikujące określone gałęzie i dziedziny prawa. Racjonalny aksjologicznie prawodawca konstytucyjny z jednej strony bierze pod uwagę specyfikę różnych domen stosunków społecznych i nie narzuca powszechnie wiążącej koncepcji zysku, z drugiej – wyjawiając swoje preferencje: asymetryczne, przechodnie (Kantor-Kozdrowicki, 2018, s. 99) – określa jasne granice dla akceptowalności działań człowieka. Ogólne brzmienie klauzul solidarnościowych, umiejscowienie

ich we wstępie i rozdziale I Konstytucji RP sugeruje egalitarne podejście ustrojodawcy do kwestii zapewnienia ekonomicznej wydajności fundamentów systemu prawnego. Najbliżej tego ideału znajdowałyby się wizja wydajności w ujęciu analizy marginalnej bądź koncepcja maksymalizacji dobrobytu kolektywnego. Równolegle Konstytucja RP jednoznacznie dopuszcza ustanawianie praw wyłącznych, najlepiej – jak się wydaje – odzwierciedlających ekonomiczną wydajność w ujęciu Kaldora-Hicksa (prawo własności i dziedziczenia, monopole). Większość wolności i praw ekonomicznych oraz socjalnych gwarantowanych przez przepisy rozdziału II Konstytucji RP stanowi przejaw wydajności ogólnej (maksymalizacja dobrobytu kolektywnego, analiza marginalna). Tak należy ocenić art. 65 ust. 4 Konstytucji RP gwarantujący ustawową regulację wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę czy art. 66 ust. 1 i 2 Konstytucji RP (bezpieczne, higieniczne warunki pracy, prawo do urlopu i dni wolnych od pracy). Dopuszczalność wyłączenia – w majestacie Konstytucji RP – zachodzi jedynie wówczas, gdy jest ono dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Wobec kształtu regulacji prawa cywilnego otwarcie występuje się z zarzutem preferencji wydajności ponad społeczną sprawiedliwość (Zbąska-Caban, 2014, 282). Szereg instytucji prawa cywilnego, domniemując konieczność porządkowania stosunków gospodarczych czy zmierzając z kierunku zapewnienia opłacalności, sprawności i pewności obrotu, dopuszcza nieekwiwalentność świadczeń, możliwość wygaśnięcia albo przeniesienia *ex lege* określonych praw podmiotowych (choćby prawa własności na skutek długotrwałego jego niewykonania) czy bardzo restrykcyjnie ukształtowane formy odpowiedzialności odszkodowawczej (zasada ryzyka; Zbąska-Caban, 2014, s. 279). Wyjątkowo jedynie majątkowa dziedzina prawa cywilnego posługuje się uchylającą parytet korzyści ogólną formułą „słuszości”, przykładowo art. 417² Kodeksu cywilnego (Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, dalej: k.c.). Godny uwagi jest fakt, że, po pierwsze, słuszość cieszy się priorytetem w przypadkach potencjalnie dotkliwie ingerujących w sferę autonomii jednostki (jak ma to niewątpliwie miejsce w przypadku wyrządzenia szkody na osobie poprzez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej), po drugie zaś, „klauzule słuszościowe” stanowią swoiste redakcyjne *novum* na tle ogółu regulacji Kodeksu cywilnego⁸. Jak można przypuszczać, ze względu na zwrot

⁸ Historia obowiązywania art. 417² k.c. sięga 2004 r., podczas gdy art. 117¹ k.c. – 2018 r. Klauzula słuszości w art. 827 k.c. została dodana w 2007 r., natomiast „usłuszościowienie” przepisów dotyczących umowy agencyjnej sięga 2000 r., co czyni z nich chronologicznie najstarszy przejaw przeorientowania ustawodawcy pierwotnie posługującego się zwrotem „zasady współzycia społecznego”.

w obowiązującym koncepcie prawa cywilnego po przemianach ustrojowych i urynkowaniu gospodarki, dostrzeżono konieczność łagodzenia skutków autonomicznego modelu wydajności rozwiązań prywatnoprawnych. Jednokrotnie miara słuszności znajduje zastosowanie na gruncie prawa rodzinnego, obowiązując małżonków pozostających w separacji do wzajemnej pomocy (art. 61⁴ Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego; Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 2809).

Istotnie większą rolę odgrywają względy słuszności na gruncie – odpowiednio – prawa administracyjnego i karnego, co uzasadnia stopień wkraczania państwa w sferę autonomii jednostki. Nie jest przy tym przypadkiem, że obie dziedziny tradycyjnie zalicza się do prawa publicznego. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 572) każą, z jednej strony, brać pod uwagę słuszny interes obywateli (co stanowi zasadę ogólną postępowania administracyjnego; Adamiak, Borkowski, 2020, s. 48), z drugiej strony – tym razem w aspekcie indywidualnym – słuszny interes strony postępowania. Na tle dotychczasowych rozważań przepisy rozdziału 58 Kodeksu postępowania karnego (Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 37) dokonują niejako odwrócenia percepcji; każde oto skazanie, tymczasowe aresztowanie bądź zatrzymanie jednostki, które nie powinno mieć miejsca, określone jest mianem „niesłusznego”. Ewidentnie zdaniem ustawodawcy wolność osobista jest czynnikiem konstrukcyjnym dla systemu prawnego, również jako warunek *sine qua non* realizowania dobrobytu indywidualnego jednostki.

Zakończenie

Tytułem podsumowania warto odnotować kilka prawidłowości. W miarę przesunięcia z dziedziny prawa prywatnego w kierunku prawa publicznego zaobserwować można zmianę paradygmatu skuteczności (a pośrednio ekonomicznej wydajności), której towarzyszy zwiększenie skłonności ustawodawcy do legitymizowania ingerencji państwa w stosunki społeczne oraz stosowania klauzuli słuszności (ewentualnie niesłuszności) odrywającej daną instytucję od koncepcji skuteczności generalnie przyjętej w gałęzi prawa. Nie można wskazać jednolicie obowiązującego w określonych gałęziach prawa archetypu wydajności; na linii podziału między prawem publicznym a prywatnym dają się jednak wychwycić pewne tendencje. Wiele instytucji prawa prywatnego akceptuje model wydajności

odpowiadający koncepcji Kaldora-Hicksa, dopuszczając występowanie niedobrowolnie zaistniałych kosztów po stronie biernych uczestników obrotu, łągodząc jednocześnie szczególnie dolegliwe skutki w niektórych przypadkach. Ekskluzywność cywilnych praw podmiotowych odpowiada z kolei koncepcji Pareto. Prawo publiczne występuje tymczasem z pozycji moralnego pryncypializmu, co zbliża tę dziedzinę prawa (przynajmniej nominalnie) do koncepcji wydajności w ujęciu analizy marginalnej oraz maksymalizacji dobrobytu kolektywnego. Sfera publicznoprawna zdecydowanie odrzuca też radykalny utylitaryzm, czego wyrazem jest konstytucyjny zakaz dokonywania eksperymentów naukowych bez dobrowolnie wyrażonej zgody (art. 39 Konstytucji RP). Analiza instytucji tradycyjnie zaliczanych do prawa publicznego (zwłaszcza prawa publicznego gospodarczego), szczególnie materialnego (Garlicki, 2019, s. 120)⁹ aspektu ogólnej klauzuli limitacyjnej (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) sugeruje, że ustrojodawca warunkowo akceptuje model wydajności oparty na marginalnej analizie zysków i strat, jednak w przypadkach kontrowersyjnych przykładając własną miarę wartości uzasadniających ocenę.

Bibliografia

Akty prawne

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

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 572.

Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 2809.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1061.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 37.

Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 11 października 2022 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych, Dz. U. z 2022 r. poz. 2202.

⁹ Chodzi o wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, środowisko, zdrowie publiczne, moralność oraz wolności i prawa innych osób) uzasadniające ustanawianie ograniczeń praw i wolności.

Literatura

- Adamiak, B., Borkowski, J. (2020). *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Balcerowicz, L. (2006). Prawo a ekonomia. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 68(2), 87–93.
- Bator, A. (2012). System prawa. W: A. Bator (red.), *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny* (wyd. 4, s. 174–200). Warszawa: LexisNexis.
- Bernaczyk, M. (2021). Źródła prawa. W: R. Balicki, M. Bernaczyk, O. Hałub-Kowalczyk, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, M. Kłopocka-Jasińska, A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, A. Śledzińska-Simon, J. Węgrzyn, K. Wygoda, *Konstytucja i prawo konstytucyjne. Zarys wykładu* (s. 177–214). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Candela, R., Wagner, E. (2016). Vilfredo Pareto's Theory of Action: An Alternative to Behavioral Economics. *Il Pensiero Economico Italiano*, 24(2)1, 15–28. doi: 10.2139/ssrn.2841529.
- Coleman, J. (1982). The Normative Basis of Economic Analysis: A Critical Review of Richard Posner's „The Economics of Justice”. *Stanford Law Review*, 34(5), 1105–1131.
- Czaja, S., Becla, A. (2011). Spory wokół koncepcji nauki ekonomii zrównoważonego i trwałego rozwoju – ujęcie problemowo-dydaktyczne. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Ekonomia*, 17(214), 35–45.
- Długosz, T. (2017). Społeczna gospodarka rynkowa jako kryterium organizacji gospodarki. *Gdańskie Studia Prawnicze*, 37, 17–25.
- Drabik, L., Sobol, E. (2007). *Słownik języka polskiego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Dziedziczak, W. (2011). Słuszność jako wartość prawa. *Studia Iuridica Lublinensia*, 15, 71–81.
- Ehrgott, M. (2012). Vilfredo Pareto and Multi-Objective Optimization. *Documenta Mathematica*, Numer specjalny: *Optimization Stories. 21st International Symposium on Mathematical Programming. Berlin, Germany, 19–24 August 2012* (red. M. Grötschel), 447–453. doi: 10.4171/DMS/6/43.
- Famulski, T. (2017). Economic Efficiency in Economic Analysis of Law. *Finanse i Prawo Finansowe*, 3(15), 27–39.
- Friedman, L. M. (1986). *Legal Culture and the Welfare State*. W: G. Teubner (red.), *Dilemmas of Law in the Welfare State* (s. 13–27). Berlin–New York: De Gruyter.
- Garlicki, L. (2019). *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu* (wyd. 6). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Granat, M. (2022). Stosowanie a przestrzeganie Konstytucji RP. *Studia Prawnicze*, 2, 59–74.
- Grzegorek, P. (2015). Badanie dobrobytu społecznego na podstawie wskaźników opartych na PKB. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, 16(3), 211–222.

- Hebda-Czaplicka, I. (2021). Klauzule społeczne jako instrument wspierania sektora ekonomii społecznej. *Polityka Społeczna*, 572(11)/573(12), 16–23. doi: 10.5604/01.3001.0015.5997.
- Kantor-Kozdrowicki, P. (2018). Racjonalność prawodawcy jako paradygmat nauk prawnych. *Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis*, 7(1), 95–110.
- Kołodko, G. W. (2020). Ekonomia nowego pragmatyzmu: tożsamość cele, metoda. *Ekonomista*, 2, 181–205. doi: 10.52335/dvqp.tel161.
- Kordela, M. (2006). Zasady prawa jako normatywna postać wartości. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 68(1), 39–54.
- Lang, W. (2008). System prawa i porządek prawny. W: O. Bogucki, S. Czepita (red.), *System prawny a porządek prawny* (s. 9–28). Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Mączyńska, E., Pysz, P. (2016). Społeczna gospodarka rynkowa i jej współczesne znaczenie. *Biuletyn Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego*, 2, 16–22.
- Ostasiewicz, W. (2013). Dobrobyt i jakość życia. Badania w Polsce i za granicą. *Śląski Przegląd Statystyczny*, 11, 229–243.
- Piechowiak, M. (2012). *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*. Warszawa: Biuro Trybunału Konstytucyjnego.
- Pietrzyk-Reeves, D. (2006). Współczesny kształt idei społeczeństwa obywatelskiego. W: B. Krauz-Mozer, P. Borowiec (red.), *Czas społeczeństwa obywatelskiego: między teorią a praktyką* (s. 13–33). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Pilipiec, S., Szreniawski, P. (2012). Administracja a autorytet prawa administracyjnego. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica*, 270, 137–147.
- Pomaskow, J. (2015). Ekonomiczna analiza prawa – alternatywa dla głównego nurtu ekonomii. *Współczesne Problemy Ekonomiczne*, 11, 209–216.
- Posner, R. A. (1981). *The Economics of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Safjan, M., Bosek, L. (red.). (2016). *Konstytucja RP. T. 1–2. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Stefaniuk, M. E. (2011). Skuteczność prawa i jej granice. *Studia Iuridica Lulinensia*, 16, 55–72.
- Stelmach, J. (2010). Efektywne prawo. W: S. Grodziski, D. Malec, A. Karabowicz, M. Stus (red.), *Vetera novis augere. Studia i prace dedykowane Profesorowi Waclawowi Uruszczakowi* (t. 1, s. 957–966). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Stelmach, J., Brożek, B. (2013). Ekonomiczne przyczyny dysfunkcji prawa. W: M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli (red.), *Ustroje: historia i współczesność: Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu* (s. 33–39). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

- Stelmach, J., Brożek, B., Załuski, W. (2007). *Dziesięć wykładów o ekonomii prawa*. Warszawa: Wolters-Kluwer.
- Stringham, E. P. (2001). Kaldor-Hicks Efficiency and the Problem of Central Planning. *The Quarterly Journal of Austrian Economics*, 4(2), 41–50.
- Tokarczyk, R. (2002). *Komparatystyka prawnicza*. Kraków: Kantor Wydawniczy „Zakamycze”.
- Wronowska, G. (2015). Dobrobyt – ujęcie teoretyczne i pomiar. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, 12, 5–16. doi: 10.15678/ZNUEK.2015.0948.1201.
- Wróblewski, J. (1980). Skuteczność prawa i problemy jej badania. *Studia Prawnicze*, 1/2, 3–26. doi: 10.37232/sp.1980.1-2.1.
- Zaremba, M. (2016). Dobrobyt społeczny – problemy metodologiczne i definicyjne. *Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze*, 4, 323–331.
- Zbąska-Caban, O. (2014). Prawo... sprawiedliwe czy efektywne ekonomicznie? Rozważania w kontekście prawa własności oraz zasad odpowiedzialności odszkodowawczej w polskim systemie prawnym. *Folia Iuridica Wratislaviensis*, 3(2), 273–284.

Netografia

- Hayes, A. (2023). *Marginal Analysis in Business and Microeconomics, with Examples*. Pobrano z <https://www.investopedia.com/terms/m/marginal-analysis.asp> (15.01.2024).
- Kornhauser, L. (2022). The Economic Analysis of Law. W: E. Zalta, U. Nodelman (red.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Spring 2022 Edition)*. Stanford: Stanford University. Pobrano z <https://plato.stanford.edu/entries/legal-econanalysis/> (15.01.2024).

Streszczenie

Opracowanie stanowi próbę rekonstrukcji akceptowanego w prawoznawstwie ujęcia dobrobytu, a także roli, jaką w kontekście regulacji podstawowych założeń systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej odgrywają kategorie ekonomicznej efektywności oraz wydajności. Obowiązującą regulację prawną poddano analizie ekonomicznej, w szczególności opisowi, z wykorzystaniem ekonomicznej siatki pojęciowej, przy wspierającym zastosowaniu metody formalno-dogmatycznej. Przedstawione w tekście argumenty, odwołujące się do wybranych modeli ekonomicznej wydajności, pozwalają przyjąć, że charakterystyka polskiego systemu prawnego pod względem preferowanego standardu ekonomicznej efektywności jest zróżnicowana. O ile w prawie publicznym (w tym konstytucyjnym) dominującym modelem wydajności kolektywnej towarzyszy solidarnościowa orientacja prawodawcy, o tyle regulacje z zakresu prawa prywatnego akcentują indywidualistycznie pojmowane formuły zysku. Badania opisane w tekście wpisują się w nowatorskie, społecznie kontekstualne pojmowanie prawa i oferują szeroką, pozadogmatyczną percepcję strukturalnych założeń ustroju Rzeczypospolitej Polskiej.

SŁOWA KLUCZOWE: dobrobyt, społeczna gospodarka rynkowa, wydajność, efektywność, skuteczność prawa, autorytet prawa

Summary

The text attempts to reconstruct the concept of welfare as it is perceived in legal studies, as well as the role played by the economic categories of economic efficiency and efficacy in the context of regulating the basic assumptions of the legal system of the Republic of Poland. The existing legal regulation was subjected to economic analysis, in particular to description using an economic conceptual grid, with supporting application of the formal-dogmatic method. The arguments presented in the text which refer to selected models of economic efficiency allow to assume that the characteristics of the Polish legal system in terms of the preferred standard of economic efficiency vary. While in public law, including constitutional law, the dominant models of collective efficiency are accompanied by a solidarity orientation of the legislator, private law regulations emphasize individualistic profit formulas. The research described in the text is part of innovative, socially contextual understanding of law and offers a broad, extra-dogmatic perception of the structural assumptions of the constitutional system of the Republic of Poland.

KEYWORDS: welfare, social market economy, efficiency, law efficacy, authority of law

Nota o autorze

Juliusz Mroziński – doktorant, Uniwersytet Wrocławski (Kolegium Doktorskie Nauk Prawnych), Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Katedra Prawa Konstytucyjnego; główne obszary działalności naukowej: prawo konstytucyjne, teoria prawa, komparatystyka prawnicza, prawo międzynarodowe, prawo unii europejskiej; e-mail: juliusz.mrozinski@uwr.edu.pl; ORCID: 0000-0002-9738-6207.



<https://doi.org/10.31743/ppe.17500>

Karol Papka

Dwudziestolecie Polski w strukturach Unii Europejskiej – kluczowe zmiany na polskim rynku pracy

Two Decades of Poland in the European Union – Key Changes in the Polish Labor Market

Wprowadzenie

Bez wątplenia jedną z decydujących dat, która na stałe zapisała się na polskich kartach historii XXI w., jest 7–8 marca 2003 r. W tym okresie przeprowadzono referendum przesądzające o przystąpieniu Polski do struktur Unii Europejskiej (EU). Zwieńczeniem ogólnokrajowego głosowania było dołączenie Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 1 maja 2004 r. do struktur UE jako jej pełnoprawny członek. Obecnie nie sposób wymienić wszystkich korzyści uzyskanych przez Polskę dzięki członkostwu w europejskiej wspólnocie. Niewątpliwie jednymi z najbardziej widocznych są napływ funduszy europejskich oraz liberalizacja przepisów związanych z wymianą handlową, które wpływają na stopniowo rosnącą ilość nowych miejsc pracy powstających w gospodarce krajowej. Warto podkreślić, że uczestnictwo w europejskiej wspólnocie to nie tylko szereg płynących korzyści, lecz również licznych zobowiązań, które zostały nałożone na państwo polskie podczas procesu akcesyjnego.

Celem powstania niniejszej pracy jest dokonanie analizy porównawczej zmian, które zaszły w okresie minionych dwóch dekad na polskim i niemieckim rynku pracy oraz wyszczególnienie czynników wywierających na nie największy wpływ. Wybór Niemiec jest podyktowany wysokim poziomem rozwoju gospodarki, liczną populacją, a także modelem polityki społecznej, który opiera się na regułach państwa opiekuńczego. Kolejnym analizowanym problemem jest negatywna tendencja związana z ujemnym saldem migracyjnym Polski, jak również potencjalne zagrożenia mogące z niego wynikać.

Podjęty problem badawczy jest ważny dla kraju, gdyż pozwala wskazać korzyści płynące z członkostwa w strukturach UE w ciągu ostatnich dwóch dekad oraz ich wpływ na rynek pracy. Olbrzymia modernizacja państwa wraz z napływem wielomiliardowych inwestycji zagranicznych skutecznie wpływa na tworzenie nowych miejsc pracy, wydatnie wspomagając rozwój gospodarczy Polski. Liberalizacja przepisów związanych z przepływem kapitału oraz ludzi pozwala każdego roku wielu milionom Polaków odbywać podróże zagraniczne w celach turystycznych i zarobkowych.

1. Zmiany na rynku pracy w Polsce i Niemczech na przestrzeni ostatnich dwóch dekad

Niewątpliwie jedną z najistotniejszych zmian społeczno-gospodarczych, które zaszły na przełomie ostatnich dwóch dekad w Polsce, był znaczący spadek wskaźnika bezrobocia. W roku wstąpienia Polski do struktur UE, według raportów sporządzonych przez Komisję Europejską, wskaźnik bezrobocia wynosił aż 19% (wykres 1, s. 90). Wielkość ta uległa redukcji o 0,6 p.p., a zatem liczba bezrobotnych zmniejszyła się o 92,8 tys. osób w porównaniu z rokiem poprzednim. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy był wzrost zatrudnienia aż w 7 województwach, z których szczególnie wyróżniały się województwa łódzkie i mazowieckie. Pierwsze z nich zanotowało wzrost liczby zatrudnionych o 18,7 tys. osób w przemyśle, drugie zaś – 85,3 tys. nowych pracowników w sektorze usług. Istotną rolę odegrał też wzrost liczby zatrudnionych kobiet – w województwie dolnośląskim był jednym z najwyższych w UE, wynosząc 23,3 tys. osób. W związku z tym zjawiskiem wskaźnik bezrobocia wśród kobiet spadł o 0,5 p.p., kształtując się na poziomie 25,5%. Niechlubną statystyką, w której polskie regiony wyróżniały się na tle europejskich, była stopa bezrobocia wśród młodych, za które uważa się osoby w przedziale wiekowym 15–24 lata. Województwo dolnośląskie wykazywało w tym zestawieniu wielkość rzędu 42,4%, notując znaczący spadek w porównaniu z poprzednim rokiem o 3,7 p.p. oraz m.in. świętokrzyskie z wynikiem 42,9%. Zanotowano również wzrost bezrobocia w kilku województwach (Mładý, 2005, s. 1–8). Czynnikiem, który oddziaływał na wysoki wskaźnik bezrobocia, był niski poziom wykształcenia osób bezrobotnych. Według raportu Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) wśród osób zarejestrowanych jako bezrobotne aż 66,1% posiadało wykształcenie zawodowe i niższe, z czego 33,8% legitymowało się wykształceniem zawodowym i gimnazjalnym. Pozostałe 32,3% osób posiadało wykształcenie podstawowe i niepełne podstawowe (GUS, 2005a, s. 12). W okresie 2004–2006 Polska otrzymała istotne wsparcie finansowe

z UE, które pomogło w rozwoju gospodarczym kraju, a także podniosło poziom kompetencji pracowników, wskutek czego powstało około 320 tys. miejsc pracy (Adamowicz, 2022, s. 121).

Niemcy w 2004 r. odnotowały przyrost stopy bezrobocia o 0,4 p.p. do poziomu 10,3%, odpowiadającemu wzrostowi liczby bezrobotnych o 173,6 tys. osób (wykres 1, s. 90). Sytuacja w niemieckiej gospodarce wymagała reform, które w następnych latach zostały wdrożone. Rosnące koszty pracy w połączeniu z otwarciem nowych rynków wpłynęły na nasilające się zjawisko przenoszenia działalności do państw oferujących znacznie niższe koszty produkcji. Wynikiem tego w przeddzień wejścia Polski do UE skumulowane niemieckie bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ) wynosiły 7,5 mld euro, by dwa lata później wzrosnąć ponad dwukrotnie do kwoty 15,12 mld euro (Ambroziak, Gniadek, Kopiński, Sierocińska, Wąsiński, 2022, s. 25). Postępującemu zjawisku optymalizacji kosztów towarzyszył wzrost bezrobocia. Wyłącznie w Bremie stopa bezrobocia wzrosła o 2,4%, co w ujęciu wartościowym dało 12,3 tys. bezrobotnych. Znacznie większy przyrost bezrobotnych zanotował w analogicznym okresie Düsseldorf, w którym to pracę straciło 27 tys. osób. Wartości wskaźników bezrobocia wśród kobiet i osób młodych również zaczęły wzrastać, kształtując się indywidualnie dla poszczególnych landów. Szczególne wyzwanie dla władz stanowiła skomplikowana sytuacja występująca we wschodniej części terytorium Niemiec. Wynikające trudności są rezultatem wieloletnich zaległości mających swe źródło jeszcze w okresie komunizmu. Według szacunków Niemieckiej Rady Ekspertów Gospodarczych w latach 1991–2003 Zachodnie Niemcy dokonały transferów netto o łącznej wartości około 900 mld euro na rzecz Wschodnich Niemiec (Dustmann, Fitzenberger, Schönberg, Spitz-Oener, 2014, s. 165). Pomimo tych zabiegów wskaźniki bezrobocia wschodnich landów klasyfikowane były w analogicznych kategoriach co niektóre z polskich województw, wspólnie wykazując najwyższe wartości wśród całej UE. Kolejnym czynnikiem, który w znacznym stopniu komplikował i tak już trudną sytuację, były specyficzne zasady dotyczące ustalania poziomu płac. W gospodarce niemieckiej kwestie dotyczące płac są dalece zdecentralizowane, co w praktyce przekłada się na indywidualny poziom wynagradzania w każdym przedsiębiorstwie. Rozwiązanie to przyczyniło się do powstania rozwarstwień w poziomie płac, które w tamtym czasie przybierały na sile.

Okres pierwszej dekady członkostwa w strukturach UE Polska zakończyła z poziomem bezrobocia wynoszącym 10,6% (wykres 1, s. 90). Wskaźnik ten uległ poprawie w porównaniu z 2004 r. o 7,7 p.p., będąc także niższym o 1 p.p. w stosunku do średniej w UE. Polska w 2013 r. wyróżniała się najwyższym odsetkiem osób zatrudnionych na umowę na czas określony w całej UE, wynoszącym 29,6%

(Teichgraber, 2013). Analizując okres pierwszych dziesięciu lat, widoczna jest poprawa poziomu edukacji społeczeństwa, gdyż w 2013 r. 86% osób posiadało przynajmniej wykształcenie średnie. Szacuje się, że około 60% spośród tych osób zakończyło edukację na średnim poziomie. Według Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) wynik ten jest o 21 p.p. wyższy w porównaniu ze średnią wynoszącą 39% dla pozostałych państw. Polska odnotowała również znaczący spadek osób z wykształceniem podstawowym, które stanowiły 9% populacji (OECD, 2015). W 2013 r. wykształceniem wyższym legitymowało się już 19% społeczeństwa. Wśród kobiet aż 24% posiadało dyplom wyższej uczelni, 10% zaś ogółu Polaków posiadało tytuł magistra (Czarnik, Turek, 2014, s. 60). Poprawa poziomu wykształcenia społeczeństwa polskiego była jedną z przyczyn redukcji wskaźnika bezrobocia. Kolejnym czynnikiem, który oddziaływał na ten wskaźnik, była znacząca emigracja obywateli w celach zarobkowych do pozostałych państw UE. Szacuje się, że pod koniec 2013 r. poza granicami Polski mogło przebywać nawet 2,1 mln obywateli, z czego 1,7 mln w krajach UE (Gońda, Kulesa, 2013, s. 1). Wielkość ta oznacza, że gdyby tak znacząca ilość mieszkańców nie wyemigrowała, to poziom bezrobocia w Polsce w dalszym ciągu mógłby być jednym z najwyższych. Według GUS w 2013 r. liczba zarejestrowanych bezrobotnych ogółem wyniosła 705,8 tys. osób (GUS, 2014, s. 124). Gdyby do tej wielkości doliczyć emigrantów, mogłoby się okazać, że w przeciągu dekady polski wskaźnik bezrobocia uległby niewielkiej zmianie.

Poziom bezrobocia w gospodarce niemieckiej w 2013 r. wynosił tylko 5% (wykres 1, s. 90). W ciągu dekady uległ on zmniejszeniu o ponad połowę, będąc zarazem ponad dwukrotnie niższym od średniej unijnej. Niemcy mogły pochwalić się ponad trzykrotnie niższym poziomem bezrobocia w przedziale wiekowym 15–24 lata, które wynosiło 7,9% w stosunku do 23,4% średniej unijnej. Regiony Górnej Bawarii i Fryburga charakteryzowały się w tym zestawieniu wyjątkowo niskim poziomem bezrobocia, które wynosiło odpowiednio 4,4% oraz 4,7%, wyróżniając się w UE. Następnym niewątpliwym sukcesem było znalezienie się aż 7 regionów niemieckich w zestawieniu 10 regionów o najniższym poziomie bezrobocia. Górna Bawaria i Fryburg zajęły dwa pierwsze miejsca z wynikiem odpowiednio 2,6% i 2,9%. Redukcji uległa także stopa bezrobocia wśród kobiet, która w 2013 r. kształtowała się na poziomie zaledwie 5%, będąc wówczas ponad dwukrotnie niższą od średniej unijnej wynoszącej 10,9% (European Statistical Office [Eurostat], 2014). Ponadto niemiecka gospodarka w tym okresie posiadała trzeci najwyższy wskaźnik zatrudnienia w całej UE w przedziale wiekowym 15–64 lata wynoszący 73,3%. Przyczyn w znaczącej poprawie sytuacji na rynku pracy w Niemczech można upatrywać m.in. w popularyzacji elastycznych form

zatrudnienia. W 2013 r. w niepełnym wymiarze godzin pracowało 27,6% pracowników, którzy średnio przepracowywali 18,4 godzin tygodniowo. Warto wspomnieć, że Niemcy posiadały wysoki odsetek osób samozatrudnionych, zatrudniających personel wynoszący 43,9% (Teichgraber, 2013). Jednak jednym z kluczowych czynników, który odegrał istotną rolę w sukcesie rynku pracy, było ograniczenie kosztów pracy. W 2014 r. wskaźnik kosztów pracy wynosił 97,27 punktów, wzrastając w porównaniu z 2004 r. zaledwie o dziesięć punktów. Dla porównania w 2014 r. w IV kwartale koszty pracy w Polsce osiągnęły wynik 94,77 punktów, lecz jeszcze kwartał wcześniej ich wynik kształtował się na poziomie 107,5 punktu, co daje znaczący przyrost w porównaniu z 82 punktami z 2004 r. (Trading Economics, 2024a; 2024b). Niewątpliwie wpływ na to miało ograniczenie przyrostu płac brutto, które w przeciągu dekady wzrosły zaledwie o 600 euro. Jednym z pośrednich czynników oddziałujących na taki stan rzeczy była słabnąca pozycja związków zawodowych oraz pracowników w stosunku do pracodawców będąca rezultatem niskich kosztów pracy w krajach byłego bloku komunistycznego.

W 2023 r. Polska wykazywała jeden z najniższych poziomów bezrobocia wśród państw UE wynoszący zaledwie 2,8% (wykres 1, s. 90). Wartość ta była ponad dwukrotnie niższa od średniej unijnej, a także o 0,3 p.p. niższa w stosunku do poziomu bezrobocia panującego w społeczeństwie niemieckim. W ciągu dwóch dekad liczba pracujących w gospodarce Polski zwiększyła się z 12 720 tys. do ponad 17 323 tys. osób (GUS, 2024a; 2024b). Oznacza to wzrost zatrudnienia o około 36%. W ciągu tego okresu diametralnie zostało ograniczone bezrobocie wszystkich grup społecznych. W 2023 r. poziom bezrobocia wśród osób poniżej 25. roku życia wyniósł 10,7%, odpowiadając 116 tys. bezrobotnych. W latach 2004–2023 zanotowano znaczący spadek tej wartości z 37,9% do 10,7%. Wskaźnik bezrobocia wśród kobiet także uległ znaczącemu zmniejszeniu z 19,3% do zaledwie 2,7%.

Przyczyn tak dużego spadku bezrobocia w Polsce jest wiele, niewątpliwie zaś jedną z głównych jest rosnący poziom wykształcenia obywateli. Według stanu na 2022 r. w przedziale wiekowym 25–34 lata wyższe wykształcenie posiadało 40,5% populacji (European Commission, 2023), zaś w grupie wiekowej 25–64 lata wykształcenie co najmniej średnie – aż 93,5% społeczeństwa (Pryga, 2023). Podjęcie decyzji o dalszym kontynuowaniu edukacji pozwala nieco opóźnić czas wejścia na rynek pracy niektórych osób. Współczynnik skolaryzacji brutto¹

¹ Wskaźnik skolaryzacji brutto opisuje relacje osób uczących się według stanu na początku roku szkolnego/akademickiego do liczby ludności w grupie wiekowej odpowiadającej temu poziomowi nauczania.

wyduje się potwierdzać ten trend, gdyż w roku akademickim 2004/2005 wynosił on 47,8%, wzrastając w 2023 r. do 51,5% (GUS, 2005b, s. 341; 2023b, s. 347). Oznacza to, że statystycznie co drugi absolwent szkoły średniej podejmuje współcześnie decyzję dotyczącą dalszego kształcenia się.

Kolejnym czynnikiem, który wpłynął na spadek bezrobocia, jest wzrost napływu inwestycji zagranicznych na przełomie dwóch dekad. Polska w momencie dołączenia do struktur europejskich nie cieszyła się zaufaniem inwestorów (Fitch Ratings, 2024; S & P Global, 2019). Na koniec 2004 r. wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) szacowana była na 67 mld euro, natomiast według wstępnych szacunków z 2023 r. kwota ta mogła osiągnąć poziom nawet 360 mld euro (Bankier.pl, 2024). Głównymi czynnikami tak dynamicznego przyrostu BIZ było członkostwo w strukturach UE, stabilność gospodarcza, wykwalifikowana siła robocza, jak również działalność stref ekonomicznych (Lloyds Bank, 2024).

Istotną rolę w zwalczaniu poziomu bezrobocia odegrały także programy finansowane ze środków unijnych. Wyłącznie w latach 2014–2020 Polska z Europejskiego Funduszu Społecznego uzyskała ok. 13,2 mld euro. Otrzymana kwota została przeznaczona na dwa rodzaje programów: Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER) o zasięgu krajowym oraz 16 programów regionalnych. Ze środków otrzymanych w ramach programu PO WER skorzystały m.in. osoby młode w wieku 15–29 lat, które nie uczyły się i nie pracowały. Wprowadzenie programu PO WER miało także na celu wspieranie działań koncentrujących się na: zwalczaniu ubóstwa i dyskryminacji oraz wdrażaniu innowacji podnoszących poziom jakości, skuteczności i otwartości szkolnictwa wyższego jako jednego z instrumentów budowy gospodarki opartej na wiedzy. Celem realizacji regionalnych programów operacyjnych było podnoszenie poziomu kompetencji osób bezrobotnych, znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, a także zagrożonych wykluczeniem społecznym. Wsparciem objęte były także placówki zajmujące się procesem kształcenia i doskonalenia nauczycieli (Portal Funduszy Europejskich, 2015).

W 2023 r. wielkość zatrudnienia w gospodarce niemieckiej wyniosła 45,9 mln osób (Statistisches Bundesamt [Destatis], 2024c), co oznacza wzrost zatrudnienia o około 7,5 mln osób w porównaniu z 2004 r. z poziomu 38,4 mln (Hartmann, 2005). W ujęciu procentowym wyżej wymienione wartości oznaczają wzrost liczby miejsc pracy o 19%. Dokonując analizy rynku pracy, widoczny jest przyrost nowych miejsc pracy wygenerowanych przez gospodarkę niemiecką. Mimo to polski rynek pracy zanotował wyższy procentowy przyrost nowo powstałych stanowisk pracy. W gospodarce niemieckiej na koniec 2023 r. stopa

bezrobocia wśród młodych osób w ujęciu procentowym kształtowała się na poziomie 5,6%, odpowiadając 250 tys. osób bezrobotnych. Miernik ten zmniejszył się o ponad połowę w porównaniu z 2004 r. (wynosił 12%). Wskaźnik bezrobocia osób młodych w Niemczech w ujęciu procentowym jest ponad dwukrotnie niższy w stosunku do polskiego odpowiednika. W ujęciu ilościowym gospodarka niemiecka wykazuje większą liczbę bezrobotnych wśród osób młodych ze względu na posiadanie znacznie liczniejszej populacji. Poziom bezrobocia wśród kobiet również uległ poprawie. W 2023 r. wskaźnik ten wykazywał zaledwie 2,8%, oznaczając ponad trzykrotny spadek w stosunku do 2004 r. (wynosił wówczas 9,6%). W ujęciu procentowym Polska na tym tle wypada lepiej o 0,1 p.p.

Jedną z przyczyn niskiego poziomu bezrobocia w Niemczech jest szereg działań władz, które ułatwiają wejście na rynek pracy młodym osobom i takim, które doświadczają różnego rodzaju trudności. Istotnym narzędziem stosowanym w powyższych sytuacjach są specjalnie powołane do tego celu agencje pracy. Pomagają one młodym osobom w znalezieniu odpowiedniego miejsca praktyk, świadczą szeroko pojęte usługi dotyczące doradztwa zawodowego oraz udzielają pomocy w pokonywaniu przeszkód w życiu prywatnym. Osobom, którym z różnych powodów grozi wykluczenie zawodowe, instytucje te organizują szereg kursów i szkoleń podnoszących kompetencje zawodowe. Instytucje pośrednictwa pracy współpracują z samorządami lokalnymi, pracodawcami oraz systemem edukacji, dostosowując ścieżki kariery swoich klientów w indywidualnym trybie (European Centre for the Development of Vocational Training, b.d.).

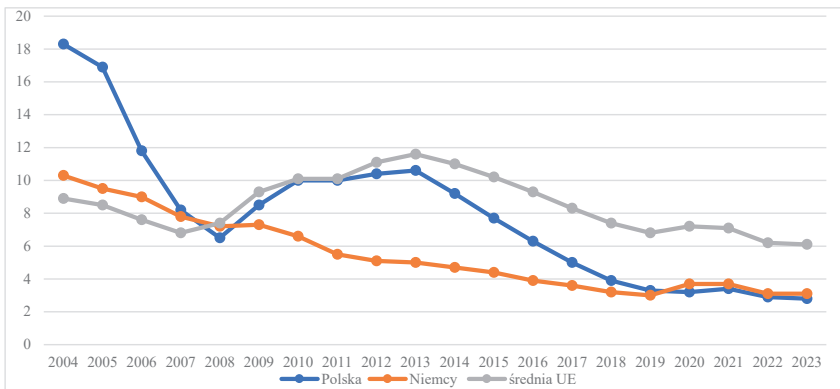
Innym interesującym rozwiązaniem ułatwiającym wejście na rynek pracy jest dualny system edukacji. Okres kształcenia zazwyczaj zajmuje od dwóch lat do trzech i pół roku. Polega on na połączeniu kształcenia teoretycznego z praktycznym. Uczniowie część czasu spędzają wówczas na pogłębianiu wiedzy teoretycznej, drugą zaś część pracują w przedsiębiorstwach, gdzie biorą udział w wykonywaniu obowiązków związanych z danym stanowiskiem, zdobywając konkretne umiejętności. Często tacy absolwenci są następnie zatrudniani w przedsiębiorstwie, w którym zdobywali doświadczenie (The Federal Government, b.d.).

Państwo niemieckie podjęło również szereg innych działań mających na celu ograniczenie bezrobocia, m.in. wprowadzenie ustawy o imigrantach, która według założeń ma promować napływ osób posiadających wysokie kwalifikacje oraz kompetencje w zawodach deficytowych.

Czynnikiem wywierającym wpływ na spadek bezrobocia jest także rosnąca liczba żłobków oraz pokrewnych placówek, gdzie rodzice nawet całodobowo mogą liczyć na odpowiednią opiekę dla swoich dzieci. Zjawisko to niewątpliwie wpłynęło na wzrost liczby kobiet na rynku pracy. Na redukcję bezrobocia

wpłynęła również walka z dyskryminacją płacową, której skutkiem jest wzrost wynagrodzenia kobiet, rozpowszechnienie elastycznych form zatrudniania, a także liczne programy aktywizacji zawodowej (Duell, Vetter, 2020, s. 1–24). Istotną rolę w zwalczaniu bezrobocia także w przypadku niemieckiego rynku pracy odegrały programy współfinansowane ze środków unijnych. Wyłącznie w latach 2021–2027 na ten cel Niemcy otrzymały lub też otrzymają łączną kwotę w wysokości 6,5 mld euro (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, b.d. a.). Przekazane środki zostaną wykorzystane m.in. na promowanie wysokiej jakości oraz zrównoważonego zatrudnienia, start-upów, przedsiębiorczości, na zwalczanie ubóstwa, a także na podnoszenie poziomu edukacji oraz prowadzenie szkoleń dla osób bezrobotnych (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, b.d. b.).

Wykres 1. Stopa bezrobocia w Polsce i Niemczech na przestrzeni lat 2004–2023 (w proc.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie rocznych raportów: Eurostat, b.d.

2. Bilans migracyjny Polski i Niemiec – analiza ostatnich dwóch dekad

Wraz z przystąpieniem do struktur europejskich Polacy zyskali szereg przywilejów, m.in. prawo do swobodnego przepływu kapitału i osób pomiędzy państwami członkowskimi UE. Przywilej ten ułatwił m.in. dostęp do zagranicznej edukacji czy zarobkowania. Wysoki poziom bezrobocia w połączeniu z niskimi płacami wpływał na systematycznie pogłębiającą się negatywną tendencję migracji Polaków w celach zarobkowych. Liberalizacja przepisów dotyczących przemieszczania się w znaczący sposób ułatwiła części obywateli podjęcie pracy na obszarze państw członkowskich UE. Rezultatem tego było ukształtowanie się salda migracyjnego

w roku wstąpienia Polski do struktur UE na poziomie ujemnym – 9 382 osób (wykres 2, s. 96). Oznacza to, że już w pierwszym roku członkostwa populacja Polski zmniejszyła się o ponad 9 tys. mieszkańców, podczas gdy Niemcy w analogicznym okresie zanotowały dodatnie saldo migracyjne – ponad 73 tys. osób, wpływając na wzrost populacji tego państwa (wykres 2, s. 96). Wyłącznie w latach 2004–2013 ujemne saldo migracyjne w Polsce wyniosło 127 tys. osób – wielkość ta odpowiada populacji dzisiejszego Opola (Geoportal Opole, 2020). W całym okresie członkostwa ujemne saldo migracyjne wyniosło blisko 140 tys. osób. Niemcy w całym analizowanym okresie odnotowywały nieustannie dodatnie saldo migracyjne – wyłącznie w latach 2004–2013 wskaźnik wyniósł 2,23 mln osób. Oznacza to, że w ciągu zaledwie dziesięciu lat populacja Niemiec osiągnęła przyrost nieznacznie tylko niższy niż liczba mieszkańców województwa pomorskiego. W całym badanym okresie saldo migracyjne Niemiec wyniosło 5,57 mln osób – wzrost ten jest porównywalny do liczby mieszkańców województwa mazowieckiego. Rok 2016 jest pierwszym, w którym saldo migracyjne Polski osiągnęło dodatni wynik, kształtując się na poziomie 1,5 tys. osób (wykres 2, s. 96). Wyżej wymieniony rok rozpoczyna również okres, w którym to Polska nieprzerwanie przez osiem lat z rzędu notuje dodatnią wartość salda migracyjnego. W latach 2016–2023 wartość salda migracyjnego osiągnęła wynik 29,4 tys. osób. Znacząca poprawa w tym względzie jest skutkiem spadającej wielkości emigracji oraz niestabilnej sytuacji za wschodnią granicą Polski, która spowodowała napływ osób pochodzenia ukraińskiego i białoruskiego. Niemcy, posiadając jedną z największych gospodarek świata, każdego roku przyciągają setki tysięcy emigrantów. Rosnąca liczba miejsc pracy, które generuje silny przemysł, w głównej mierze odzieżowy oraz motoryzacyjny, a także rozbudowany system polityki socjalnej zachęcają obywateli wielu krajów do emigracji. Wyłącznie w 2016 r. saldo migracyjne miało wartość dodatnią rzędu 430 tys. obywateli. Przeważająca większość emigrantów znajduje pracę w zawodach nieco mniej atrakcyjnych, takich jak: pracownik branży budowlanej, taksówkarz czy szeroko pojęty pracownik fizyczny. W 2020 r. cudzoziemcy stanowili 26,7% populacji Niemiec – szacunkowo około 21,9 mln osób (Deutsche Welle [DW], 2021). W 2023 r. Niemiecki Urząd Federalny podjął decyzję dotyczącą zmiany metodologii obliczania ilości imigrantów w społeczeństwie. Dokonana modyfikacja skutkowałą znaczącym spadkiem ich udziału procentowego w strukturze społeczeństwa, dotknęła ona m.in. dzieci, których jedno z rodziców było emigrantem – obecnie takich dzieci może być nawet około 3,7 mln (DW, 2023).

Przyczyną tak znaczącego napływu migrantów do Niemiec jest przyjazna polityka socjalna prowadzona przez państwo. Od stycznia 2023 r. każda samotna osoba dorosła ubiegająca się o azyl otrzymuje 460 euro pod warunkiem

zamieszkiwania poza specjalnie przygotowanym dla migrantów ośrodkiem zakwaterowania. W przypadku małżeństw kwota świadczenia socjalnego wynosi 413 euro na każdego małżonka ubiegającego się o azyl, którzy mieszkają poza ośrodkiem zakwaterowania. Jak nietrudno się domyślać panująca sytuacja prowadzi do wielu nadużyć. Każdej rodzinie ubiegającej się o azyl, która mieszka poza ośrodkiem zakwaterowania, przysługują dodatkowe świadczenia na dzieci. W przypadku każdego dziecka w przedziale wiekowym: 18–24 lat kwota ta wynosi 368 euro, 14–17 lat – 408 euro, 6–13 lat – 341 euro, a dla dzieci w wieku 5 lat i poniżej – 312 euro, pod warunkiem zamieszkiwania poza ośrodkiem zakwaterowania. Każda rodzina indywidualnie może starać się również o inne dodatki, takie jak zwrot kosztów za energię elektryczną, a także może ubiegać się o pokrycie wydatków związanych z zakwaterowaniem (koszty czynszu, ogrzewania czy zakupu artykułów gospodarstwa domowego). Według przepisów prawnych większość świadczeń powinna być przekazywana w formie niepieniężnej, lecz w rzeczywistości bywa z tym różnie. Każda z osób, która podjęła decyzję zamieszkania w specjalnie przygotowanym ośrodku zakwaterowania, otrzymuje 413 euro miesięcznie. Po upływie 18 miesięcy kwoty przysługujących świadczeń ulegają zwiększeniu. Każda osoba samotna mieszkająca poza ośrodkiem zakwaterowania otrzymuje 563 euro miesięcznie, w przypadku małżeństw na każdego z partnerów przypada 506 euro. Świadczenie na dzieci w przedziale wiekowym: 18–24 lat wynosi 506 euro, w wieku 14–17 lat – 471 euro, 6–13 lat – 390 euro, a w wieku 5 lat i mniej – 357 euro. Kwota przekazywana zaś osobom zamieszkującym w ośrodkach zakwaterowania jest stała i wynosi 413 euro² (Fachinger, Hoffmeyer–Zlotnik, Stiller, 2024). Warto wspomnieć, że w 2022 r. mediana wynagrodzeń migrantów przybyłych do Niemiec w 2015 r., którzy podjęli pracę, wyniosła 2570 euro brutto w pełnym wymiarze czasu pracy (Brücker, Ehab, Jaschke, Kosyakova, 2024, s. 3). Sytuacja ta jednoznacznie wykazuje, jak jest dla nich opłacalne podjęcie pracy zarobkowej.

Obecnie pojawia się szereg kontrowersji prawnych, ponieważ niektóre kraje związkowe wypłacają analogiczne kwoty świadczeń socjalnych osobom zamieszkującym ośrodki zakwaterowania w stosunku do osób mieszkających poza nimi. Istnieje również wiele głosów postulujących podniesienie kwoty świadczeń w celu wyrównania ich w stosunku do poziomu, jaki przysługuje obywatelom Niemiec. Na obecny moment osoby mieszkające poza ośrodkiem zakwaterowania otrzymują 82% wartości świadczeń obywateli, osoby mieszkające w ośrodkach – 73%. Gdy prawa zostaną zrównane, osoby ubiegające się o azyl otrzymają możliwość uzyskania kolejnych datków, m.in. od 2019 r. nieprzysługującego im świadczenia na rozrywkę,

² Kwoty przedstawiono w ujęciu miesięcznym.

wypoczynek czy kulturę. Przy okazji warto wspomnieć, że w 2019 r. doszło do ostryżenia prowadzonej polityki migracyjnej, m.in. wydłużono o 3 miesiące okres oczekiwania na regularne świadczenia socjalne (Fachinger, Hoffmeyer-Zlotnik, Stiller, 2023, s. 31–34). Dla porównania w Polsce cudzoziemcom przysługuje jednorazowe świadczenie w wysokości 140 złotych, kieszonkowe w wysokości 50 zł miesięcznie z możliwością zwiększenia do 100 zł za aktywny udział w prowadzeniu ośrodka migracyjnego, m.in. organizując zajęcia kulturowo-oświatowe. Migrantom przysługuje również świadczenie pieniężne wynoszące 25 zł na dzień. Ponadto „[...] świadczenie przysługuje cudzoziemcowi i osobie, w imieniu której występuje, albo małoletniemu bez opieki i cudzoziemcowi, któremu sąd powierzył sprawowanie pieczy zastępczej nad tym małoletnim” (Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 października 2023 r. w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, Dz. U. z 2023 r. poz. 2154, dalej: Rozporządzenie, 2023) w wysokości: 20 złotych dziennie dla każdej z dwóch osób, 15 zł dla każdej z trzech osób lub 12,50 złotych dla każdej z czterech i więcej osób.

Według danych Urzędu Federalnego na koniec 2023 r. Niemcy udzieliły wsparcia w pokryciu kosztów utrzymania ponad 226 tys. osobom ogółem (Destatis, 2024d). W 2022 r. ponad 7,2 mln obywateli otrzymało minimalne świadczenie związane z zabezpieczeniem społecznym³, a w ciągu roku liczba beneficjentów wzrosła o 8,7% (Destatis, b.d. b). Wyłącznie w 2023 r. niemieckie władze wydały 6,3 mld euro brutto na świadczenia dla osób ubiegających się o azyl (Destatis, b.d. a). Na koniec 2022 r. około 486 tys. osób otrzymało standardowe świadczenie socjalne, oznacza to przyrost o około 22% w porównaniu z rokiem poprzednim. Ponad 63% osób pobierających wyżej wymienione świadczenie stanowili mężczyźni, około 67% wszystkich beneficjentów to osoby w wieku 18–64 lata, 31% stanowiły osoby nieletnie. Najwięcej osób pobierających świadczenie pochodziło z kontynentu azjatyckiego (ponad połowa), 16% stanowili obywatele państw afrykańskich. Najpopularniejszym krajem pochodzenia migrantów była Syria, w której urodziło się 13% wszystkich beneficjentów, Afganistan – 12% oraz Irak – 11% (Destatis, 2024b).

Istotnym czynnikiem, który także wpływa na budżet Niemiec, są wysokie koszty związane z edukacją migrantów. W I kwartale 2024 r. wartość kosztów poniesiona na edukację migrantów wyniosła ponad 11,9 mln euro (Destatis, 2024a).

Na koniec 2023 r. zaledwie 42,5% migrantów z Bliskiego Wschodu nawiązało stosunek pracy (Brücker, Hauptmann, Keita, Vallizadeh, 2024, s. 2). Większość

³ Jest to grupa świadczeń wypłacana przez państwo mająca na celu zapewnienie podstawowych środków do utrzymania, do których wlicza się m.in. zasiłek dla bezrobotnych oraz świadczenia dla osób ubiegających się o azyl.

pracujących migrantów zatrudnionych jest w pełnym wymiarze czasu pracy, np. spośród pracujących migrantów przybyłych do Niemiec w 2015 r. aż 76% jest zatrudnionych w pełnym wymiarze (Brücker, Ehab i in., 2024, s. 3). Wraz z wydłużającym się okresem pobytu redukcji ulega wskaźnik bezrobocia migrantów, pozostając wciąż na wysokim poziomie. Miernik zatrudnienia kobiet pochodzących z Bliskiego Wschodu po okresie ośmiu lat pobytu wynosi 33%. Według stanu na 2022 r. w całej grupie migrantów przybyłych do Niemiec w 2015 r. zatrudnienie znalazło 64% osób (Brücker, Ehab i in., 2024, s. 2–3).

Wraz z wybuchem wojny na Ukrainie zaszły duże zmiany w strukturze migracyjnej. Według stanu na grudzień 2023 r. na terytorium Niemiec przebywało ponad 1,13 mln uchodźców pochodzących z Ukrainy (Statista, 2024). Znaczący napływ migrantów pochodzenia ukraińskiego wpłynął pozytywnie na wskaźnik zatrudnienia, który na koniec 2023 r. wynosił ponad 53% (Brücker, Hauptmann i in., 2024, s. 1). Jedną z głównych przyczyn niskiego wskaźnika zatrudnienia wśród migrantów jest brak znajomości języka niemieckiego. W pierwszym półroczu 2023 r. władze niemieckie wydały zezwolenia lub zobowiązały do udziału w kursach językowych oraz integracyjnych 301 468 osób, lecz z tej możliwości skorzystało zaledwie 193 089 osób. Z wyżej wymienionych kursów zrezygnowało 176 658 osób. Ponad 46,5% rezygnujących stanowili Ukraińcy, 11,2% – Syryjczycy, 5,2% – Afgańczycy oraz 3,2% – Turcy (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2023, s. 3–14). Warto zwrócić uwagę na występujące bariery biurokratyczne, które utrudniają migrantom wykonywanie lepiej płatnych zawodów, np. brak akceptacji ich dokumentów dotyczących wykształcenia. Tego typu sytuacje wywołują wśród nich frustracje, gdyż bez stosownych dokumentów zmuszeni są pozostawać bezrobotnymi lub podejmować mniej płatne prace, często poniżej ich wykształcenia (Knight, Kohlmann, 2023).

Według danych Federalnego Urzędu Statystycznego sami Niemcy najchętniej emigrują do pobliskiej Szwajcarii. Na początku 2022 r. w państwie tym mieszkało ponad 311 tys. obywateli niemieckich (Destatis, 2023). Głównymi przyczynami tej migracji była mniejsza biurokracja, znacznie lepsze warunki do rozwijania kariery oraz możliwość osiągnięcia wyższych dochodów. Niewątpliwie równie znaczącym czynnikiem, który wpływa na ten stan rzeczy, jest niezwykła popularność języka niemieckiego. Obywatele niemieccy również chętnie emigrują do Austrii oraz Hiszpanii. W Austrii pod koniec 2022 r. mieszkało ponad 216 tys. Niemców, zaś w Hiszpanii – 143 tys. (Destatis, 2023). W przypadku migracji do Austrii Niemcy emigrują z powodów zarobkowych. Jeśli chodzi o Hiszpanię – kierunek ten jest wybierany przez obywateli niemieckich w „jesieni życia”, głównie ze względów klimatycznych.

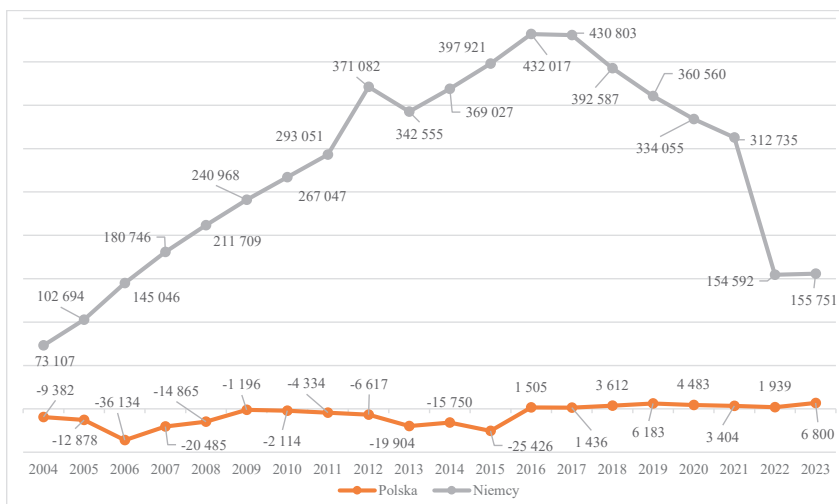
Społeczeństwo niemieckie, podobnie jak polskie, ulega zjawisku nieustannego „starzenia się”. Władze podejmują próby walki z tym problemem przy pomocy nowo przybyłych emigrantów, m.in. z Bliskiego Wschodu, a obecnie także z Ukrainy. Niemcy zdają sobie sprawę, że aby utrzymać status potęgi gospodarczej potrzebują napływu nowej siły roboczej. Znaczący udział w strukturze społecznej osób pochodzenia obcego budzi niepokój rodowitych mieszkańców i obawy dotyczące ich procesów asymilacyjnych. Polska, podobnie jak Niemcy, ostatnimi laty boryka się ze znacznym spadkiem liczby urodzeń, co w konsekwencji skutkuje postępującą depopulacją kraju. W dalszej perspektywie jest to tendencja wysoce niepokojąca, gdyż może spowodować załamanie się struktury gospodarczej oraz systemu emerytalnego. Według szacunków GUS pod koniec 2022 r. poza granicami Polski czasowo (12 miesięcy i dłużej) przebywało 1523 tys. Polaków (GUS, 2023a). W przeważającej większości były to osoby w wieku produkcyjnym, których w gospodarce Polski zaczyna obecnie brakować. Głównymi przyczynami utrzymującego się ujemnego salda migracyjnego w Polsce był brak dostatecznej ilości miejsc pracy oraz niski poziom płac. Wielkość emigracji z Polski jest ściśle skorelowana z kondycją gospodarek europejskich. Wyłącznie w latach 2004–2013 polscy emigranci długo, jak i krótkookresowi transferowali z państw UE kwotę rzędu 36,1 mld euro. Całkowita kwota środków, jakie polscy emigranci przelali do kraju w tym okresie, to 41,6 mld euro. Wielkość ta „przemawia do wyobraźni”, gdy porównamy ją z kwotą całkowitego napływu do Polski środków z funduszy unijnych, które w analogicznym okresie wyniosły 108 mld euro. W ciągu pierwszej dekady członkostwa w UE polscy emigranci transferowali do kraju środki odpowiadające 38% całkowitej kwoty, która napłynęła do państwa z tytułu funduszy unijnych (Chmielewska, 2015, s. 15). Wyłącznie w 2004 r. wielkość środków przekazanych do Polski przez emigrantów wyniosła 2,3 mld euro. W ciągu zaledwie 2 lat kwota ta uległa podwojeniu, wynosząc w 2006 r. 4,5 mld euro. Analizując dane z pierwszej dekady członkostwa Polski w UE, w 2007 r. transfery te osiągnęły najwyższy poziom wynoszący 5,3 mld euro. W latach 2006–2013 wielkość transferów środków pieniężnych przekazanych przez osoby przebywające na emigracji nie spadła poniżej 4 mld euro.

Niepokojącym zjawiskiem w okresie pierwszej dekady jest rosnący udział środków przekazanych przez emigrantów przebywających powyżej roku w strukturze transferów pieniężnych. Według różnych badań wraz z wydłużającym się czasem migracji zmniejsza się wielkość przekazywanych środków. Istnieją dwie główne przyczyny tego zjawiska: pierwszą z nich jest rozluźnienie więzi rodzinnych, wskutek czego migranci zakładają nowe rodziny w miejscach pobytu, drugim powodem jest dołączenie do osób przebywających na emigracji

pozostałych członków rodziny (Chmielewska, 2015, s. 21–23). W 2007 r. 25% Polaków przebywających na emigracji w Wielkiej Brytanii nie planowało powrotu do ojczyzny, w Irlandii udział ten kształtował się na poziomie 12%. Zaledwie 5 lat później już 45% Polaków przebywających na emigracji w Wielkiej Brytanii deklarowało brak woli powrotu do ojczyzny. Podobnie w Irlandii w 2012 r. około 34% Polaków planowało pozostanie już na stałe w tym kraju (Chmielewska, 2015, s. 29–30). W 2004 r. udział środków przekazanych do Polski przez migrantów długookresowych w całej strukturze transferów stanowił 39%, by w 2013 r. wzrosnąć do 67%. W 2013 r. dominowały napływy środków finansowych z Niemiec, stanowiąc 34% ogółu, z Wielkiej Brytanii zaś wynosiły 22% całkowitej wielkości. Szacuje się, że około 86% całkowitej wielkości transferów finansowych do Polski wykonana była z obszarów państw UE (Chmielewska, 2015, s. 17–19).

W latach 2014–2023 wielkość środków transferowanych do Polski przez emigrantów wyniosła 37,89 mld euro. W okresie drugiej dekady członkostwa Polski w UE wyłącznie w 2023 r. wielkość przelanych środków przekroczyła wartość 4 mld euro. Niemal każdego roku w latach 2014–2023 najwyższa wartość przekazanych środków pochodziła z Niemiec. W całym okresie dwóch dekad do Polski wielkość ta oscylowała w granicach 79,5 mld euro. Na przełomie ostatnich lat zauważalna jest stopniowa poprawa salda migracyjnego, lecz jeszcze w IV kwartale 2023 r. emigranci przelali do Polski środki finansowe o łącznej wartości 1,03 mld euro.

Wykres 2. Wielkość salda migracyjnego netto Polski i Niemiec w latach 2004–2023 (w osobach)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, 2023a; World Bank Group, b.d.

Zakończenie

Okres dwóch dekad członkostwa Polski w strukturach Unii Europejskiej był czasem wielu zmian na rynku pracy oraz w społeczeństwie polskim, np. systematyczny wzrost poziomu edukacji, zwiększenie się inwestycji zagranicznych oraz związanych z nimi miejsc pracy. Są to wyłącznie przykłady korzyści płynących do Polski. Liberalizacja przepisów związanych z przepływem kapitału oraz obywateli pozwala każdego roku podejmować stosunek pracy setkom tysięcy polskich imigrantów. Znaczące kwoty przekazywane każdego roku przez Polaków pracujących za granicą pozwalają podnieść poziom życia wielu polskich rodzin. Równie istotnym czynnikiem, który zyskała Polska, wstępując do struktur europejskich, jest poprawa wizerunku na arenie międzynarodowej, co niewątpliwie wpłynęło na przyrost inwestycji zagranicznych.

Gospodarka niemiecka borykająca się w 2004 r. z wysokim bezrobociem wśród większości grup społecznych podjęła szereg działań mających na celu dostosowanie systemu edukacyjnego do panującej sytuacji na rynku pracy. Równie znaczącym czynnikiem, który niewątpliwie wpłynął na wzrost konkurencyjności gospodarki niemieckiej, było ograniczenie kosztów pracy. Wpływ na atrakcyjność niemieckiej gospodarki pobudza również rosnąca niemal każdego roku wielkość siły roboczej. Napływ imigrantów do gospodarki niemieckiej pozwala ograniczać występujące luki w mniej prestiżowych zawodach, często gorzej płatnych, lecz niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania gospodarki.

W okresie zaledwie dwóch dekad gospodarka Polski zanotowała przyrost zatrudnienia o ponad 4,5 mln osób (36%). Osiągnięty poziom, choć niewątpliwie jest znaczący, stanowi niewielką wartość w stosunku do niemieckiej gospodarki, która odnotowała wzrost zatrudnienia o ponad 7,5 mln osób (19%). Gospodarka Polski, będąc zdecydowanie mniejszą od niemieckiej, oferuje zarazem ponad dwukrotnie mniejszą ilość miejsc pracy. W latach 2004–2023 Polska zanotowała wyższy przyrost nowych miejsc pracy o 17 p.p., w ujęciu ilościowym gospodarka niemiecka wykazała o ponad 3 mln większy wzrost nowych miejsc pracy.

Nieustanne monitorowanie sytuacji panującej na rynku pracy oraz podejmowanie odpowiednich kroków w celu ułatwienia wejścia na rynek pracy nowych pokoleń pozwala odpowiedzieć na powstające zapotrzebowanie, pobudzając tym samym wzrost zatrudnienia. Innym interesującym rozwiązaniem jest zastosowanie dualnego systemu edukacji, gdyż pozwala on nowym osobom wkraczającym dopiero na rynek pracy zdobywać praktyczne doświadczenie, oferując dodatkowe szanse potencjalnym pracodawcom na kształtowanie przyszłych pełnoetatowych pracowników.

Problem dotyczący salda migracyjnego jest niezwykle złożony i trudny do jednoznacznej oceny. W przypadku gospodarki niemieckiej wysoki wskaźnik salda migracyjnego, choć na początku wydawać by się mogło, że powinien napawać optymizmem, budzi rosnące obawy wśród społeczeństwa dotyczące efektywnego procesu asymilacji. Znacząca ilość migrantów przybywających każdego roku do Niemiec nie pozostawia złudzeń, gdyż przy tak licznej grupie osób prawidłowe przeprowadzenie procesu asymilacyjnego jest niemożliwe. W ujęciu gospodarczym napływ nowej siły roboczej wpływa skutecznie na ograniczenie kosztów pracy, pobudzając atrakcyjność państwa jako miejsca przyszłych potencjalnych inwestycji. Przyrost siły roboczej pozwala również wypełnić luki występujące na rynku pracy.

Gospodarka Polski, w przeciwieństwie do niemieckiej, przez długi czas notowała odpływ siły roboczej, której skutki stopniowo zaczynają być odczuwalne. Zmniejszająca się wielkość siły roboczej w coraz większym stopniu będzie ograniczała tempo przyrostu gospodarczego kraju. Znacząca wartość środków transferowanych z europejskich państw w połączeniu z wysokim ujemnym saldem migracyjnym jednoznacznie wskazuje, że przeważająca większość obywateli emigrujących z Polski podjęła decyzję dotyczącą wyjazdu za granicę w oparciu o kwestie finansowe. Pełne otwarcie gospodarki niemieckiej w 2011 r. na migrantów z Polski znacząco zmieniło strukturę transferów pieniężnych do kraju. Od tego momentu każdego roku najwyższa wartość środków finansowych przelewanych do Polski pochodzi z Niemiec. Istotnym czynnikiem, który niewątpliwie oddziałuje na wysokie kwoty transferowane każdego roku, jest położenie geograficzne, gdyż wpływa na zjawisko emigracji sezonowej z Polski do Niemiec. Powyższe stwierdzenie potwierdza zwiększony napływ środków finansowych w III kwartale niemal każdego roku. W okresie drugiej dekady członkostwa Polski w UE zauważalne jest znaczące obniżenie kwot napływających do Polski. Głównymi przyczynami takiego stanu rzeczy jest wzrost liczby miejsc pracy oferowanych przez polską gospodarkę oraz wzrost płac, dopełniając zestawienie częstym zjawiskiem emigracji pozostałych członków rodziny.

Bibliografia

Akty prawne

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 października 2023 r. w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, Dz. U. z 2023 r. poz. 2154.

Literatura

- Adamowicz, M. (2022). Czynniki przemian rynku pracy w Polsce w latach 1989–2021. W: A. Siedlecka, D. Guzal-Dec (red.), *Rynek pracy wobec wyzwań przyszłości. Ewolucja i współczesne uwarunkowania* (s. 113–146). Białka Podlaska: Akademia Białka Nauk Stosowanych im. Jana Pawła II.
- Ambroziak, Ł., Gniadek, J., Kopiński, D., Sierocińska, K., Wąsiński, M. (2022). *Współpraca handlowo-inwestycyjna Polski z Niemcami*. Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny.
- Brücker, H., Ehab, M., Jaschke, P., Kosyakova, Y. (2024). Verbesserte institutionelle Rahmenbedingungen fördern die Erwerbstätigkeit. *IAB – Kurzbericht*, 10. doi: 10.48720/IAB.KB.2410.
- Brücker, H., Hauptmann, A., Keita, S., Vallizadeh, E. (2024). Zuwanderungs Monitor. *IAB – Kurzbericht*, Juli 2024. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. doi: 10.48720/IAB:ZM:2407.
- Chmielewska, I. (2015). *Transfery z tytułu pracy Polaków za granicą w świetle badań Narodowego Banku Polskiego*. Seria: Materiały i Studia 314. Warszawa: Narodowy Bank Polski, Instytut Ekonomiczny.
- Czarnik, S., Turek, K. (2014). *Aktywność zawodowa i wykształcenie Polaków. Na podstawie badań ludności zrealizowanych w 2013 roku w ramach IV edycji projektu Bilans Kapitału Ludzkiego*. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Duell, N., Vetter, T. (2020). *The Employment and Social Situation in Germany*. Luxembourg: Department of Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament.
- Dustmann, Ch., Fitzenberger, B., Schönberg, U., Spitz-Oener, A. (2014). Od chorego człowieka Europy do ekonomicznej megagwiazdy: odradzająca się gospodarka Niemiec. *Gospodarka Narodowa*, 274(6), 149–172. doi: 10.33119/GN/100903.
- European Statistical Office. (2014). *Euro area unemployment rate at 12.0%*. Luxembourg: Eurostat Press Office.
- Fachinger, T., Hoffmeyer-Zlotnik, P., Stiller, M. (2023). *Temporary Protection Germany*. European Council on Refugees and Exiles. Pobrano z https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2024/06/AIDA-DE_2023-Update.pdf (14.08.2024).
- Gońda, M., Kulesa, A. (2013). Migracje międzynarodowe Polska–Unia Europejska–Europa Wschodnia. *Biuletyn Migracyjny*, 45. Pobrano z <http://www.biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/pliki/pdf/biuletynmigracyjny45.pdf> (21.08.2024).
- Główny Urząd Statystyczny. (2023a). *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2017–2022*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Główny Urząd Statystyczny. (2024a). *Pracujący, bezrobotni i bierni zawodowo*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

- Hartmann, N. (2005). *Bruttoinlandsprodukt 2004*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Mładý, M. (2005). *Regional Unemployment in the European Union and Candidate Countries in 2004*. Luxembourg: European Communities.
- Organisation for Economic Cooperation and Development. (2015). *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing. doi: 10.1787/eag-2015-en.

Netografia

- Bankier.pl. (2024). *Prawie 300 mld euro – tyle zainwestowała zagranica przez 20 lat obecności Polski w UE*. Pobrano z <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Prawie-300-mld-euro-tyle-zainwestowala-zagranica-przez-20-lat-obecnosci-Polski-w-UE-8737234.html> (20.05.2024).
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. (2023). *Integrationskursgeschäftsstatistik für das erste Halbjahr 2023*. Pobrano z <https://www.bamf.de/DE/Themen/Statistik/Integrationskurszahlen/integrationskurszahlen-node.html> (21.07.2024).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales. (b.d. a). *Das ESF Plus-Bundesprogramm (2021–2027)*. Pobrano z <https://www.esf.de/portal/DE/ESF-Plus-2021-2027/Bundesprogramm/inhalt.html> (10.07.2024).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales. (b.d. b). *Förderschwerpunkte ESF Plus (2021–2027)*. Pobrano z <https://www.esf.de/portal/DE/ESF-Plus-2021-2027/Foerderschwerpunkte/inhalt.html> (10.07.2024).
- Deutsche Welle. (2021). *Niemcy: co czwarty mieszkaniec to imigrant*. Pobrano z <https://www.dw.com/pl/niemcy-co-czwarty-mieszkaniec-to-imigrant/a-59375641> (19.05.2024).
- Deutsche Welle. (2023). *Niemcy: prawie jedna czwarta mieszkańców ma obce korzenie*. Pobrano z <https://www.dw.com/pl/niemcy-prawie-jedna-czwarta-mieszka%C5%84c%C3%B3w-ma-obce-korzenie/a-64867195> (19.05.2024).
- European Centre for the Development of Vocational Training. (b.d.). *JBA – Youth Labour Employment Agency*. Pobrano z <https://www.cedefop.europa.eu/en/tools/vet-toolkit-tackling-early-leaving/resources/jugendberufsagentur-jba-youth-labour> (21.05.2024).
- European Commission. (2023). *Education and Training Monitor 2023. Poland*. Pobrano z <https://op.europa.eu/webpub/eac/education-and-training-monitor-2023/en/country-reports/poland.html> (20.05.2024).
- Europejski Urząd Statystyczny [Eurostat]. (b.d.). Pobrano z <https://ec.europa.eu/eurostat> (20.08.2024).

- Fachinger, T., Hoffmeyer-Zlotnik, P., Stiller, M. (2024). *Forms and Levels of Material Reception Conditions*. Pobrano z <https://asylumineurope.org/reports/country/germany/reception-conditions/access-and-forms-reception-conditions/forms-and-levels-material-reception-conditions/> (10.07.2024).
- The Federal Government. (b.d.). *Dual Vocational Training System*. Pobrano z <https://www.make-it-in-germany.com/en/study-vocational-training/training-in-germany/vocational/dual-system> (21.05.2024).
- Fitch Ratings. (2024). *Poland*. Pobrano z <https://www.fitchratings.com/entity/poland-80442229> (25.06.2024).
- Geoportal Opole. (2020). *Najważniejsze statystyki GUS dla miasta Opole*. Pobrano z <https://opole.geoportal-krajowy.pl/statystyki-gus> (17.05.2024).
- Główny Urząd Statystyczny. (2005a). *Bezrobocie rejestrowane IV kwartał 2004 r.* Pobrano z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/bezrobocie-rejestrowane-i-iv-kwartał-2004-r,3,2.html?contrast=default> (14.08.2024).
- Główny Urząd Statystyczny. (2005b). *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005 r.* Pobrano z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-rzeczypospolitej-polskiej-2005,2,11.html> (14.08.2024).
- Główny Urząd Statystyczny. (2014). *Bezrobocie rejestrowane I–IV kwartał 2013 r.* Pobrano z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/bezrobocie-rejestrowane-i-iv-kwartał-2013-r-,3,14.html> (14.08.2024).
- Główny Urząd Statystyczny. (2023b). *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2023 r.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny. Pobrano z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-rzeczypospolitej-polskiej-2023,2,23.html> (14.08.2024).
- Główny Urząd Statystyczny. (2024b). *Pracujący w gospodarce narodowej w Polsce w grudniu 2023 r.* Pobrano z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/pracujacy-w-gospodarce-narodowej-w-polsce-w-grudniu-2023-r-,27,13.html> (14.08.2024).
- Knight, B., Kohlmann, T. (2023). *Refugees Overqualified and Underpaid in Germany*. Pobrano z <https://www.dw.com/en/refugees-overqualified-and-underpaid-in-germany/a-66502380> (13.07.2024).
- Lloyds Bank. (2024). *Foreign Direct Investment (FDI) in Poland*. Pobrano z <https://www.lloydsbanktrade.com/en/market-potential/poland/investment#:~:text=According%20to%20the%20latest%20figures%20from%20the%20OECD%2C,%28when%20FDI%20inflows%20stood%20at%20USD%2019.3%20billion%29> (20.05.2024).

- Portal Funduszy Europejskich. (2015). *Przeczytaj o Europejskim Funduszu Społecznym*. Pobrano z <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/europejski-fundusz-spoleczny/przeczytaj-o-europejskim-funduszu-spolecznym/> (5.07.2024).
- Pryga, K. (2023). *Raport GUS potwierdza zmiany w edukacji Polaków. Jak dobrze wykształceni jesteśmy?*. Pobrano z <https://edukacja.dziennik.pl/aktualnosci/artykuly/9375924,raport-gus-potwierdza-zmiany-w-edukacji-polakow-jak-dobrze-wykształce.html> (21.05.2024).
- S & P Global. (2019). *Sovereign Ratings History*. Pobrano z <https://www.spglobal.com/ratings/en/research/articles/191010-sovereign-ratings-history-11179189> (25.06.2024).
- Statista. (2024). *Estimated Number of Refugees from Ukraine Recorded in Europe and Asia since February 2022 as of July 2024, by Selected Country*. Pobrano z <https://www.statista.com/statistics/1312584/ukrainian-refugees-by-country/> (12.07.2024).
- Statistisches Bundesamt. (b.d. a). *Asylbewerberleistungen 2,9% weniger Ausgaben für Asylbewerberleistungen im Jahr 2023*. Pobrano z <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Asylbewerberleistungen/aktuell-asylbewerberleistungen-2023.html> (11.07.2024).
- Statistisches Bundesamt. (b.d. b). *Zahl der Empfängerinnen und Empfänger sozialer Mindestsicherungsleistungen 2022 um 8,7% gestiegen*. Pobrano z <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Mindestsicherung/aktuell-mindestsicherung.html> (11.07.2024).
- Statistisches Bundesamt. (2023). *Switzerland Is Most Common European Destination for German Emigrants*. Pobrano z https://www.destatis.de/Europa/EN/Topic/Population-Labour-Social-Issues/Demography-migration/Deutsche_EU-Ausland.html (17.05.2024).
- Statistisches Bundesamt. (2024a). *Asylbewerberleistungen*. Pobrano z https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Asylbewerberleistungen/_inhalt.html (11.07.2024).
- Statistisches Bundesamt. (2024b). *Asylbewerberleistungen 2022: Zahl der Leistungsberechtigten um 22% gestiegen*. Pobrano z https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemittelungen/2023/12/PD23_483_222.html (11.07.2024).
- Statistisches Bundesamt. (2024c). *Eckzahlen zum Arbeitsmarkt, Deutschland*. Pobrano z <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Tabellen/eckwerttabelle.html> (12.05.2024).

- Statistisches Bundesamt. (2024d). *226 540 Personen erhielten Ende 2023 Hilfe zum Lebensunterhalt*. Pobrano z <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialhilfe/hilfe-zum-lebensunterhalt-vorlaeufige-eckzahlen.html> (10.07.2024).
- Teichgraber, M. (2013). *Archive: Labour Force Survey Overview 2013*. Pobrano z https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Labour_force_survey_overview_2013 (20.05.2024).
- Trading Economics. (2024a). *Germany Labour Costs*. Pobrano z <https://tradingeconomics.com/germany/labour-costs> (20.05.2024).
- Trading Economics. (2024b). *Poland Unit Labour Costs*. Pobrano z <https://tradingeconomics.com/poland/labour-costs> (20.05.2024).
- World Bank Group. (b.d.). *Net Migration – Germany*. Pobrano z <https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.NETM?end=2023&locations=DE&start=2004> (19.05.2024).

Streszczenie

Trudna sytuacja panująca na polskim rynku pracy wpłynęła na masową migrację Polaków do państw europejskich. Przystąpienie Polski do struktur Unii Europejskiej w połączeniu z liberalizacją przepisów dotyczących przepływu obywateli i kapitału w okresie pierwszej dekady znacząco przyspieszyła proces migracji w celach zarobkowych. Powyższe stwierdzenie potwierdzają wysokie kwoty środków transferowanych z zagranicy do Polski. Dodatkowym czynnikiem, który wpłynął na pobudzenie zjawiska migracji w celach zarobkowych, było otwarcie rynku pracy na polskich migrantów przez państwa sąsiadujące – szczególnie Niemcy. Wówczas (2013 r.) struktura przepływów finansowych uległa znaczącej zmianie, gdyż to państwo niemieckie stało się krajem, z którego każdego roku do dziś napływają najwyższe wartości środków finansowych.

Niemiecki rynek pracy na początku XXI w. borykał się z wysokim bezrobociem oraz systematycznym odpływem kapitału. Przyczynami takiego stanu rzeczy były wysokie koszty pracy. Ciągły napływ nowej siły roboczej oraz wyhamowanie rosnących kosztów zatrudnienia stopniowo wpłynęły na pobudzenie atrakcyjności gospodarki niemieckiej jako miejsca dogodnego dla inwestorów. Istotnym działaniem podjętym przez władze niemieckie w celu redukcji bezrobocia było przystosowanie systemu edukacji do aktualnego zapotrzebowania występującego na niemieckim rynku pracy.

SŁOWA KLUCZOWE: rynek pracy, migranci, bezrobocie

Summary

The challenging situation in the Polish labor market has led to a mass labor migration of Poles to European countries. Poland's accession to the European Union combined with the liberalization of regulations concerning the movement of citizens and capital during the first decade significantly accelerated the process of labor migration. This assertion is

confirmed by the high amounts of funds transferred from abroad to Poland. An additional factor that has stimulated labor migration was the opening of the labor market to Polish migrant workers by neighboring countries, particularly Germany. By 2013 the structure of financial flows had significantly changed, as Germany became the country from which the highest amounts of financial resources have been transferred annually to this day.

At the beginning of the 21st century, the German labor market struggled with high unemployment and a systematic outflow of capital. The causes of this situation were high labor costs. The systematic influx of new labor and the slowing growth of employment costs gradually enhanced the attractiveness of the German economy as a favorable place for investors. The adaptation of the education system to the current demands of the German labor market undertaken by German authorities has been crucial to reducing unemployment.

KEYWORDS: labor market, labor migrants, unemployment

Nota o autorze

Karol Papka – mgr ekonomii, absolwent Lubelskiej Akademii WSEI; główne obszary działalności naukowej: stosunki międzynarodowe, polityka gospodarcza, historia gospodarcza, polityka monetarna; e-mail: karol778@op.pl; ORCID: 0009-0006-1397-7891.



<https://doi.org/10.31743/ppe.17116>

Bartosz Stróżewski

Status komornika sądowego w Polsce i w Niemczech – analiza prawnoporównawcza

Status of the Bailiff in Poland and Germany –
a Comparative Legal Analysis

Wprowadzenie

Komornicy sądowi pełnią obecnie istotną rolę nie tylko w obrocie gospodarczym, ale również na gruncie prawa międzynarodowego. Ze względu na ciągły rozwój i unifikację norm prawnych różnych państw warto zastanowić się nad ujednoczeniem przepisów dotyczących egzekucji, zawodu oraz statusu prawnoprawniczego komornika w państwach Unii Europejskiej (UE).

W niniejszym artykule postaram się przybliżyć organy egzekucyjne w Polsce i Niemczech, dokładając własną cegiełkę do dyskusji nad ujednoczeniem norm dotyczących zawodu komornika sądowego na poziomie europejskim. Wskażę podobieństwa i różnice w wykonywaniu zawodu polskiego i niemieckiego komornika, a następnie nakreślę węzłowe propozycje zmian. Dyskusja ta nie jest oczywiście żadnym *novum*, gdyż już w 1949 r. podczas francuskiego Krajowego Kongresu Urzędników Sądowych zaproponowano stworzenie swego rodzaju unii (Union Internationale des Huissiers de Justice, b.r.). Idea ta, choć nadal żywa, nie może doczekać się odzwierciedlenia w praktyce. Z dyskusji, która trwa od dziesiątek lat, wynika, że problem jest istotny, zarówno dla praktyków, jak i teoretyków, a globalizacja zawodu komornika jest bardzo potrzebna, aczkolwiek na gruncie prawa ciągle marginalizowana.

1. Rys historyczny

Zawód komornika w Polsce i jego miano ma prawie tysiącletni rodowód, sięgający czasów Bolesława Chrobrego. Wczesnołacińska nazwa *camera*, starogrecka *kamara* oznaczają nieogrzewaną izbę, spichrz. W językach słowiańskich słowo to ma podobny do polskiego zakres znaczeniowy, np. w dialekcie rosyjskim *komórnik* oznacza klucznik. W średniowiecznej, piastowskiej Polsce „komornikami” nazywano chłopów mających obowiązek posługi u dworu, następnie dworzan usługujących na pokojach królewskich. W kolejnych latach urząd „komorzego” polegał na zarządzaniu pokojami, sprzętami i służbą królewską. W dalszym rozwoju historycznym „komornikami”, „komorzynami” lub „komornymi” nazywano zaufanych dworzan, którym powierzano specjalne poruczenia, a już w XIII w. każdy wojewoda, kasztelan i starosta miał swego „komornika”. Pierwszym urzędem, którego nazwa brzmiała „komornik”, był zastępca wojewody, do którego obowiązków należało sprawowanie sądownictwa nad Żydami oraz pilnowanie miar i wag. Z czasem urząd ten ograniczył się do „lustracji głów żydowskich”. Określeniem „komornego” nazywano również pisarza dworskiego, będącego jednocześnie egzekutorem podatków. Oba te urzędy zanikły na przełomie XIV i XV w. (Andrzejewski, Dmucha, 2004, s. 89). W XV w. szlachta wybierała podkomorzego powiatowego, który dobierał sobie czterech komorników, będących jednocześnie geometrami, mierniczymi. Byli to sędziowie ziemscy, którzy prawdopodobnie uzurpowali sobie prawa sędziowskie, bo aż dwa ważne statuty przypominały komornikom, by nie rozsądzały sporów o mienie większe niż 20 grzywien srebra (konstytucja łęczycka z 1419 r.) i 30 grzywien (statut korczyński z 1465 r.). O wzroście znaczenia komornika jako sędziego, a zarazem egzekutora wyroków, możemy wnioskować z faktu, że od 1420 r. komornicy, jako zastępcy podkomorzego, byli również wybierani jako ci, którzy „sądzili na gruncie i rozsądzały tam sprawy”. Do końca XVIII w. nazwa „komornik” przetrwała jedynie w organizacji sądownictwa ziemskiego, choć „komornikiem sędziowskim” nazywano urzędnika przyjmującego oświadczenia do ksiąg wieczystych, a funkcje komornika we współczesnym znaczeniu wykonywał urzędnik sądowy zwany „rejentem” (Kolańczyk, 1973, s. 108 i nast.).

Wraz z wprowadzeniem w 1807 r. Kodeksu Napoleona w Księstwie Warszawskim pojawił się nowoczesny urząd komornika (szerzej zob. Sobociński, Senkowska-Gluck, 1981, s. 66-119), który przetrwał na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego aż do 1876 r., w którym nastąpiła reorganizacja sądownictwa na terenie Królestwa Polskiego w oparciu o rosyjską ustawę z 1864 r. (zob. Załącznik nr 3 do

Wskazówek metodycznych w sprawie ustalania nazw i granic chronologicznych zespołów archiwalnych sądów, wytworzonych od XIX do XXI w., wprowadzonych decyzją Nr 22 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z dnia 10 listopada 2005 r., ZNA – 021- 8/05, s. 15).

Z kolei na terenach byłego zaboru pruskiego obowiązywało ustawodawstwo niemieckie, w którym pozycja i rola komornika była podobnie ukształtowana jak we Francji (Lubiński, 1993, s. 20; Perrot, 1992, s. 405). Natomiast na ziemiach byłego zaboru austriackiego funkcję egzekucyjną pełnił wyłącznie sąd (Andrzejewski, Dmucha, 2004; Tomalak, 2014, s. 39). Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. system prawny był złożony z czterech różnych ustawodawstw procesowych: austriackiego, niemieckiego, rosyjskiego oraz węgierskiego (na Orawie i Spiszu). Instytucja komornika sądowego była znana głównie w procedurach cywilnych rosyjskich i niemieckich, ale nie istniała w prawie egzekucyjnym austriackim. W celu wprowadzenia jednolitego ustawodawstwa w 1919 r. powołano Komisję Kodyfikacyjną Rzeczypospolitej Polskiej. Pełna kodyfikacja sądowego prawa egzekucyjnego w Polsce miała miejsce w 1932 r. na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 27 października 1932 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 1932 r. Nr 94, poz. 808). Ostatecznie zostało ono włączone do Kodeksu postępowania cywilnego z dnia 29 listopada 1930 r. (Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 1930 r. Nr 83, poz. 651). Nazwa zawodu komornika budziła kontrowersje i niejednoznaczne skojarzenia. W okresie międzywojennym w Polsce pojawili się także prywatni egzekutorzy długów, charakteryzujący się niskim poziomem moralnym i brutalnością egzekucji. Mimo próśb urzędników odpowiedzialnych za egzekucję, by zmienić nazwę zawodu na „komisarz sądowy”, zmiana ta nie doszła do skutku. Proces egzekucji w czasie II wojny światowej był podporządkowany regulacjom okupanta. Komornicy byli wykorzystywani do prowadzenia represji wobec polskiej ludności, w tym do konfiskaty mienia osób żydowskiego pochodzenia. Egzekucje w tym czasie były często brutalne i pozbawione jakichkolwiek standardów sprawiedliwości. W pierwszych latach powojennych komorników obowiązywały przepisy z lat 20. i 30. XX w. Ten stan trwał aż do lat 60. XX w., kiedy to weszło w życie rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 grudnia 1960 r. o komornikach (Dz. U. z 1961 r. Nr 13 poz. 66.). Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 1997 r. Nr 133, poz. 882) oraz jej zmiany z 2001 r. były kluczowymi reformami wprowadzającymi znaczące zmiany w systemie egzekucji sądowej w Polsce. Ustawa ta była efektem wieloletnich prac prowadzonych w ramach reformy postępowania cywilnego, zainicjowanej przez powołanie w 1986 r. Komisji do spraw reformy

prawa cywilnego. Ostateczny kształt regulacji był owocem współpracy Komisji Kodyfikacji Prawa Cywilnego oraz rządowej i Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Ustawa wprowadziła nowy status komorników sądowych jako funkcjonariuszy publicznych działających przy sędzie rejonowym oraz ustaliła nowe zasady finansowania egzekucji. Komornik stał się również pracodawcą dla osób zatrudnionych w jego kancelarii.

Zawód komornika w Niemczech ma także zawiłą i trudną do jednolitego ujęcia historię, ponieważ do XIX w. państwo niemieckie nie istniało jako spójna struktura administracyjna, lecz były to osobne księstwa. Postępowanie cywilne regulowały dwa rodzaje prawa: tzw. prawo zwyczajowe (*Gemeines Recht*), będące spuścizną prawa rzymskiego i obowiązujące we wszystkich regionach ówczesnych Niemiec, oraz liczne prawa landowe (*Landesrecht*), sięgające średniowiecza. Generalnie procesy prowadzono w formie akt, aczkolwiek w postępowaniu ustnym stosowano dawne przepisy stanowe, ponieważ obywatele, w tym osoby posiadające wiedzę prawniczą, nie umiały czytać i pisać. W postępowaniach cywilnych ważną rolę pełnił *Frontbote*, prekursor dzisiejszego komornika (niem. *Gerichtsvollzieher*). Od średniowiecza był on urzędnikiem egzekwującym dla hrabiego. Z biegiem czasu zawód ten ewoluował do komornika, będącego już urzędnikiem egzekwującym orzeczenia sądowe. Można mu było powierzać zadania administracyjne, np. pobieranie podatków. W niektórych miastach pełnili oni m.in. funkcje sędziów w drobnych procesach, nadzorowali miejskie prostytutki w ramach tzw. *Guten Policey* (dobrej policji). Warto jednak zaznaczyć, że obowiązki ówczesnych prekursorów komornika były bardzo zróżnicowane, w zależności od regionu (Rose, 2019, s. 11). Pod koniec XVIII w. proces konsolidacji doprowadził do podjęcia prób ujednoczenia i kodyfikacji prawa w całym kraju. W Prusach wydano dokument Sądu Generalnego dla Prus (niem. *Allgemeine Gerichtsordnung für preußischen Staaten*, AGO), który miał stanowić opozycję dla prawa powszechnego (niem. *Allgemeines Landrecht*). Dokument AGO wyróżnił tzw. *Gerichtsboten* (posłańców sądowych) oraz *Exekutoren* (wykonawców), będących faktycznymi urzędnikami sądowymi, którzy wykonywali egzekucje z majątku (Rose, 2019, s. 12–13). Ówczesny komornik był jednak wciąż bardzo zależny od sądu i ograniczony w swoich działaniach, stąd – podobnie jak w Polsce – nie były wymagane wysokie kwalifikacje zawodowe.

Istotny wpływ na rozwój tego zawodu miały wydarzenia we Francji, związane z rewolucją francuską oraz nowym porządkiem prawnym, który nastąpił po wejściu w życie Kodeksu Napoleona. Istniejący już wcześniej we Francji *huissier* miał historycznie podobne korzenie co niemiecki *Fronbote* (Rose, 2019, s. 15–16). Francuskiego urzędnika wyróżniała większa niezależność i okazywany

szacunek, wynikający z wyższej pozycji społecznej i majątkowej. W wyniku rewolucji francuskiej oraz podbojów Napoleona instytucja francuskiego *huissier* przywędrowała do Niemiec. To, co odróżniało go od pruskiego egzekutora, to przede wszystkim fakt, że podlegał on tylko nadzorowi prawnemu, nie był natomiast związany żadnymi instrukcjami. W połowie XIX w., w wyniku industrializacji i szerzenia się kapitalistycznego społeczeństwa obywatelskiego, w wielu częściach dzisiejszych Niemiec (m.in. w Królestwie Hanoweru czy Księstwie Nassau) nastąpił rozwój i transformacja zawodu komornika. Francuski model egzekucji w 1869 r. został przyjęty także w Księstwie Bawarii. Przełomowym punktem w historii egzekucji niemieckiej było oczywiście zjednoczenie Niemiec i powstanie Rzeszy Niemieckiej, w wyniku czego doszło do ujednolicenia prawa (Rose, 2019, s. 19–20). W 1879 r. weszły w życie: Kodeks prawa cywilnego (niem. Zivilprozessordnung, ZPO) oraz ustawa o ustroju sądów powszechnych (niem. Gerichtsverfassungsgesetz, GVO; Rose, 2019, s. 22). Dzięki tym dokumentom urząd komornika zyskał jednolite dla całego państwa podstawy prawne. W tym okresie komornicy pozostawali nadal urzędnikami państwowymi. Powstały także funkcjonujące do dziś rewiry komornicze, a wymaganiem koniecznym do wykonywania zawodu było odbycie służby wojskowej i półrocznego, zwieńczonego egzaminem, przygotowania do zawodu.

Pierwsze związki zawodowe zrzeszające komorników na terenie Rzeszy utworzono na początku XX w. Pruski Związek Komorników (1901 r.) rozpoczął organizację licznych zjazdów i spotkań zawodowych. W czasie I wojny światowej wielu komorników zaciągnęło się do armii, a pozostali przejęli okręgi komornicze, w których tamci działali. Po wojnie wielu komorników z terenów, które po niemieckiej przegranej przypadły odrodzonej, niepodległej Polsce, straciło pracę i musiało przenieść się w inne części Republiki Weimarskiej. W tym okresie nastąpił globalny kryzys gospodarczy, który dotknął również komorników. Egzekucje rosły z roku na rok. W 1930 r. ich liczba wynosiła 162 000, jednakże 40% z nich nie mogło dojść do skutku (Rose, 2019, s. 54). Podczas egzekucji często dochodziło do rękoczynów, a komornicy powoli nie byli w stanie zarobić na własne utrzymanie i tracili pracę. System egzekucyjny III Rzeszy przesiąknął nacjonalistycznymi i socjalistycznymi wpływami oraz stał się „pomocnymi dłońmi” Narodowosocjalistycznej Niemieckiej Partii Robotników (NSDAP). Zawód komornika został upolityczniony. Komornicy odegrali również rolę w odbieraniu majątków Żydom (Zare-Hamedani, 2019, s. 98–99). Po II wojnie światowej Niemcy zostały podzielone na Niemcy Wschodnie i Niemcy Zachodnie, co miało wpływ na postępowanie egzekucyjne. W okresie powojennym środowisko komornicze prowadziło ożywioną dyskusję na temat tego, jaką formę

i status powinien mieć zawód komornika. Niemcy zjednoczyły się 3 października 1990 r., skutkiem czego przejęto prawo obowiązujące wcześniej w Republice Federalnej Niemiec (RFN). Na unifikację niemieckiego prawa egzekucyjnego ogromny wpływ miało wówczas Niemieckie Stowarzyszenie Komorników (Deutscher Gerichtsvollzieher Bund, DGVB), które forsowało ujednoczenie prawa egzekucyjnego we wszystkich landach niemieckich (Gietman, Hesterberg, 2019, s. 170).

Zarówno polską, jak i niemiecką historię zawodu komornika, a co za tym idzie postępowanie egzekucyjne, można uznać za burzliwe. Warto wspomnieć w tym miejscu o systemie instytucji komornika sądowego we Francji (który ma swe korzenie w średniowieczu) – w ujęciu historycznym ma ona największy dorobek, stanowiąc jednocześnie model dla innych krajów europejskich, w tym także dla Polski. Mimo wielu różnic spowodowanych odmienną historią, ustrojem i geopolityką dostrzega się elementy podobne, chociażby znaczący wpływ modelu francuskiego i Kodeksu Napoleona na kształtowanie się egzekucji. Przeplatające się zdarzenia historyczne, czasy zaborów oraz fakt, że Polska i Niemcy to kraje sąsiadujące ze sobą, stanowią niepodważalny dowód, że Niemcy były swego rodzaju transmitterem dla polskiego systemu egzekucji, który rozwinął się w podobnym kierunku, co system francuski. Cezurą w historii egzekucji obu państw był przełom XVIII i XIX w. oraz mające w tym okresie miejsce wydarzenia rewolucyjne we Francji. Dziś w Polsce działa 2198 komorników (Krajowa Rada Komornicza, 2022, stan na 3.06.2022), zatem jeden komornik przypadał na nieco ponad 17 000 obywateli. Z kolei w Niemczech czynnych zawodowo było 4239 komorników (Deutscher Gerichtsvollzieherbund, 2023, s. 236, stan na 2022 r.), a więc przy 83,2 mln ludności jeden komornik przypada na około 19 200 obywateli.

2. Model wykonywania zawodu komornika w Polsce i w Niemczech

W europejskim systemie prawnym przeważają dwa modele wykonywania zawodu komornika sądowego. Jest on prywatnym przedsiębiorcą lub urzędnikiem państwowym. W Polsce profesja komornika jest zawodem dość hybrydowym – żaden inny zawód prawniczy nie posiada takiej konstrukcji. Komornik sądowy jest urzędnikiem państwowym, funkcjonariuszem publicznym działającym przy sądzie rejonowym (art. 2 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1691 z późn. zm.; dalej: u.k.s.), ale równocześnie

jest też prywatnym przedsiębiorcą, prowadzącym własną działalność gospodarczą, zatrudniającym pracowników, a bilans zysków i strat z prowadzonej firmy stanowi jego wyłączne ryzyko (art. 7 u.k.s.).

W Niemczech status zawodowy komornika sądowego jest bardzo zbliżony do polskiego. Komornik jest urzędnikiem administracji sądowej średniego szczebla i niezależnym organem wymiaru sprawiedliwości. Działa na własny rachunek. W ujęciu węzłowym można stwierdzić, iż pod względem modelu wykonywania zawodu Polska i Niemcy przyjęły bardzo podobne rozwiązania.

Komornik niemiecki jako funkcjonariusz odpowiedzialny za egzekucję tytułów wykonawczych w sprawach cywilnych posiada uprawnienia do prowadzenia egzekucji, zwłaszcza w odniesieniu do majątku ruchomego. W zakresie swoich kompetencji ma prawo umożliwienia dłużnikowi regulowania zobowiązań w formie rat, równocześnie dbając o efektywność postępowania egzekucyjnego i dążąc do zawarcia ugody. Do kluczowych zadań komornika w Niemczech należy: przyjmowanie od dłużnika złożonych pod przysięgą oświadczeń majątkowych; wydawanie zarówno ruchomości, jak i nieruchomości (np. w przypadku eksmisji); doręczanie dokumentów niezbędnych do skutecznej realizacji egzekucji; wykonywanie nakazów zabezpieczenia majątku oraz zarządzeń tymczasowych; wykonywanie nakazów aresztowania (Dütz, 1973, s. 11).

Zgodnie zaś z ustawodawstwem polskim (art. 3 ust. 3 i 4 u.k.s.):

3. Komornikom powierza się następujące zadania:

- 1) wykonywanie orzeczeń sądowych w sprawach o roszczenia pieniężne i niepieniężne oraz zabezpieczenie roszczeń, w tym europejskich nakazów zabezpieczenia na rachunku bankowym, z uwzględnieniem wyjątków przewidzianych w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, z późn. zm.);
- 2) wykonywanie innych tytułów wykonawczych oraz tytułów egzekucyjnych, które podlegają wykonaniu w drodze egzekucji sądowej bez zaopatrywania ich w klauzulę wykonalności;
- 2a) wykonywanie postanowień o zabezpieczeniu środka dowodowego oraz postanowień nakazujących wydanie środka dowodowego w postępowaniu w sprawach własności intelektualnej;
- 3) wykonywanie postanowień o zabezpieczeniu spadku lub sporządzanie spisu inwentarza;
- 4) wykonywanie zadań określonych w innych ustawach.

4. Komornik, poza zadaniami określonymi w ust. 3, wykonuje następujące czynności:
- 1) na zlecenie sądu albo wniosek powoda zobowiązanego przez sąd na podstawie art. 1391 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego – osobiście doręcza bezpośrednio adresatowi zawiadomienia sądowe, pisma procesowe oraz inne dokumenty sądowe za potwierdzeniem odbioru i oznaczeniem daty, albo stwierdza, że adresat pod podanym adresem nie zamieszkuje;
 - 1a) na zlecenie podmiotu, o którym mowa w pkt 1, podejmuje czynności zmierzające do ustalenia aktualnego adresu zamieszkania adresata;
 - 2) sporządza protokół stanu faktycznego;
 - 3) na wniosek organizatora licytacji – sprawuje urzędowy nadzór nad dobrowolnymi publicznymi licytacjami, z przybiciem najniższej lub najwyższej oferty.

Do środków egzekucyjnych pozostających do dyspozycji komornika w Niemczech należą:

- zajęcie rzeczy (niem. *Pfändung*);
- eksmisja (niem. *Räumung*); komornik ma prawo wydawać zarówno ruchomości, jak i nieruchomości, co obejmuje procedurę eksmisji w przypadku niewywiązania się dłużnika z obowiązków;
- zajęcie wierzytelności i innych praw majątkowych dłużnika (w szczególności zajęcie wynagrodzenia za pracę);
- zobowiązanie dłużnika do złożenia oświadczenia majątkowego (niem. *Vermögensauskunft*);
- zastosowanie środków przymusu (niem. *Zwangmaßnahmen*) służących zapewnieniu podjęcia lub zaniechania określonego działania; jako przykład można podać w tym miejscu nakaz aresztowania (niem. *Haftbefehl*), który komornik może wystawić w sytuacji, gdy dłużnik odmawia złożenia oświadczenia majątkowego;
- licytacja przymusowa (niem. *Zwangsversteigerung*);
- zarząd przymusowy (niem. *Zwangsverwaltung*; Müller, 2008).

Komornicy w Polsce dysponują podobnymi środkami egzekucyjnymi, do których należą:

- egzekucja z ruchomości (art. 844–879 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.; dalej: k.p.c.),
- egzekucja z nieruchomości (art. 921–1013 k.p.c.),
- egzekucja z wynagrodzenia (art. 880–888 k.p.c.),
- egzekucja z wierzytelności (art. 895–905 k.p.c.),
- egzekucja z innych praw majątkowych dłużnika (art. 909–912 k.p.c.),

- egzekucja ze statków morskich (art. 1014–1022 k.p.c.),
- egzekucja z rachunków bankowych (art. 889–893 k.p.c.).

Z analizy przedstawionych informacji wynika, że podobieństwa między Polską a Niemcami w zakresie środków egzekucyjnych są dość znaczne, choć istnieją również pewne różnice. Zarówno polski system prawny, jak i niemiecki umożliwiają komornikowi zajęcie wierzytelności i innych praw majątkowych dłużnika; pozwalają na zajęcie zarówno ruchomości, jak i nieruchomości dłużnika w celu egzekucji; stosują procedurę licytacji przymusowej w celu zaspokojenia wierzytelności; pozwalają na zarząd przymusowy nieruchomości w przypadku egzekucji. Ponadto systemy prawne obu państw umożliwiają komornikowi zajęcie wynagrodzenia dłużnika w celu zaspokojenia wierzytelności oraz przewidują obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego przez dłużnika.

3. Podstawa prawna działalności komorników w Polsce i w Niemczech

Aspekt ewentualnej unifikacji postępowań egzekucyjnych poprzez ujednoczenie przepisów, np. na terenie Unii Europejskiej, jest kontrowersyjny, ponieważ każde państwo korzysta ze swoich przepisów wewnętrznych. W Polsce są to: Kodeks postępowania cywilnego, ustawa z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 377) oraz ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych. Niemiecki komornik pracuje w oparciu o: ustawę o komornikach (Geschäftsanweisung für Gerichtsvollzieher [GVGA], 2013), ustawę o kosztach komorniczych (Gesetz über Kosten der Gerichtsvollzieher [GvKostG], 2021), Kodeks postępowania cywilnego (Zivilprozessordnung [ZPO], 1950) oraz prawo poszczególnych krajów związkowych. Podlega on nadzorowi dyrektora (*Direktor*) lub prezesa (*Präsident*) właściwego dla niego sądu rejonowego. W Polsce natomiast nadzór nad komornikami sprawują: prezes sądu rejonowego właściwego ze względu na siedzibę kancelarii komornika, właściwa izba komornicza oraz Krajowa Rada Komornicza. Komornicy w obu krajach pozostają niezależni w wykonywaniu tytułów wykonawczych; nie można na nich wpływać w drodze nadzoru służbowego. Czynności i faktury komornika mogą być zaskarżane w drodze skargi (w Polsce na podstawie art. 767 k.p.c., natomiast w Niemczech – § 766 ZPO). To samo dotyczy sytuacji, gdy komornik odmówi wykonania nakazu. W obu przypadkach to właściwy sąd rejonowy rozstrzyga złożone skargi na czynności komornika.

Wydaje się niemożliwym pogodzenie tak wielu różnych aktów prawnych, aby stworzyć tzw. unię komorniczą. Rozwiązaniem mogłaby się okazać współpraca międzynarodowa komorników w konkretnej sprawie, czyli na zasadzie współdziałania państwa, na którego terytorium toczy się postępowanie egzekucyjne, ze swoim odpowiednikiem za granicą. Przykładowo – komornik z Polski zwraca się z prośbą do swojego niemieckiego kolegi o pomoc w wyegzekwowaniu świadczenia alimentacyjnego od polskiego obywatela przebywającego na stałe na terenie Niemiec. Obecnie taka egzekucja jest niemożliwa, a osoba stale mieszkająca za granicą w sposób skuteczny uchyla się od egzekucji.

W Polsce przynależność do organizacji zawodowej jest obligatoryjna. Każdy komornik musi przynależeć do właściwej miejscowo izby komorniczej, których jest jedenaście. Nadrzędna nad izbami pozostaje Krajowa Rada Komornicza. W Niemczech nie ma systemu izb komorniczych (komornicy są urzędnikami państwowymi), lecz tworzą oni grupy interesów. Większość z nich należy do Niemieckiego Stowarzyszenia Komorników¹ (DGVB), które z kolei jest członkiem Niemieckiego Stowarzyszenia Urzędników Państwowych (Deutscher Beamtenbund; dbb beamtenbund und tarifunion, b.r.). Wydaje ono czasopismo *Deutsche Gerichtsvollzieher Zeitung* (DGVZ), które skierowane jest do komorników sądowych w Niemczech. W miesięczniku tym publikowane są artykuły dotyczące m.in. zagadnień związanych z pracą komorników sądowych, aktualnościami prawnymi, nowościami w zakresie egzekucji sądowej, a także rozwoju zawodu komornika.

4. Tytuł wykonawczy

Tytuł wykonawczy zajmuje centralną pozycję w prawie egzekucyjnym i procesowym oraz stanowi podstawę prawną do przyznania prawa do egzekwowania roszczenia i prowadzenia postępowania egzekucyjnego we wszystkich krajach. Tytuły wykonawcze nie są takie same w całej UE, choć można wyróżnić kilka ogólnych kategorii. Co istotne, dokument ten musi spełniać określone wymogi, aby można go było uznać za dowód i podstawę egzekucji. W szczególności musi zawierać wystarczająco szczegółowe informacje o stronach, tj. wierzycielu i dłużniku oraz o treści, charakterze i zakresie zobowiązania.

¹ Niemieckie Stowarzyszenie Komorników (DGVB) prowadzi swoją stronę internetową (<https://dgyb.de>), na której znaleźć można m.in. statut stowarzyszenia, ogólne informacje na jego temat, regionalne oddziały (w konkretnych landach) oraz opis działań społecznych organizacji.

W Polsce podstawą, która legitymizuje komornika do działania, jest tytuł wykonawczy – dokument urzędowy stwierdzający uprawnienie wierzyciela do prowadzenia przeciwko dłużnikowi egzekucji. Składa się on z dwóch elementów: tytułu egzekucyjnego oraz klauzuli wykonalności. Inaczej mówiąc, tytuł wykonawczy to tytuł egzekucyjny zaopatrzony w klauzulę wykonalności. Mówi o nim wprost art. 776 k.p.c. Klauzula wykonalności, najprościej rzecz ujmując, to potwierdzenie sądu, że wyrok może być wykonany na drodze egzekucji przez komornika. Klauzula wykonalności nie tworzy nowego prawa, a jedynie potwierdza, że dany „tytuł egzekucyjny” (wyrok prawomocny) nadaje się do wykonania. W Polsce wyróżniamy następujące tytuły wykonawcze (art. 777 § 1 k.p.c.):

- 1) orzeczenie sądu prawomocne lub podlegające natychmiastowemu wykonaniu, jak również ugoda zawarta przed sądem;
- 1^f) orzeczenie referendarza sądowego prawomocne lub podlegające natychmiastowemu wykonaniu;
- 2) (uchylony)
- 2^f) (uchylony)
- 3) inne orzeczenia, ugody i akty, które z mocy ustawy podlegają wykonaniu w drodze egzekucji sądowej;
- 4) akt notarialny, w którym dłużnik poddał się egzekucji i który obejmuje obowiązek zapłaty sumy pieniężnej lub wydania rzeczy oznaczonych co do gatunku, ilościowo w akcie określonych, albo też wydania rzeczy indywidualnie oznaczonej, gdy w akcie wskazano termin wykonania obowiązku lub zdarzenie, od którego uzależnione jest wykonanie;
- 5) akt notarialny, w którym dłużnik poddał się egzekucji i który obejmuje obowiązek zapłaty sumy pieniężnej do wysokości w akcie wprost określonej albo oznaczonej za pomocą klauzuli waloryzacyjnej, gdy w akcie wskazano zdarzenie, od którego uzależnione jest wykonanie obowiązku, jak również termin, do którego wierzyciel może wystąpić o nadanie temu aktowi klauzuli wykonalności;
- 6) akt notarialny określony w pkt 4 lub 5, w którym niebędąca dłużnikiem osobistym osoba, której rzecz, wierzycielność lub prawo obciążone jest hipoteką lub zastawem, poddała się egzekucji z obciążonego przedmiotu w celu zaspokojenia wierzycielności pieniężnej przysługującej zabezpieczonemu wierzycielowi.

W Republice Federalnej Niemiec tytułem egzekucyjnym jest orzeczenie sądowe lub urzędowe o charakterze wykonawczym. Tytuł ten uprawnia do egzekwowania roszczeń pieniężnych i wydania mienia, a także do podjęcia działań lub zaniechania ich w drodze przymusowej egzekucji zgodnie z Kodeksem

postępowania cywilnego (ZPO), jeżeli został zaopatrzony w klauzulę wykonalności i doręczony dłużnikowi. Egzekucja komornicza może zostać wszczęta tylko wtedy, gdy osoby, na rzecz których i przeciwko którym ma ona nastąpić, są wymienione w orzeczeniu lub w dołączonej do niego klauzuli wykonalności, a orzeczenie zostało już doręczone lub jest doręczane w tym samym czasie (Müller, 2008, s. 4–10).

Przymusowa egzekucja zgodnie z § 720a ZPO może rozpocząć się tylko wtedy, gdy orzeczenie i tytuł egzekucyjny zostały doręczone z co najmniej dwutygodniowym wyprzedzeniem. Zgodnie z orzecznictwem Federalnego Trybunału Sprawiedliwości (Bundesgerichtshof [BGH], 1993, IX ZR 244/92, 124, 164) dłużnik może zwrócić się do sądu o stwierdzenie niedopuszczalności egzekucji na podstawie niewystarczająco szczegółowego tytułu zgodnie z § 767 ZPO.

Najważniejszymi tytułami egzekucyjnymi są prawomocne wyroki, niektóre postanowienia sądowe, tytuły wykonawcze, ugody sądowe oraz odpisy aktów notarialnych opatrzone klauzulą wykonalności (Müller, 2008, s. 11–18). Należy wymienić w szczególności:

- prawomocne orzeczenia zgodnie z § 704 ZPO, które są prawnie wiążące (§ 705 ZPO) lub tymczasowo podlegające wykonaniu (§ 708 i nast. ZPO);
- tytuły zgodnie z § 794 ZPO, w tym ugody sądowe zawarte w celu rozstrzygnięcia sporu prawnego;
- decyzje dotyczące oceny kosztów;
- decyzje stwierdzające wykonalność orzeczeń arbitrażowych, pod warunkiem, że decyzje te są ostateczne lub zostały uznane za podlegające tymczasowej wykonalności;
- dokumenty sporządzone w wymaganej formie przez sąd niemiecki lub przez niemieckiego notariusza w granicach jego uprawnień urzędowych, pod warunkiem, że dłużnik poddał się w dokumencie natychmiastowej egzekucji w odniesieniu do roszczenia, które ma zostać wskazane;
- tytuły, którym nadano zaświadczenie Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego w innym państwie członkowskim UE zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 805/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego dla roszczeń bezspornych (Dz. Urz. UE L 143 z 30.04.2004, s. 38–62);
- tytuły, którym nadano klauzulę wykonalności w innym państwie członkowskim UE zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 805/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego dla roszczeń bezspornych;

- orzeczenia innego państwa członkowskiego UE, które mają być wykonywane zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz. Urz. UE L 351 z 20.12.2012, s. 1–32).

Podobieństwa między Polską a Niemcami w zakresie środków egzekucyjnych obejmują przede wszystkim stosowanie tytułów wykonawczych, które legitymizują działania komorników. W obu państwach istnieje konieczność posiadania odpowiedniego dokumentu urzędowego, potwierdzającego uprawnienia wierzyciela do prowadzenia egzekucji przeciwko dłużnikowi. Jednak mimo znacznych podobieństw w ogólnych zasadach egzekucji Polska i Niemcy różnią się w szczegółowych kwestiach proceduralnych oraz wymogach dotyczących tytułów wykonawczych, co oczywiście wynika z odmiennych systemów prawnych.

5. Europejski Tytuł Egzekucyjny oraz międzynarodowe postępowanie egzekucyjne

Za pewnego rodzaju łącznik egzekucyjny w krajach UE możemy uznać Europejski Tytuł Egzekucyjny (ETE), który został powołany do życia rozporządzeniem (WE) nr 805/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego dla roszczeń bezspornych (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 805/2004, 2004). Jak uważa Mikołajewska, ETE zrodził się z potrzeby ujednoczenia i usprawnienia wykonalności decyzji sądowych w UE (Mikołajewska, 2010, s. 240). Przepisy odnoszące się do rozporządzenia (UE) nr 655/2014 (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 655/2014 z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiające procedurę europejskiego nakazu zabezpieczenia na rachunku bankowym w celu ułatwienia transgranicznego dochodzenia wierzytelności w sprawach cywilnych i handlowych, Dz. Urz. UE L 189 z 27.06.2014, s. 59–92), które reguluje transgraniczne dochodzenie roszczeń między państwami członkowskimi UE, można znaleźć w niemieckim prawie egzekucyjnym w § 946 i nast. ZPO, natomiast w prawie polskim – w art. 795 k.p.c. Posiadając ETE, wierzyciel ma prawo dochodzić swoich wierzytelności od dłużnika, który przebywa za granicą lub jest zagranicznym podmiotem. Realnie więc wierzyciel posiadający ETE może dochodzić spłaty na terenie obcego państwa bezpośrednio u lokalnego komornika, z pominięciem procedury sądowej.

Jednakże problemem jest nie tyle sama egzekucja poza granicami własnego kraju, a brak współpracy między komornikami w krajach UE. Wynika to m.in. z bariery językowej, niejasnych przepisów europejskich i braku znajomości zagranicznego prawa egzekucyjnego. Stan ten potwierdzają wyniki badań przeprowadzonych w 2018 r. przez Brandenburskie Centrum Konsumenckie (Die Verbraucherzentrale Brandenburg, 2018).

Biorąc pod uwagę ciągły rozwój gospodarczy, współpracę firm polskich i niemieckich oraz migrację Europejczyków, warto się zastanowić, na jakiej płaszczyźnie możliwe byłoby przeprowadzenie umiędzynarodowienia postępowania egzekucyjnego. Można rozważyć np.:

- stworzenie systemu teleinformatycznego umożliwiającego kontakt między komornikami w celu m.in. wymiany danych dotyczących dłużników, np. miejsca pobytu;
- ratyfikowanie przez kraje UE wspólnej ustawy dotyczącej egzekucji międzynarodowej;
- możliwość prowadzenia postępowania egzekucyjnego bez konieczności wydania europejskiego nakazu zapłaty;
- powołanie instytucji przekazania postępowania egzekucyjnego między komornikami z różnych krajów bez konieczności występowania o ETE;
- możliwość zajęcia rachunków bankowych dłużnika w bankach zagranicznych;
- możliwość zajęcia wynagrodzenia dłużnika u zagranicznego pracodawcy.

Zakończenie

W celu usprawnienia międzynarodowej współpracy między komornikami można zaproponować różne środki i rozwiązania, wśród których kluczowym elementem powinno być wprowadzenie praktycznych inicjatyw doświadczonych praktyków zajmujących się egzekucją. Konieczne jest wypracowanie takich propozycji, które miałyby na celu zlikwidowanie przeszkód i ułatwienie efektywnej współpracy w transgranicznych sprawach egzekucyjnych, szczególnie w krajach tak mocno związanych gospodarczo i demograficznie, jak Polska i Niemcy. Należy wyeksponować wagę egzekucji międzynarodowej i jej korzyści, ale również konsekwencji, które ze sobą niesie.

Prawo egzekucyjne jest nie tylko trudne legislacyjnie, ale też zawiłane historycznie. Unifikacja mogłaby przyczynić się do sprawniejszej egzekucji, zarówno ze względu na oszczędności finansowe oraz czasowe, jak i zacieśnienie współpracy między państwami członkowskimi UE oraz ich organami prawnymi.

Na drodze konsensusu należy zatem dążyć do ujednolicenia przepisów, by stworzyć międzynarodowe postępowania egzekucyjne. Przedstawiciele krajowych rad komorniczych (lub ich odpowiedników) mogliby powołać, wzorem komisji krajowych, tzw. komisję kodyfikacyjną, która podjęłaby się trudu stworzenia jednolitego prawa, będącego regulacją wszystkich porządków prawnych występujących w UE. Regulacje prawne umożliwiające współpracę między komornikami z różnych krajów wydają się w XXI w. nieuniknione, dlatego pierwszym krokiem tej harmonizacji powinno być stosowanie podobnych instrumentów interpretacji przepisów prawa.

Bibliografia

Akty prawne

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 1930 r. Nr 83, poz. 651.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. – Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. z 1932 r. Nr 94, poz. 808.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, Dz. U. z 1997 r. Nr 133, poz. 882.
- Ustawa z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 377.
- Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1691 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 grudnia 1960 r. o komornikach, Dz. U. z 1961 r. Nr 13 poz. 66.
- Zivilprozessordnung [ZPO], Ausfertigungsdatum: 12.09.1950, zuletzt geändert durch Art. 6 G v. 8.10.2023 I Nr. 272 [Kodeks postępowania cywilnego, data wejścia w życie: 12.09.1950, ostatnia zmiana w art. 6 G v. 8.10.2023 I nr 272].
- Gesetz über Kosten der Gerichtsvollzieher [Gerichtsvollzieherkostengesetz, GvKostG], Ausfertigungsdatum: 19.04.2001, zuletzt geändert durch Art. 20 G v. 5.10.2021 I 4607 [Ustawa o kosztach komorniczych (GvKostG), data wydania: 19.04.2001 r., ostatnia zmiana w art. 20 G z dnia 5.10.2021 r. I 4607].
- Geschäftsanweisung für Gerichtsvollzieher [GVGA], Bundeseinheitliche Neufassung, von den einzelnen Landesjustizverwaltungen beschlossen, zB in NRW durch AV d. JM vom 9. August 2013 (2344 – Z. 124.1) – JMBL. NRW, S. 210 – in der Fassung der AV d. JM vom 16. Oktober 2018 (2344 – Z. 124.1) – JMBL. NRW, S. 267, in Kraft getreten am 1. Dezember 2018 [Przepisy postępowania dla komorników sądowych

(GVGA), jednolita nowa wersja, przyjęta przez organy wymiaru sprawiedliwości poszczególnych krajów związkowych, np. w Nadrenii Północnej-Westfalii przez AV d. JM z dnia 9 sierpnia 2013 r. (2344 – Z. 124.1) – JMBL. NRW, s. 210 – w wersji AV d. JM z dnia 16 października 2018 r. (2344 – Z. 124.1) – JMBL. NRW, s. 267, weszła w życie w dniu 1 grudnia 2018 r.].

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 805/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego dla roszczeń bezspornych, Dz. Urz. UE L 143 z 30.04.2004, s. 38–62.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (wersja przekształcona), Dz. Urz. UE L 351 z 20.12.2012, s. 1–32.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 655/2014 z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiające procedurę europejskiego nakazu zabezpieczenia na rachunku bankowym w celu ułatwienia transgranicznego dochodzenia wierzytelności w sprawach cywilnych i handlowych, Dz. Urz. UE L 189 z 27.06.2014, s. 59–92.

Pozostałe źródła

Bundesgerichtshof (Entscheidungen des Bundesgerichtshofs), 18.11.1993, IX ZR 244/92 [Orzeczenia Federalnego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 listopada 1993, IX ZR 244/92]. Pobrano z <https://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Gericht=BGH&Datum=18.11.1993&Aktenzeichen=IX%20ZR%20244/92> (14.06.2024).

Deutscher Gerichtsvollzieherbund [Niemieckie Stowarzyszenie Komorników]. (2023). Statistik über die Geschäftstätigkeit und den Personalbestand der Gerichtsvollzieher 2022. *Deutsche Gerichtsvollzieher Zeitung*, 138, 236. Pobrano z https://cdn-assetservice.ecom-api.beck-shop.de/productattachment/register/15358749/20397601_dgvz_registerheft_2023.pdf (10.06.2024).

dbb beamtenbund und tarifunion [oficjalna strona internetowa Niemieckiego Stowarzyszenia Urzędników Państwowych]. (b.r.). Pobrano z <https://www.dbb.de/> (20.01.2024).

Deutsche Gerichtsvollzieher Zeitung [oficjalna strona internetowa czasopisma]. (b.r.). Pobrano z <https://rsw.beck.de/zeitschriften/dgvz> (20.01.2024).

Krajowa Rada Komornicza. (2022). Dane statystyczne. Pobrano z https://www.komornik.pl/?page_id=189 (20.01.2024).

Union Internationale des Huissiers de Justice [the International Union of Judicial Officers (UIHJ)]. (b.r.). Pobrano z <https://www.uilh.com/about-us-2/introduction/> (20.01.2024).

- Die Verbraucherzentrale Brandenburg [Brandenburskie Centrum Konsumentekie]. (2018). *Die Durchsetzung von grenzüberschreitenden Verbraucheransprüchen in der Praxis. Ergebnisse einer Untersuchung: Deutsche Perspektive* [Dochodzenie transgranicznych roszczeń konsumenckich w praktyce. Wyniki badania: Perspektywa niemiecka]. Pobrano z https://www.verbraucherzentrale-brandenburg.de/sites/default/files/2019-05/Studienergebnisse_Durchsetzung-grenzeberschreitender-Verbraucheransprueche-in-der-Praxis_VIZ_2018.pdf (20.01.2024).
- Załącznik nr 3 do Wskazówek metodycznych w sprawie ustalania nazw i granic chronologicznych zespołów archiwalnych sądów, wytworzonych od XIX do XXI w., wprowadzonych decyzją Nr 22 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z dnia 10 listopada 2005 r., ZNA – 021-8/05, s. 13–21. Pobrano z <https://www.gov.pl/web/archiwa/rok-20014> (14.06.2024).

Literatura

- Andrzejewski, T. J., Dmuch, B. K. (2004). Działalność komorników sądowych w Zielonej Górze. *Studia Zielonogórskie*, 10, 89–98.
- Gietman, W., Hesterberg, H. (2019). Das deutsche Gerichtsvollzieherwesen nach 1990. W: M. Görtemaker, K. Hübener (red.), *Schwert der Justiz. Das Gerichtsvollzieherwesen in Deutschland von 1800 bis zur Gegenwart* (s. 169–198). Berlin-Brandenburg: BeBra Wissenschaft Verlag.
- Dütz, W. (1973). *Der Gerichtsvollzieher als selbständiges Organ der Zwangsvollstreckung. Eine organisations- und aufsichtsrechtliche Studie*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Kolańczyk, K. (1973). *Prawo rzymskie*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Lubiński, K. (1993). *Problemy reformy urzędu komornika sądowego*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Mikołajewska, K. (2010). Europejski Tytuł Egzekucyjny jako gwarancja wykonalności decyzji sądowych w Unii Europejskiej. *Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Zeszyty Studenckie*, 5, 240–250.
- Müller, F. (2008). *Vollstreckungsrecht I* (wyd. 11). Münster: Alpmann und Schmidt.
- Perrot, R. (1992). *Institutions judiciaires*. Paris: Montchrestien.
- Rose, W. (2019). Gerichtsvollzieher in Deutschland 1800–1933. W: M. Görtemaker, K. Hübener (red.), *Schwert der Justiz. Das Gerichtsvollzieherwesen in Deutschland von 1800 bis zur Gegenwart* (s. 11–58). Berlin-Brandenburg: BeBra Wissenschaft Verlag.
- Sobociński, W., Senkowska-Gluck, M. (1981). Księstwo Warszawskie. W: J. Bardach, M. Senkowska-Gluck (red.), *Historia państwa i prawa Polski*. T. 3: *Od rozbiórów do uwłaszczenia* (s. 66–119). Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Tomalak, W. (2014). *Status ustrojowy i procesowy komornika sądowego*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Zare-Hamedani, N. (2019). Gerichtsvollzieher im »Dritten Reich«. W: M. Görtemaker, K. Hübener (red.), *Schwert der Justiz. Das Gerichtsvollzieherwesen in Deutschland von 1800 bis zur Gegenwart* (s. 59–100). Berlin-Brandenburg: BeBra Wissenschaft Verlag.

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest analiza prawno-porównawcza statusu i zadań komornika w Polsce oraz Niemczech. Podjęto próbę nakreślenia historii tego zawodu w obydwu krajach. Następnie przedstawiono modele wykonywania zawodu komornika, wskazując podobieństwa i różnice. Pokróćce opisano podstawy prawne działalności komorników w Polsce oraz Niemczech, porównano tytuły wykonawcze, jak również pochyłono się nad rozwiązaniami usprawniającymi współpracę międzynarodową. Artykuł stanowi analizę i zarazem oferuje propozycję ulepszeń i rozwiązań, mogących przyczynić się do sprawniejszej egzekucji zarówno w obydwu opisywanych krajach, jak i w całej Unii Europejskiej.

SŁOWA KLUCZOWE: status komornika w Polsce, status komornika w Niemczech, egzekucja komornicza, międzynarodowe postępowanie egzekucyjne

Summary

The purpose of this article is to provide a comparative legal analysis of the status and duties of the bailiff in Poland and Germany. It attempts to outline the history of this profession in both countries. It then presents models for the profession of the bailiff, highlighting similarities and differences. The legal basis for the activities of bailiffs in Poland and Germany is briefly described, enforcement titles are compared, and solutions to improve international cooperation are discussed. The article provides an analysis and, at the same time, proposes improvements and solutions that could contribute to more efficient judicial enforcement in the described countries as well as in the entire European Union.

KEYWORDS: status of the bailiff in Poland, status of the bailiff in Germany, judicial enforcement, international enforcement proceedings

Nota o autorze

Bartosz Stróżewski – dr, Akademia Nauk Stosowanych WSGE im. Alcide De Gasperi w Józefowie; główne obszary działalności naukowej: egzekucja komornicza, status komornika, prawo rzymskie; e-mail: bzstrozewski@gmail.com; ORCID: 0000-0002-1057-3983.



<https://doi.org/10.31743/ppe.17090>

Marek Wierzbowski

Konsument na rynku kapitałowym

Consumer on Capital Market

Wprowadzenie

Ochrona konsumenta i ochrona inwestora to istotny fragment publicznego prawa gospodarczego. Rynek kapitałowy jest źródłem finansowania największych przedsięwzięć gospodarczych i od jego stanu zależy możliwość pozyskiwania przez przedsiębiorców kapitału na inwestycje. Powstaje jednak pytanie: jak daleko może sięgać ochrona inwestora oparta na zasadach ochrony konsumentów na rynku kapitałowym. Mamy tam bowiem rozległe przepisy krajowe i unijne dotyczące ochrony podmiotów inwestujących na rynku kapitałowym. Przy tym inwestorem jest każdy, kto inwestuje, natomiast grono inwestorów uznanych za takich spośród konsumentów jest ograniczone do grupy osób fizycznych inwestujących poza prowadzoną działalnością gospodarczą; definicje konsumenta w tych przypadkach różnią się od siebie (Dybiński, 2016; Nadolska, 2019; Osajda, 2021).

1. Dylematy terminologiczne: konsument i inwestor

W Polsce określanie inwestorów mianem konsumentów spowodowało niepokój na rynku kapitałowym. Pojawiły się bowiem obawy, że zasady właściwe ochronie konsumentów będą się odnosić do klientów instytucji finansowych będących osobami fizycznymi. Tradycyjnie w przepisach dotyczących rynku kapitałowego nie sięgano po rozwiązania przyjęte przy ochronie konsumentów. Przykładowo polskie ustawy: z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej

i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 620) lub z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 722) w ogóle nie stosują słowa „konsument”. Podobnie ten termin nie został użyty w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku oraz uchylające dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE (Dz. Urz. UE L 173 z 12.06.2014, s. 1–61), które posługuje się pojęciem „inwestor” („racjonalny inwestor”).

Od pewnego czasu w dokumentach dotyczących rynku kapitałowego termin „konsument” występuje niemal wymiennie z terminem „inwestor” czy „inwestor detaliczny” (zob. np. European Securities and Markets Authority [ESMA], 2022). W niektórych dokumentach ESMA (Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych) słowa „inwestor detaliczny” (*retail investor, individual investor*) zostały zastąpione słowem „konsument”, choć nie każdy inwestor indywidualny będzie konsumentem według przyjętej terminologii¹. Jednocześnie np. załącznik 2 do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniającej dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE (Dz. Urz. UE L 173 z 12.06.2014, s. 349–496, dalej: MiFID II)² wśród klientów wylicza „profesjonalnych klientów”, których uznaje się za branżowych. Wskazuje też kategorie klientów, których na życzenie można traktować jako profesjonalnych. Zaliczenie klienta do jednej z tych kategorii skutkuje różnym stopniem ochrony i obowiązków firmy inwestycyjnej – kontrahenta inwestora. Spotykamy też rozróżnienie inwestorów, np. na inwestorów doświadczonych i niedoświadczonych, przy czym każdej z tych kategorii przypisany jest inny poziom środków ochrony (zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1503 z dnia 7 października 2020 r. w sprawie europejskich dostawców usług finansowania społecznościowego

¹ Zob. np. ESMA, 2021, s. 32 i nast. Tytuł rozdziału w tym dokumencie poświęconym kwestii zachowań inwestorów indywidualnych brzmi „Consumers”, choć w jego treści wymiennie ze słowem „konsument” używa się *retail investor* lub po prostu *investor*.

² Zastąpiła ona wcześniej obowiązującą dyrektywę MiFID z dnia 21 kwietnia 2004 r. (Dyrektywa 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych zmieniająca dyrektywę Rady 85/611/EWG i 93/6/EWG i dyrektywę 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/22/EWG, Dz. Urz. UE L 145 z 30.04.2004, s. 1–44) i wprowadziła istotne modyfikacje w stosunku do wcześniej obowiązujących ram prawnych regulujących świadczenie usług inwestycyjnych i funkcjonowanie rynków finansowych (mBank S.A., b.r.).

dla przedsięwzięć gospodarczych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2017/1129 i dyrektywę (UE) 2019/1937, Dz. Urz. UE L 347 z 20.10.2020, s. 1–49).

Długo przetwarzany wniosek o wydanie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rynków kryptoaktywów i zmieniającego dyrektywę (UE) 2019/1937 (COM/2020/593 final) posługuje się terminami „inwestor kwalifikowany” i „konsument”. Ten ostatni termin oznacza każdą osobę fizyczną, która działa w celach innych niż działalność handlowa, gospodarcza, rzemieślnicza lub związana z wykonywaniem wolnego zawodu (zob. art. 3 pkt 20 i 28 rozporządzenia). Mamy więc szeroką gamę terminów na określanie klientów instytucji finansowych, przy czym zakwalifikowanie ich do jednej z kategorii skutkuje różnicowanym poziomem przysługującej im ochrony.

Z punktu widzenia prawa polskiego i definicji „konsumenta” zawartej w Kodeksie cywilnym (Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 z późn. zm., dalej: k.c.) duża część inwestorów, którzy byliby zaliczeni do grupy inwestorów kwalifikowanych czy inwestorów doświadczonych, zaklasyfikowana by była również do kategorii konsumentów, bez zwracania uwagi na fakt, że przepisy przyznają inwestorom kwalifikowanym znacznie mniejszy stopień ochrony niż inwestorom detalicznym, których łatwiej zaliczyć do konsumentów. W Polsce zgodnie z art. 22¹ k.c.: „Za konsumenta uważa się osobę fizyczną dokonującą z przedsiębiorcą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową”.

2. Skutki prawne regulacji na polskim rynku kapitałowym

W Polsce rozciągnięcie pojęcia „konsument” na inwestorów spowodowało niepokój na rynku kapitałowym, pojawiły się bowiem obawy stosowania zasad właściwych ochronie konsumenta na klientów instytucji finansowych będących osobami fizycznymi. Ochrona konsumenta cieszy się uznaniem wśród polityków oraz w środowiskach sędziowskich jako działanie społecznie pożądane i przynoszące pozytywny odbiór społeczeństwa. W przypadku rynku kapitałowego stosowanie przepisów dotyczących ochrony konsumentów może tworzyć zupełnie nowe problemy. Każda niemal inwestycja obarczona jest ryzykiem. To zaś wywołuje obawy po stronie instytucji finansowych, że w przypadku nieudanej inwestycji ich klient zacznie dochodzić odszkodowania jako konsument, którego prawa zostały naruszone poprzez sprzedaż produktu finansowego, który nie przyniósł zakładanych zysków. Rynek kapitałowy nie może istnieć bez ryzyka związanego z podejmowanymi decyzjami inwestycyjnymi. Obawy władz państwowych przed

tym ryzykiem i reakcją inwestorów konsumentów nie powinny hamować rozwoju rynku kapitałowego, a w szczególności wprowadzania nowych produktów³.

Znaczna liczba zawodowych graczy giełdowych działa bezpośrednio jako osoby fizyczne. W tej sytuacji, niezależnie od tego, jakimi środkami obracają, spełniają oni pierwszy element definicji konsumenta – są osobami fizycznymi. Pojawia się pytanie co do drugiego kryterium – niezwiązania czynności z działalnością gospodarczą lub zawodową. Inwestorzy indywidualni działają zwykle bezpośrednio na rynku kapitałowym, nie tworzą w tym celu żadnej jednostki organizacyjnej. Wszystko, co trzeba zrobić celem podjęcia działalności zarobkowej na rynku kapitałowym, to otworzenie rachunku w domu maklerskim. Sądy przyjmują, że skoro osoby te nie są wpisane do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG), to nie są przedsiębiorcami, a inwestycje giełdowe nie są elementem ich działalności gospodarczej.

3. Stanowiska doktryny i judykatury

W orzecznictwie i literaturze przedmiotu pojawia się kwestia traktowania działalności inwestycyjnej na rynku kapitałowym przez osoby fizyczne w kategorii oszczędzania lub inwestowania oszczędności. Jest to niezrozumienie zasadniczej różnicy pomiędzy oszczędzaniem i inwestowaniem (Wierzbowski, 2022, s. 6 i nast.). Przykładem może być jeden z wyroków, w którym uznano, że inwestor nie zajmował się zawodowo działalnością giełdową, tylko była to forma oszczędzania, choć w jednym roku przeprowadził łącznie 1219 transakcji na Giełdzie Papierów Wartościowych, a w dniu składania zeznań w sądzie miał tam zainwestowaną kwotę około 24 mln złotych (Wyrok SN, 2019, I CSK 587/17). Niestety jeszcze dalej idzie zawarta w wyroku teza, że: „[...] inwestowanie określonych środków finansowych na giełdzie papierów wartościowych stanowi alternatywę dla lokowania ich na rachunkach bankowych lub lokatach długoterminowych w instytucjach bankowych [...]” (Wyrok SN, 2019, I CSK 587/17).

Oszczędzanie w bankach cechuje daleko idąca ochrona depozytów stworzona poprzez system nadzoru nad bankami i Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Natomiast inwestowanie na giełdzie obarczone jest ryzykiem, przed którym nikt nie zabezpiecza, a o którym inwestorzy są informowani już w prospektach, gdzie jeden z fragmentów obowiązkowo poświęcony jest czynnikom ryzyka inwestycji.

³ W Stanach Zjednoczonych Ameryki powołano specjalną agencję Consumer Financial Protection Bureau mającą chronić konsumentów na rynkach finansowych.

Inwestowanie nie jest więc oszczędzaniem, a zupełnie innym rodzajem działalności. Inwestując na giełdzie, inwestor podejmuje ryzyko (włącza się w działalność gospodarczą emitenta), które w skrajnych przypadkach może prowadzić do całkowitej utraty kwot zainwestowanych, przed czym nie mamy żadnej ochrony. Ryzyko inwestycji giełdowej w jakimś stopniu równoważy perspektywa zysków wyższych niż w przypadku lokat bankowych.

Rozciąganie na indywidualnych inwestorów ochrony przysługującej konsumentom może pociągać za sobą próby stosowania przepisów dotyczących ochrony konsumenta do ochrony inwestorów na rynku kapitałowym. Trzeba jednak uwzględnić fakt, że przepisy dotyczące rynku kapitałowego przewidują inny system ochrony inwestorów niż system ochrony przewidziany dla konsumentów.

Ochrona na rynku kapitałowym polega przede wszystkim na zagwarantowaniu, że inwestor otrzyma rzetelne i pełne informacje o nabywanych produktach lub świadczonych usługach. Służyć ma temu obowiązek sporządzenia i publikacji, a niekiedy także zatwierdzenia, wystandaryzowanych dokumentów informacyjnych, a także ocena wiedzy i adekwatności, jak również obowiązek zawierania umów na piśmie czy obowiązek szerokiego informowania o zasadach świadczenia usług. W zależności od tego, z jakim investorem mamy do czynienia, inaczej będą kształtowane też obowiązki dotyczące dostarczania inwestorowi informacji. Ujmując to jak najprościej – inwestor detaliczny, czyli ten najbardziej zbliżony do konsumenta, ma być chroniony mocniej, jemu musimy obligatoryjnie przedstawić dokument informacyjny. W przypadku inwestora kwalifikowanego czy profesjonalnego obowiązki informacyjne są ograniczone (np. można nie sporządzać prospektu). Każdorazowo jest to jednak wyraźnie określone w regulacjach. Inwestor, dysponując odpowiednią wiedzą, powinien samodzielnie podejmować decyzje co do inwestycji i tym samym zmierzenia się z nieuchronnym ryzykiem.

W zakresie ochrony konsumenta poddaje się ocenie dokumenty sporządzane w związku z oferowaniem produktu lub usługi, przy czym sprawdza się istnienie tzw. klauzul abuzywnych. W przypadku inwestycji na rynku kapitałowym duża część dokumentów przeszła już proces weryfikacji w Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) czy w sądzie rejestrowym i jest przedmiotem kontroli KNF. Nie ma więc żadnych powodów, aby były poddawane wtórnej kontroli z punktu widzenia prawa konsumenckiego.

Tu pojawia się także pytanie: w jakich przypadkach i jakie dokumenty można badać, np. pod kątem istnienia klauzul abuzywnych. W jednym z głośnych wyroków Sąd Apelacyjny w Warszawie przyjął, że kontroli podlega statut funduszu inwestycyjnego (Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie, 2020, I ACa 263/19).

Jest to dość kontrowersyjny pogląd. Teoretycznie takiej samej kontroli mógłby podlegać statut spółki publicznej – przecież również jest umową. Ale już objęcie szczególną ochroną tylko inwestorów indywidualnych jako konsumentów może być sprzeczne z zasadami prawa handlowego, w tym z zasadą dotyczącą równych praw akcjonariuszy. Uznanie pewnych postanowień statutu czy postanowień innych dokumentów (np. prospektu) za niewiążące konsumenta, ale wiążące innych inwestorów, wydaje się sprzeczne z tą zasadą.

Niejednokrotnie zupełnie pomija się oświadczenia składane przez klientów dotyczące zapoznania się z przedstawionymi informacjami. Innymi słowy, firma inwestycyjna i/lub emitent ponoszą koszty sporządzenia dokumentów (czy to warunków emisji obligacji, prospektu, propozycji nabycia itd.), inwestor składa oświadczenie, że się z nimi zapoznał, że je rozumie. Następnie jednak inwestor, powołując się na ochronę konsumencką, może twierdzić, że co innego było mu mówione – pewne informacje inaczej były przedstawiane ustnie. Ostatecznie udziela się ochrony, ale obciążenia administracyjne w postaci sporządzania dokumentów informacyjnych i przeprowadzania ankiet adekwatności nie znikają. Jaki jest jednak ich cel, skoro inwestor, powołując się na przepisy o ochronie konsumentów, może zakwestionować swoje wszystkie oświadczenia, w których stwierdza, że przedstawiono mu wszystkie informacje, że są one mu znane i że godzi się z ryzykiem.

Rozszerzenie zakresu ochrony konsumenckiej na rynku kapitałowym może prowadzić do pewnych paradoksów. Zgodnie z MiFID II klienta indywidualnego na jego życzenie można uznać za klienta profesjonalnego, o ile spełni określone tam wymogi. Wówczas taki klient na gruncie regulacji MiFID II podlega słabszej ochronie, w tym ograniczone są obowiązki informacyjne. Zgodnie z zapatrywaniem przedstawionymi w orzecznictwie Sądu Najwyższego spełnienie tych wymogów byłoby niewystarczające, by uznać tego samego klienta za przedsiębiorcę. Byłby zatem dla firmy inwestycyjnej jednocześnie klientem profesjonalnym i konsumentem. Byłaby to sprzeczność prowadząca do powstania wątpliwości: jaki zakres ochrony winien tu znaleźć zastosowanie.

Rozważając ochronę inwestorów kwalifikowanych jako konsumentów, trzeba wziąć pod uwagę kilka szczególnych cech działań na rynku kapitałowym. Po pierwsze, dom maklerski, pośrednicząc w nabywaniu instrumentu finansowego, ma ograniczone możliwości udzielania informacji o cechach tego instrumentu, a także o celowości jego nabycia. Mianowicie zezwolenie dla domu maklerskiego obejmujące oferowanie instrumentów finansowych nie upoważnia do świadczenia usług doradztwa inwestycyjnego, co wymaga odrębnego zezwolenia. Stawia to

domy maklerskie w radykalnie różnej sytuacji w porównaniu ze sprzedawcami jakichkolwiek innych dóbr.

Po drugie, cechą działalności inwestycyjnej są często inwestycje w bardzo ryzykowne instrumenty finansowe, z czym zazwyczaj wiąże się perspektywa wyższych zysków, jeżeli inwestycja okaże się udana. Nie ma żadnych prawnych ani ekonomicznych powodów, aby odciągać inwestorów od świadomego dokonywania ryzykownych inwestycji. Jest to zupełnie inne gospodarczo przedsięwzięcie niż nabycie jakiegokolwiek dobra użytkowego czy wpłata na rachunek oszczędnościowy w banku. Nie ma żadnych powodów, aby wyższemu świadomemu ryzyku inwestycji towarzyszyła zwiększona ochrona inwestora.

Zakończenie

Na tle tych rozważań powstaje pytanie: na ile inwestorzy giełdowi mogą korzystać z ochrony konsumenckiej i w jakich przypadkach. Dyrektywa konsumencka wyłącza jej stosowanie do umów dotyczących usług finansowych. Zrobiono to celowo. Specyfika inwestycji na rynku kapitałowym oznacza, że ta ochrona w zakresie działalności inwestycyjnej musi wyglądać inaczej.

Wydaje się, że tam, gdzie regulacje prawa rynku kapitałowego wyznaczają standard ochrony poprzez obowiązek udzielenia informacji, a dodatkowo wprowadzają zabezpieczenia dotyczące wykonania tych obowiązków, nie ma miejsca na stosowanie wprost ogólnych regulacji o ochronie konsumentów do oceny transakcji poddanej regulacji przepisów szczególnych. Takie stosowanie przepisów ogólnych wyłączałoby praktycznie przepisy szczególne, niwecząc ich efekt.

Przepisy przykładowo wymieniane powyżej różnicują status inwestorów na kilka kategorii i tym samym rozróżniają przyznany im zakres ochrony. Tymczasem traktując wszystkich inwestorów będących osobami fizycznymi jako konsumentów, podnosimy zakres ochrony. W efekcie dochodzi do rozbieżności pomiędzy przyjętymi w Unii Europejskiej (UE) standardami ochrony a rozwiązaniami polskimi. Od dawna trwają w Europie starania o ujednoczenie zasad funkcjonowania rynku kapitałowego. Tendencji unifikacyjnej służy wzmożona działalność regulacyjna na poziomie UE i od niej nie powinniśmy odchodzić. Wszyscy inwestorzy mają obecnie wielką łatwość inwestowania na różnych rynkach. W sytuacji gdy na jednym z rynków mamy odmienne zasady ochrony inwestorów, rynek taki będzie omijany zarówno przez samych inwestorów, jak i przez firmy inwestycyjne. Te ostatnie będą bały się zwiększonego ryzyka

odpowiedzialności, konieczności analizowania odmienności systemu prawnego obowiązującego w danym kraju.

Z faktu przystąpienia do UE wynika obowiązek przestrzegania unijnych przepisów. Obawiam się, że rozciąganie ochrony konsumenckiej na inwestorów doświadczonych czy kwalifikowanych wepchnęłoby nasz rynek kapitałowy w obszar swoistego skansenu, gdzie obowiązują inne zasady niż w reszcie UE oraz który lepiej omijać, prowadząc działalność inwestycyjną.

W zakresie rynku kapitałowego powinny znajdować zastosowanie w pierwszym rzędzie przepisy szczególne dotyczące tego rynku. Zaś przepisy ogólne regulujące kwestię ochrony wszystkich konsumentów nie mogą ich zastępować. W praktyce oznacza to ograniczenie stosowania na tym rynku norm prawnych, które znalazłyby się w kolizji z przepisami szczególnymi dotyczącymi ochrony inwestorów.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 z późn. zm.

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 722.

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 620.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku) oraz uchylające dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE, Dz. Urz. UE L 173 z 12.06.2014, s. 1–61.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1503 z dnia 7 października 2020 r. w sprawie europejskich dostawców usług finansowania społeczno-ekonomicznego dla przedsięwzięć gospodarczych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2017/1129 i dyrektywę (UE) 2019/1937, Dz. Urz. UE L 347 z 20.10.2020, s. 1–49.

Dyrektywa 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych zmieniająca dyrektywę Rady 85/611/EWG i 93/6/EWG i dyrektywę 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/22/EWG, Dz. Urz. UE L 145 z 30.04.2004, s. 1–44.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE, Dz. Urz. UE L 173 z 12.06.2014, s. 349–496.

Orzecznictwo

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 lipca 2019 r., I CSK 587/17, OSNC 2020, nr 3, poz. 33.
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 15 września 2020 r., I ACa 263/19, LEX nr 3146594.

Pozostałe źródła

European Securities and Markets Authority. (2021). *ESMA Report on Trends, Risks and Vulnerabilities*, 17 March 2021, No 1, 2021, ESMA50-165-1524. Pobrano z https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-165-524_trv_1_2021.pdf (20.06.2024).

European Securities and Markets Authority. (2022). *ESMA Warns Consumers of Risk of Significant Market Corrections*, 15 February 2022, ESMA71-99-1832. Pobrano z https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/pr_trv_1_2022.pdf (20.06.2024).

Komisja Europejska. (2020). Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rynków kryptoaktywów i zmieniające dyrektywę (UE) 2019/1937, Bruksela, dnia 24 września 2020 r., COM/2020/593 final.

mBank S.A. (b.r.). *Dyrektywa MiFID II – informacje ogólne*. Pobrano z <https://www.mbank.pl/pomoc/akty-prawne/dyrektywa-mifid/> (20.06.2024).

Literatura

Dybiński, J. (2016). Aktualne kierunki regulacji ochrony inwestora na rynku instrumentów finansowych. W: M. Stec (red.), *Prawo instrumentów finansowych* (s. 1320 i nast.). Seria: System Prawa Handlowego 4. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.

Nadolska, A. (2019). Konsument i klient na rynku usług finansowych. Problem z zakresu podmiotowego ochrony na rynku finansowym. W: J. Monkiewicz, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), *Ochrona konsumenta na polskim i międzynarodowym rynku finansowym* (s. 52–71). Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Osajda, K. (2021). Ochrona inwestora – konsumenta na rynku instrumentów finansowych (rynku kapitałowym). *Państwo i Prawo*, 4, 22–38.

Wierzbowski, M. (2022). Ochrona inwestora a ochrona konsumenta na rynku kapitałowym. *Przegląd Prawa Handlowego*, 5, 4–11.

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest traktowaniu inwestorów – osób fizycznych – jako konsumentów na rynku kapitałowym, co może skutkować objęciem ich ochroną przewidzianą dla konsumentów. W instytucjach finansowych budzi to obawy o możliwość przyznawania przez sądy inwestorom ochrony właściwej dla konsumentów, natomiast ochronie inwestorów poświęcone są odrębne przepisy i to one powinny znajdować przede wszystkim zastosowanie dla ochrony tej grupy uczestników obrotu finansowego. Inwestycje na rynku kapitałowym niosą za sobą ryzyko strat, które nie może być całkowicie usunięte lub przeniesione na instytucje finansowe. Ochrona inwestorów opiera się przede wszystkim na dostarczeniu im informacji o planowanych inwestycjach, pozostawiając im decyzje co do podjęcia ryzyka, z którym wiąże się dana inwestycja.

SŁOWA KLUCZOWE: inwestor, konsument, rynki kapitałowe, ochrona

Summary

The article is devoted to the legal aspects of treating investors (natural persons) as consumers. In financial institutions, this raises concerns about the possibility of courts granting investors the protection that is appropriate for consumers, whereas investor protection is addressed by separate legislation and it is this legislation that should primarily be applied to protect this group of financial participants. Investment in the capital market entails a risk of loss that cannot be entirely removed or transferred to financial institutions. Investor protection is based primarily on providing investors with information about their intended investments, leaving it up to them to decide on the risks involved.

KEYWORDS: investor, consumer, capital market, protection

Nota o autorze

Marek Wierzbowski – prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji; radca prawny; główne obszary działalności naukowej: prawo i postępowanie administracyjne oraz publiczne prawo gospodarcze; e-mail: m.wierzbowski@wierzbowski.com; ORCID: 0000-0002-4980-0557.