

e-ISSN 2720-6734

4/2024

PRZEGLĄD

PRAWNO-EKONOMICZNY

KATOLICKI
UNIwersytet
LUBELSKI
JANA PAWEŁA II

KUL 1918

PRZEGLĄD

PRAWNO-EKONOMICZNY

WYDAWCA

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Al. Raclawickie 14, 20-950 Lublin

ADRES REDAKCJI

„Przegląd Prawno-Ekonomiczny”

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Al. Raclawickie 14, 20-950 Lublin

tel. 81 461 11 12, e-mail: ppe@kul.pl

RADA NAUKOWA

Thomas BURZYCKI (Holy Cross College w Notre Dame, USA)

Leszek ĆWIKŁA (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska)

Antoni DĘBIŃSKI (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska)

Marzena DYJAKOWSKA (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska)

Łukasz FURMAN (Państwowa Akademia Nauk Stosowanych w Krośnie, Polska)

Krzysztof GRZEGORCZYK (Wyższa Szkoła Humanistyczno-Przyrodnicza w Sandomierzu, Polska)

Dominik HRYSZKIEWICZ (Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Polska)

Phouphet KYOPHILAVONG (National University of Laos, Laos)

Pantelis KYRMIZOGLU (Alexander TEI of Thessaloniki, Grecja)

Antoni MAGDOŃ (Uniwersytet Rzeszowski, Polska)

Michaela MORAVČIKOVÁ (University in Trnawa, Słowacja)

Wojciech NASIEROWSKI (University of New Brunswick, Kanada)

Salvatore Antonello PARENTE (University of Bari Aldo Moro, Włochy)

Pylyp PYLYPENKO (Ivan Franko National University of Lviv, Ukraina)

Tomasz RAKOCZY (Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Niemcy)

Jiří Rajmund TRETERA OP (Charles University in Praga, Czechy)

Vytautas Steponas VAIČIŪNAS (Vytautas Magnus University, Litwa)

Anna VISVIZI (School of Business Deree The American College of Greece, Grecja)

Tomasz WIELICKI (California State University at Fresno, USA)

Krzysztof WARCHAŁOWSKI (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Polska)

PRZEGLĄD

PRAWNO-EKONOMICZNY

4/2024

ZESPÓŁ REDAKCYJNY

Redaktor naczelny

Paweł MARZEC (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska)

Redaktorzy tematyczni

Ivana Butoracová Šindleryová (Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Słowacja)

Isaac Desta (Holly Cross College at Notre Dame, USA)

Krzysztof Dobieżyński (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska)

Artur Lis (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska)

Jerzy Parchomiuk (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska)

Juraj Rákoš (Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Słowacja)

Timothy Wright (Yale University, USA)

Katarzyna Ziętek-Kwaśniewska (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska)

Maria Zuba-Ciszewska (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska)

Redaktor statystyczny

Mirosław URBANEK (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska)

Redakcja

Maria R. PAŁUBSKA

Emilia RADLAK

Opracowanie komputerowe

Jakub KOŚNIEWSKI

<https://czasopisma.kul.pl/ppe>

Wszystkie artykuły publikowane w czasopiśmie są recenzowane

e-ISSN 2720-6734

Spis treści

SOUHILA BOUHMIDI, HAMZA FEKIR, ISMAIL AMANI Effectiveness of Inflation Targeting Strategy in Times of Financial Instability in Emerging Countries | 11

GRZEGORZ KRAWCZYK Zróżnicowanie sytuacji demograficznej miast województwa wielkopolskiego a zróżnicowanie dynamiki przemian tej sytuacji w latach 1995–2023 | 33

KAROL PAPKA, DAMIAN KUBICKI Dwadzieścia lat obecności Polski w Unii Europejskiej. Analiza ekonomiczna rozwoju gospodarczego na tle gospodarki niemieckiej | 57

TOMASZ SIENKIEWICZ Sytuacja publicznoprawna przedsiębiorcy – głównego badacza w badaniach klinicznych jako podstawa ustalenia istnienia stosunku pracy z farmaceutą w tych badaniach | 77

BARTOSZ STRÓŻEWSKI Efektywność egzekucji w systemie prawnym Szwajcarii – studium przypadku | 97

KRYSTIAN WASILEWSKI Akty kierownictwa wewnętrznego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów | 115

ANNA WOLSKA-BAGIŃSKA Procedure for Verifying the Accuracy of Personal Data Collected in the Sex Offender Register | 127

Contents

SOUHILA BOUHMIDI, HAMZA FEKIR, ISMAIL AMANI Effectiveness of Inflation Targeting Strategy in Times of Financial Instability in Emerging Countries | 11

GRZEGORZ KRAWCZYK Diversification of the Demographic Situation in Cities and Towns in Wielkopolskie Voivodeship and Diversification of the Dynamics of Changes in this Situation between 1995 and 2023 | 33

KAROL PAPKA, DAMIAN KUBICKI Twenty Years of Poland's Presence in the European Union. Economic Analysis of Economic Development Against the Background of the German Economy | 57

TOMASZ SIENKIEWICZ Public Law Situation of the Entrepreneur – Principal Investigator in Clinical Trials as a Basis for Establishing the Existence of an Employment Relationship with a Pharmacist in These Trials | 77

BARTOSZ STRÓŻEWSKI Effectiveness of Judicial Enforcement in the Swiss Legal System – Case Study | 97

KRYSTIAN WASILEWSKI Acts of Internal Management in the Chancellery of the Prime Minister | 115

ANNA WOLSKA-BAGIŃSKA Procedure for Verifying the Accuracy of Personal Data Collected in the Sex Offender Register | 127

Souhila Bouhmidi, Hamza Fekir, Ismail Amani

Effectiveness of Inflation Targeting Strategy in Times of Financial Instability in Emerging Countries

Skuteczność strategii celu inflacyjnego w czasach niestabilności finansowej w krajach wschodzących

Introduction

The credibility of the monetary authority is a mandatory asset that enables it to achieve its objective of monetary stability. Indeed, the main concern of central banks is no longer to reduce inflation but to conduct monetary policy in the context of low and stable inflation to be credible in the eyes of economic agents. To this end, in the search for credibility in its monetary policy, there was an emergence, during the late 1980s, of a new regime called “inflation targeting”, whose main objective was maintaining the inflation rate at a low and stable rate.

Moreover, the theory of inflation targeting started with Leiderman & Svensson (1995), Svensson (2002), Bernanke & Mishkin (1997), and Bernanke, Gertler, and Gilchrist (1999). These authors worked on the first definitions, prerequisites, advantages, and disadvantages of the targeting strategy, followed by a growing number of researchers who have worked on this topic.

Furthermore, this new strategy of “inflation targeting” owes its emergence to the development of the New Keynesians on expectations. The New Keynesian synthesis makes the expectations of private agents and the central bank a major issue in monetary policy (Woodford, 2003). Indeed, to manipulate expectations, the conduct of monetary policy must be made more “transparent and independent”. In this context, an inflation-targeting monetary policy regime emerged in 1989 in New Zealand and was followed by an increasing number of central banks.

It should also be noted that central banks practicing the inflation targeting strategy allow themselves to have a broader view of the economy in its monetary

sphere and the real economy through economic stability. (Fouejieu A., 2012). In other words, this strategy gives the country an opportunity for efficiency in monetary stability and economic growth.

On the other hand, monetary history teaches us that the financial environment is characterized by a repetitive effect of instability. Hence, there is a need to be vigilant and cautious in the choice of monetary strategy. There are many studies on the effectiveness of the monetary strategy of inflation targeting, without being precise in the characteristic of the period studied (period of financial stability or instability).

In this article, we aim to provide answers to the following questions: Does the monetary strategy of inflation targeting prove its effectiveness in economic performance during financial instability? In other words, is inflation targeting the right preventive remedy for the central bank to face a financial crisis?

Our problem requires imposing two following assumptions:

1. The monetary strategy of inflation targeting has proven its effectiveness in economic performance in many countries. In particular in terms of inflation control.

2. Inflation targeting is a strategy considered effective in an environment characterized by financial stability ahead of a financial crisis.

This study aims to estimate the effectiveness of the new monetary strategy of inflation targeting in an environment characterized by financial instability. We applied the following methodology to answer our research problem. Firstly, we present a literature review on the inflation targeting strategy. Indeed, this passage exposes the strategy in several aspects: the definition, advantages and disadvantages attributed to adopting this strategy. Also, the set of prerequisites deemed indispensable for the installation and success of inflation targeting was cited. Secondly, we present the debate that has developed around the strategy's performance, mainly in periods of instability. Finally, our estimate of the effectiveness of inflation targeting during instability is presented, and we have chosen to study it for a panel of emerging countries by adopting a panel economic model.

1. Overall approach to the monetary strategy of inflation targeting

Inflation targeting owes its emergence to the New Keynesian development of expectations. The New Keynesian synthesis makes the expectations of private

agents and the central bank a major issue of monetary policy and describes the monetary authorities as anticipation managers.

Monetary policy must be made more transparent and independent to influence these expectations. In this context, the inflation-targeting monetary policy regime was introduced in New Zealand in 1989, followed by a growing number of central banks. It can now be described as a monetary strategy resulting from the desire of the monetary authorities of countries and currency areas to control or even minimise inflation, based essentially on expectations.

1.1. Definition of the inflation targeting strategy

Inflation targeting is a type of monetary policy regime first introduced in 1989 by New Zealand, followed by a growing number of developed, emerging, and developing countries.

The literature on this strategy provides a wide range of definitions and reflections, each in its own way and with its argument (Leiderman & Svensson, 1995; Svensson, 2002).

Mishkin (2000) defines inflation targeting as a benchmark in the academic world. Indeed, the author considers that the inflation targeting strategy is based on five foundations: (i) a public announcement of a formal inflation target, which may take the form of a figure, a fluctuation range, or a midpoint in a target zone, and is fixed for one or more time horizons; (ii) an explicit commitment to a low and stable inflation rate as the ultimate objective of monetary policy; (iii) central bank independence in the choice of instrument and central bank accountability for achieving the inflation target; (iv) perfect knowledge of the functioning of the economy and of the transmission mechanisms of monetary policy with highly developed modelling and inflation anticipation capabilities; (v) good “internal and external” communication between the monetary authorities and private agents concerning, in particular, the choice of objectives and instruments of monetary policy.

Overall, according to the review, the inflation targeting strategy can be said to be a monetarist type of monetary policy but with a discretionary margin, where the central bank, being independent, is responsible for posting a numerical inflation rate based on expectations. This strategy reflects a high level of credibility of the central bank reinforced by its transparency and good internal and external communication.

1.2. Institutional and structural conditions for implementing the inflation targeting strategy

To adopt the inflation targeting strategy, the country has to fulfil certain conditions or institutional and structural prerequisites for inflation targeting that have been addressed in the work of Mishkin (2000) and Batini & Laxton (2007).

There are five conditions:

- central bank independence,
- transparency of the central bank,
- a well-functioning financial system,
- advanced technical infrastructure,
- a flexible exchange rate regime.

1.2.1. The independence (autonomy) of the central bank

A central bank is said to be autonomous or independent when it is free in the implementation of the instrument for the conduct of monetary policy. In other words, it does not take into account external pressures. The central bank must, therefore, have operational independence, which means that it must have the independence and freedom to decide on the monetary instruments of the monetary policy regime and financial and administrative autonomy in order to avoid time inconsistencies.

1.2.2. Central bank transparency

Adopting an inflation-targeting monetary regime by the central bank should result in practical “transparency” (which creates credibility concerning monetary policy) on the part of a central bank that explicitly commits to a certain inflation target. How? Transparency plays a very important role in the success of the strategy. On the one hand, it signals to the markets that the central bank is accountable for the results it achieves, promoting greater discipline in the design and implementation of its policy. On the other hand, transparency plays a role in monetary targeting as policy objectives, including cross-media targets, are published. Thus, all strategies are explicitly laid out before the public.

1.2.3. A flexible exchange rate regime

A flexible exchange rate regime, one of the fundamental conditions in the literature for implementing the inflation targeting strategy, is adopting a flexible exchange rate regime. This condition is estimated to rule out any intervention by the central bank on an objective other than price stability. Indeed, by adopting the flexible exchange rate regime, the central bank would be oriented towards its primary objective of price stability and rule out any type of intervention that could complicate the management of the inflation targeting strategy.

1.2.4. Advanced technical infrastructure

One of the properties of the inflation targeting strategy is future inflation based on expectations. In addition, the central bank must have reliable forecasts. In order to do so, it must have a well-developed infrastructure in terms of data collection capacity to be able to exploit these data efficiently and define forecasting models.

1.2.5. A well-functioning financial system

The relationship between monetary policy and financial and banking markets is strong and conditional. Therefore, these markets must be stable to minimise the risks of monetary policies.

Table 1, by A. Aguir (2011), “Inflation targeting: an alternative for monetary policy,” includes all the institutional and structural conditions required to make the monetary strategy of inflation targeting more effective.

Table 1: Institutional requirements for inflation targeting

Institutional conditions	Content
Instrument independence	The central bank must be autonomous in its choice of monetary policy instruments. The central bank must have at least one main instrument to: inform the markets about its desired monetary policy stance, influence inflation expectations
Joint responsibility for the announcement of the inflation target	The adoption of an inflation target can be announced by the central bank or announced by the government or jointly between the central bank and the government
Communication	The central bank must communicate clearly and frequently with the government the market and the public. This requirement is often akin to a transparency objective

Institutional conditions	Content
Exchange rate flotation	The implementation of inflation targeting cannot be designed without moving to a flexible exchange rate regime that allows domestic monetary policy to determine monetary conditions
Harmonisation with the policy	Monetary policy should not be subject to fiscal imperatives. A sound fiscal position enhances the credibility of inflation targeting
Public support	The public should perceive the strategy adopted as the most appropriate

Source: Aguir, 2011.

1.3. Advantages and disadvantages of the inflation targeting strategy

The set of institutional and structural prerequisites has been predominantly advantageous for the inflation targeting strategy. However, this strategy is not without its drawbacks. In this section, we discuss the advantages and disadvantages estimated by the literature.

Advantages

Inflation targeting combines several important advantages that previous monetary policies have failed to achieve:

- Credibility and transparency of the central bank – inflation targeting policy relies on the existence of multiple meetings, as well as internal and external communications, between the monetary authorities and the public.
- The public will, therefore, have more confidence in the actions of the central bank.
- The central bank’s aversion to the objective of price stability – progress in credibility, transparency and communication with the public only increases the central bank’s responsibility and commitment to stabilising inflation.
- A possibility to achieve other traditional stabilisation objectives – the theory behind inflation targeting gives an advantage to this strategy, which lies in diversification, i.e. a soft, flexible and not only strict strategy.
- In the current practice of industrialised countries, as far as inflation targeting policy is concerned, all banks, without exception, follow other secondary objectives in addition to their main objective of price stability. Among these secondary objectives, we can mention output stabilization.

- “Domestic shocks” – the monetary regimes that preceded inflation targeting did not take domestic shocks into account. An example that illustrates this thesis is supply shocks when the inflation-targeting country is faced with a supply shock. Monetary policy allows inflation to deviate from its target in response to this supply shock.

- Flexibility of the strategy: the inflation targeting strategy has the ability to adapt to and give optimal responses. It explains that the strategy is not tied to a single variant. On the contrary, inflation targeting allows the monetary authorities to use any variable and any information that can ensure price stability. All these factors reflect the flexibility of inflation targeting and, therefore, its ability to conduct optimal responses.

- The broad scope of the inflation targeting policy – it should be noted that the inflation targeting strategy acts in the medium term and not the short term. This characteristic gives it certain advantages: firstly, it avoids the frequent variations in monetary instruments which can occur if one acts in the short term; the second advantage consists of avoiding losses of credibility following transitory shocks which have effects on the short term.

Despite these many advantages, the inflation targeting strategy is not without its weaknesses, especially for emerging inflation targeting countries.

Disadvantages

The literature on the inflation targeting (IT) strategy elaborates on a number of benefits obtained through its adoption. Nevertheless, the adoption of this regime is not without effect on the economy. The following disadvantages of IT can be identified:

- A likely recession for emerging countries – in practical terms, the introduction of inflation targeting is accompanied by a disinflationary period. Although this reduces inflation, it leads to a dramatic fall in the level of output. Indeed, inflation-targeting countries initially risk triggering a recession. The adverse effect on output ends once a low level of inflation has been established.

- A “long” credibility-building phase – inflation targeting does not transmit immediate signals. This can lead to a relatively long period before credibility and confidence are established.

A hard rule, mentioned by Friedman, is the fact that policy makers follow a hard rule in inflation targeting policy. The authors criticise this regime for

not providing the monetary authorities with sufficient discretion to deal with unpredictable circumstances.

Mishkin (2000) insists on the influence of fiscal policy on monetary policy, as some emerging market countries pursue an irresponsible fiscal policy in parallel with inflation targeting. Indeed, in the long run, the arrival of a very large fiscal deficit is monetised. As a result, public debts explode and lead to higher inflation. This leads to the collapse of the inflation targeting policy. The second develops in the case of a dollarised country. In countries adopting this policy, bank and household debt is denominated in dollars. One of the main features of inflation targeting is the flexibility of the exchange rate. In practice, in the event of a sharp depreciation of the domestic currency, the burden of dollar-denominated debts increases, resulting in a deterioration of the central bank's balance sheets and increased risks of financial crises.

In general, it can be seen that the monetary strategy of inflation targeting develops a significant number of advantages but also some disadvantages for the countries that have chosen to adopt this regime. The main advantages can be summarised in the following triptych: transparency, credibility, communication.

2. The macroeconomic performance of target countries during a period of financial stability and instability – a descriptive analysis

Shortly after the development of the new monetary strategy in the late 1980s, an academic debate spread, with the aim of estimating the performance of this new regime in general, in times of instability in particular. As a result, many empirical studies were made on the effects of inflation targeting on macroeconomic performance, which were mixed in terms of results. Indeed, a comparative study was conducted between a panel of five inflation-targeting countries at the time (Australia, Canada, New Zealand, Sweden and the United Kingdom) and a panel of six non-inflation-targeting industrialised countries. They found that the announcement of an inflation targeting policy significantly reduced expected inflation.

They also concluded that inflation targeting allowed industrialised countries to achieve lower inflation in the long run. However, the same work also argued that inflation targeting in emerging countries is less successful than in industrialised countries, although the declines in the level

of inflation after the adoption of an inflation targeting policy in emerging countries were considerable.

It should be remembered that Fekir and Boulenouar (2015) conducted an econometric study where they investigated the performance of the inflation targeting strategy for a panel of countries, the result of which shows that the adoption of inflation targeting contributes to the strengthening of central banks' credibility, which is manifested in lower inflation and improved economic growth.

Other studies, however, are the opposite of the above results. Ball and Sheridan (2003) found that there was no statistically significant difference in the long run for industrialised countries. This result was affirmed for inflation targeting countries (seven countries) as well as for non-targeting countries (thirteen countries). They also showed an ambiguous effect of the adoption of inflation targeting on the economic performance of emerging countries. They found that the economic environment in the 1990s was relatively stable, and inflation was on a downward trend in both inflation-targeting and non-targeting countries.

On the other hand, empirical work has also attempted to study the performance of the strategy during the commodity price boom of 2006 and the global financial crisis of early 2007. In this regard, one study (Roger, 2010) examined the performance of inflation targeting, for developed and emerging countries, in terms of growth and monetary stability after 20 years of the appearance of inflation targeting strategy. Indeed, he divided his work into two periods: pre-crisis period 1991–2000 and post-crisis period 2001–2009, the results of which are shown in the Table 3.

Table 3: The results of Roger (2000)

Specification	Period 1991–2000		Period 2001–2009	
	Production	Inflation	Volatility of production	Volatility of inflation
High-income inflation targeting countries	Significant increase in production	Inflation down sharply	Low volatility	Low volatility
Low-income inflation targeting countries	Significant increase in production	Inflation down sharply	Slight decline in volatility (stability)	Slight decline in volatility (stability)

Source: authors, based on Roger (2010) analysis.

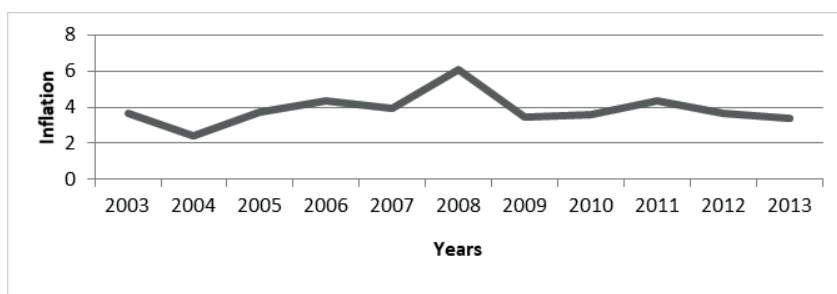
The work of Aguir (2016) concerned a study on the performance of the crisis inflation targeting strategy for emerging market countries. The results showed that there was a significant difference in inflation and growth performance in a global economic environment characterised by an international financial crisis.

In addition, a paper published by the Banque de France studied the characteristics of inflation targeting as a shock absorber in response to large shocks in the form of natural disasters for a sample of 76 countries over the period 1970–2015. The authors concluded that inflation targeting improved macroeconomic performance following such shocks as it reduced inflation, increased output growth and reduced inflation and growth variability compared to alternative monetary regimes.

Thus, we start with a descriptive analysis of the macroeconomic performance, namely economic growth and inflation, in a panel of inflation-targeting countries in the pre-subprime and post-subprime periods over the period 2003–2013.

Firstly, Figure 1 shows that, on average, inflation-targeting countries have a stable average inflation rate over the period studied (2003–2013). This summary confirms the central property of the monetary strategy of inflation targeting, which is the assurance of inflation stability. Secondly, during the crisis (2007–2009), it can be seen that countries using targeting experienced a slight and manageable upward trend in the rate of inflation, with a peak of 6.1% in 2008.

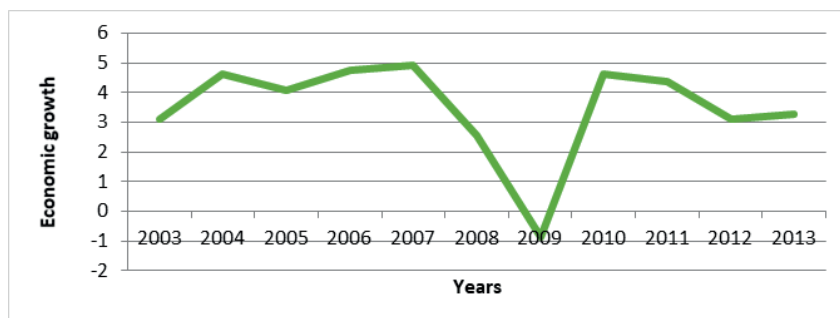
Figure 1: Average inflation rate (in %) before and after the 2007 crisis (inflation targeting countries)



Source: authors, WDI data (World Bank).

With the onset of the subprime crisis in 2007, the entire world was plunged into an unprecedented economic recession. Indeed, the graph (Figure 2) shows that the target countries were not spared the consequences of the crisis. However, an upward trend was observed from 2010 onwards, which suggests that the recovery of economic growth was more or less rapid and effective, with an average economic growth rate of 4%.

Figure 2: Average economic growth before and after the 2007 crisis (inflation targeting countries)



Source: authors, WDI data (World Bank).

In general, it appears from empirical and descriptive studies of inflation targeting countries, as well as the two graphs shown above, that the inflation targeting strategy has worked well in a wide range of countries in periods of stability as well as instability, particularly in terms of inflation rate stability.

3. Credibility of inflation targeting during instability – econometric estimation

From a theoretical point of view, the passage of this global crisis has called for a body of work to measure the effectiveness of the central bank's monetary policies in the face of this shock. Indeed, monetary strategies play an important role in the process of resisting the shock. Thus, a significant amount of work has been done to estimate the strength of inflation targeting monetary policy compared to other policies. The economist confirms that the inflation targeting strategy will only complicate the situation, which is characterised by rising prices, weakening output, and unemployment. In other words, he says that inflation targeting "has failed" as a monetary strategy and adds that it is partly responsible for the subprime crisis. It cites the results of economists who believe that inflation targeting can increase the probability of future crises.

Empirically, and in order to examine the credibility of the monetary strategy of inflation targeting in times of financial instability, we were interested in studying the macroeconomic performance, i.e. the level of inflation and economic growth in an environment of stability and also instability, for a panel of targeting and non-targeting countries. The choice to study the performance of this strategy was

made in view of the impact of the 2007 crisis, which went beyond the monetary sphere and affected the economy in general.

3.1. Empirical model

For our study of the performance of the inflation targeting strategy, we will use a dynamic panel data model with fixed time effects. In particular, the aim is to verify its effectiveness in controlling the inflation rate.

This study is based on an experimental method, difference-in-differences, which allows us to analyse the effect of a treatment, inflation targeting in our study, before and after the economic crisis. This method is used in several analyses that study the effects of crises, notably in the work of Fouejieu (2012) and Ftiti (2010). Furthermore, we will attempt to estimate the performance of inflation targeting through the difference-in-difference method during and before the subprime crisis (2007–2009), using the following variables: GDP inflation, exchange rate, money supply, foreign reserves, and imports.

3.1.1. Study period and sample

The period of our work is from 2002 to 2009. The literature generally estimates the period of the subprime crisis to be from 2007 to 2009, however, the period of crisis estimated in the work would be the same from 2007 to 2009. Furthermore, we take the period of 2002–2006 as the five-year pre-crisis period

Regarding the sample of our study, it consists of two groups: the first is the test group which includes countries practicing the inflation targeting strategy, and the second is the control group consisting of countries practicing another monetary strategy. Nevertheless, the study sample is composed of 24 countries, all of which are emerging market countries.

The test group – inflation targeting countries – includes South Africa (2000), South Korea (2001), Brazil (1998), Poland (1999), Thailand (2000), Chili (2000), Colombia (1999), Czechia (1997), Hungary (2001), Mexico (2002), Peru (2002), and the Philippines (2002). The control group – non-inflation targeting countries – includes China, India, Indonesia, Vietnam, Russia, Nigeria, Paraguay, Serbia, Bulgaria, Singapore, Malaysia, and Egypt.

3.1.2. Methodology

The appropriate approach to measure the difference in the effectiveness of a monetary policy is the so-called difference-in-difference approach (Ball & Sheridan, 2003). Indeed, this estimation method is considered adequate since the crisis can be considered an exogenous shock and treated as an event study.

The estimation model is written as follows:

$$\Delta Y = \alpha + \beta IT + \theta X + \varepsilon$$

with $\Delta Y - \Delta Y = Y_{cr} - Y_{pre}$, it represents the variation of the dependent variable, with *cr* indicating the crisis period and the pre-crisis period.

IT (inflation targeting) – *IT* is a dummy variable taking the value of 1 if the country is inflation targeting and 0 in the opposite case.

X – is the vector of control variables,

ε – the error term.

In order to answer our research problem, the equation can be rewritten in panel form as follows:

$$\begin{aligned} \Delta LINF_{i,t} = & C + \beta_1 LMON_{i,t} + \beta_2 LEXR_{i,t} + \beta_3 LRES_{i,t} + \beta_4 LGDP_{i,t} \\ & + \beta_5 LIMP_{i,t} + \beta_6 LINFTAR_{i,t} + \varepsilon \end{aligned}$$

with *C* – constant,

INFTAR – a synthetic variable that takes the value of 1 for target countries and 0 for non-target countries,

INF – inflation measured by consumer price index,

MON – money supply measured in constant US dollars,

EXR – the real effective exchange rate,

RES – foreign exchange reserves measured in constant US dollars,

GDP – gross domestic product measured in constant US dollars,

IMP – goods and services importations in constant US dollars.

All variables are in logarithm.

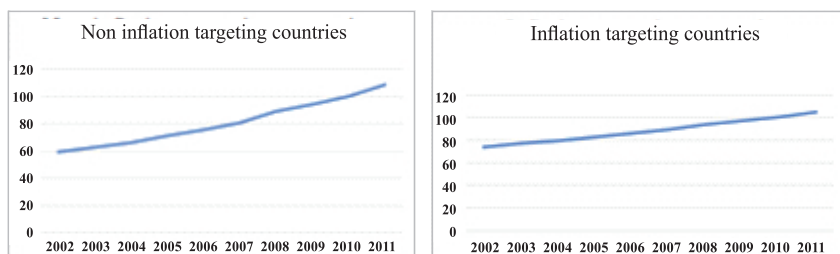
3.1.3. Econometric test result

Our study assesses the economic performance of the inflation targeting strategy before and during financial instability. In other words, the performance of the strategy

in terms of inflation and also in terms of economic growth. The result allows us to estimate the existence of a significant effect or not of the strategy during instability.

Figure 3 represents the trend in the value of inflation for inflation targeting countries as well as for non-inflation-targeting countries. This shows that there is little difference in the change in the value of inflation between the two groups during the estimated crisis period of 2007–2009. In contrast, the targeters faced a larger increase in the value of inflation during the crisis period.

Figure 3: Inflation evolution



Source: authors' estimation.

The average for the period (2002–2006) is 67.01 for non-inflation-targeting countries compared to an average of 79.58 for the same period. In the second period (2007–2009), we observe an average of 88.06 for non-inflation-targeting countries compared to an average of 93.32 for inflation-targeting countries.

• Preliminary tests

First, we will study the existence of a correlation between the explanatory variables and the explained variable, inflation,¹ the results of which are displayed as follows (Table 4):

Table 4: Descriptive statistics

Specification	LIMP	LGDP	LRES	LEXR	LMON	LINF
Mean	24,69	26,08	24,39	4,72	29,43	4,39
Median	24,85	25,93	24,25	4,55	28,998	4,44
Maximum	27,667	29,12	28,32	9,71	35,18	4,59
Minimum	20,16	22,99	20,87	1,11	23,808	3,97

Source: authors' estimation.

¹ Due to the nature of the data, panel data with $T=2$ and $N=10$, stationarity, and cointegration tests are not necessary, as the study does not incorporate a long-term effect.

• Test of Chow

The probability of a model with a time fixed effect (Table 5) is (0.00), which is below the critical threshold of 0.05, so the model used must have fixed or random effects. In this case, the Chow test is significant. On the other hand, we have to use the Hausmann test to determine if the chosen model should have random time effects. However, the conditions for making a random effects model are not fulfilled since the number of cross-sections is not higher than the number of coefficients.

Table 5: Fixed effects redundancy test

Test	Probability	d.f.	Statistics
F period	0.0000	(1,40)	47.734705
Chi-square period	0.0000	1	37.701029

Source: authors' estimation.

From now on, we will use the Lagrange Multiplier test for cross-sectional fixed effects since the Chow test was not conclusive for the latter.

• Lagrange Multiplier test

The result shows that the probability of the Breusch-Pagan test equals 0.16 and is therefore greater than 0.05, so the null hypothesis H_0 is retained, indicating that the model with random cross-sectional effects does not fit our model equation. Thus, from different tests (Table 6), it appears that the model used must be a model with time fixed effects only.

Table 6: Hypothesis testings

Test	Probability	Result
Breusch-Pagan	(0.1607)	1.967746
Honda	(0.9197)	-1.402764
King-Wu	(0.9197)	-1.402764
Standardised Honda	(0.7219)	-0.588404
Standardised King-Wu	(0.7219)	-0.588404
Gourieroux et al.	—	—

Source: authors' estimation.

• **Estimations results**

The model is estimated using a Panel EGLS method with period fixed effects and White robust standard errors method. According to model estimation, the result is significant since the probability of the null hypothesis of the F-statistic test, equal to 18.20, is below (Table 7) the significance level ($p=0.00<0.05$). Thus, the percentage explained by the explanatory variables, adjusted R^2 , is 72% ($R^2=0.72$). Furthermore, the Durbin-Watson coefficient of 1.93 is close to the value of 2, indicating the absence of a heteroscedasticity problem, which demonstrates the correct identification of the model.

The constant is positive (4,27) and significant ($p=0.00<0.05$). The variable of interest in our study concerns the effectiveness of inflation targeting in times of crisis; the coefficient of the representative variable of the latter INFTAR is positive (0,10) and significant (0.01). This result indicates that inflation targeting is less effective during economic crises in emerging countries, as it is based on credibility and is highly affected during times of crisis.

Table 7: Estimation results

Variable	Coefficient	Probability
C (constant)	4,27	0,00*
LMON	0,00	0,86
LEXR	-0,01	0,13
LRES	0,04	0,03*
LGDP	-0,05	0,02*
LIMP	0,01	0,06**
INFTAR	0,10	0,01*

Source: authors' estimation.

This result contrast with those of Krusec (2011), Cizkowicz and Rzonca (2015), Duong (2021) or Sethi and Mishra (2024), among others, that consider inflation targeting as efficient during economic crises in emerging countries with different samples. However, inflation targeting inefficiency during crisis has been found in some studies, namely Fouejieu (2017) found that the financial sector is more fragile in inflation targeting countries during the crisis. There are other studies that support a lower effectiveness of inflation targeting in emerging countries, Broto (2011) for Brazil, Nene, Ilesanmi, and Sekome (2022) for South Africa, among others.

Indeed, our results indicate a significant effect concerning control variables. GDP variable ($p=0,02$) has a negative coefficient (-0,05). This effect is widely accepted

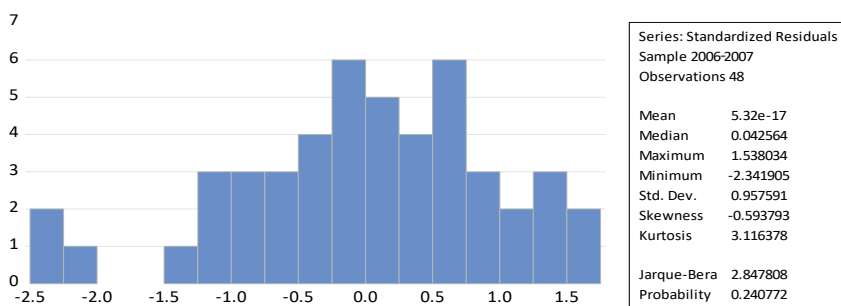
in theoretical and empirical studies as a production increase corresponds to an increase in offer, which make less pressure on products forcing prices to decrease.

Foreign exchange reserves are also significant ($p=0,03$) with a positive coefficient (0,04). RES being part of money counterpart, an increase translates into money supply and as such is likely to raise inflation. As for importation variable, it has a positive coefficient (0,01) but is only significant at 10% level ($p=0,06$), as an increase in import prices could lead to a substantial increase in the aggregate price level, thereby pushing the inflation rate up.

• Robustness test

The results of the residuals in our study are broadly within the permissible error range. To test the normality of the residual distribution, we rely on Jarque-Bera ($\text{prob}=0,24>0,05$) we can reject null hypothesis and conclude that residuals have normal distribution (Figure 4).

Figure 4: Residuals normality



Source: EViews results.

Discussion

Despite the increasing adoption of inflation targeting as a monetary stability strategy by many countries its effectiveness during periods of financial instability remains debated given its potential impact on a country's economic and financial stability as well as the international financial market.

During the subprime crisis, a notable shift occurred in the conventional view of countries vulnerable to crisis. Developed industrialized countries were disproportionately affected by the crisis, unlike in previous decades (1980s–1990s)

when less developed countries were most affected. Generally, it was believed that emerging markets were relatively resilient to financial crisis, largely due to the fact that they had consistently accumulated substantial current account surpluses.

As it has been demonstrated in this paper results, inflation-targeting emerging countries have less effectiveness in controlling inflation than non-targeting emerging countries. This can be explained by many factors.

First, inflation-targeting strategy is based on expectations and central banks credibility. Although, during economic crisis, especially during 2007–2008 financial and economic crisis, credibility of central banks was highly affected and thus economic agents expectations (Guler, 2021).

Second, zero lower bound – as a consequence of financial crisis many central banks lowered their interest rates to very low levels which limit monetary policy and inflation targeting primary tool (Kiley & Roberts, 2017). This can even lead to a liquidity trap and deflation pressures.

Third, inflation targeting rigidity can have adverse effects, especially while facing exogenous shocks, during economic crisis. This rigidity leads to further reduction of credibility and lower inflation targeting effectiveness. This is the main reason why economists as Svensson (2010) suggest a flexible inflation targeting by putting some weight on real economy.

Conclusion

The aim of this paper is to investigate the effectiveness of inflation targeting in times of financial instability. The previous literature on the issue reaches mixed conclusions. Some academics argue for the adoption of this strategy by generally believing that it positively affects the level of inflation as well as economic growth. On the other hand, a significant number of works insist on the important risk of this monetary policy on the economic conjuncture and even implicate the inflation targeting strategy in the magnitude of the financial crisis of 2007.

Results, through a comparative econometric study using a difference-in-difference methodology, between inflation targeting and non-inflation targeting emerging countries stipulates that this strategy was ineffective during financial instability period and caused a higher inflation than other monetary policy strategies.

This result can be explained by many factors in theoretical and empirical literature, as some studies focus on emerging countries basing their arguments on higher financial instability on those countries that is accentuated during an economic crisis.

Other studies on inflation targeting characteristics conclude that its effectiveness is reduced during this period as it is based on expectations and credibility both that are highly affected during financial instability. This is even more accentuated when practiced inflation targeting is rigid and cannot adapt to unexpected shocks. Another reason is the very low interest rates during the 2007 crisis that limited, alongside other factors, monetary policy range and even more for inflation targeting.

This result is only true for emerging countries as other studies have confirmed IT effectiveness for developed countries during economic crisis. It is also useful to notice that inflation targeting strategy has been discussed in emerging countries even outside crisis periods with less effectiveness than in developed countries.

Bibliography

- Aguir, A. (2016). *Stabilité, croissance économique et ciblage d'inflation*. Université Grenoble Alpes: PhD Thesis.
- Ball, L., & Sheridan, N. (2003). Does Inflation Targeting Matter? *NBER Working Paper*, 9577. doi: 10.3386/w9577.
- Batini, N., & Laxton, D. (2007). Under What Conditions Can Inflation Targeting Be Adopted? The Experience of Emerging Markets. *Working Papers Central Bank of Chile*, 406.
- Bernanke, B., & Mishkin, F. (1997). Inflation Targeting: A New Framework for Monetary Policy? *Journal of Economic Perspectives*, 11(2), 97–116. doi: 10.1257/jep.11.2.97.
- Bernanke, B., Gertler, M., & Gilchrist, S. (1999). The Financial Accelerator in a Quantitative Business Cycle Framework. In: J. B. Taylor, & M. Woodford (Eds.), *Handbook of Macroeconomics* (Vol. 1, part C, pp. 1341–1393). Amsterdam: North-Holland. doi: 10.1016/S1574-0048(99)10034-X.
- Broto, C. (2011). Inflation Targeting in Latin America: Empirical Analysis Using GARCH Models. *Economic Modelling*, 28(3), 1424–1434. doi: 10.1016/j.econmod.2011.02.009.
- Cizkowicz, P., & Rzonca, A. (2015). Inflation Targeting and Its Discontents: The Case of Poland. *Acta Oeconomica*, 61(1), 107–122.
- Duong, T. (2021). Inflation Targeting and Economic Performance over the Crisis: Evidence from Emerging Market Economies. *Asian Journal of Economics and Banking*, 6(3), 337–352.
- Fekir, H., & Boulouenouar, B. (2015). Ciblage d'inflation et performance des banques centrale. *Revue Algérienne d'Economie et Gestion*, 8(2), 181–203.

- Fouejieu, A. (2007). Inflation Targeting and Financial Stability in Emerging Markets. *Economic Modelling*, 60(C), 51–70.
- Fouejieu, A. (2012). Coping with the Recent Financial Crisis: Did Inflation Targeting Make Any Difference? *Document de recherche du Laboratoire d'Economie d'Orléan*, 5, 1–32.
- Fouejieu, A. (2017). Inflation Targeting and Financial Stability in Emerging Markets. *Economic Modelling*, 60, 51–70. doi: 10.1016/j.econmod.2016.08.020.
- Ftiti, Z. (2010). *Politique de ciblage d'inflation règles de conduite, efficacité, performance*. Institut Supérieur de Gestion de Tunis / Université de Lyon: PhD Thesis.
- Ftiti, Z. (2010). The Macroeconomic Performance of the Inflation Targeting Policy: An Approach Based on the Evolutionary Co-Spectral Analysis. *Economic Modelling*, 27(1), 468–476. doi: 10.1016/j.econmod.2009.10.013.
- Guler, A. (2021). Does Monetary Policy Help in Anchoring Inflation Expectations? Evidence from Six Inflation Targeting Emerging Economies. *Journal of Central Banking Theory and Practice*, 1, 93–111.
- Kiley, M. T., & Roberts, J. M. (2017). Monetary Policy in a Low Interest Rate World. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 317–396.
- Krusec, D. (2011). Is Inflation Targeting Effective? Monetary Transmission in Poland, the Czech Republic, Slovakia and Hungary. *Eastern European Economics*, 49(1), 52–71.
- Leiderman, L., & Svensson, L. (1995). *Inflation Targets*. London: Center for Economic Policy Research.
- Mishkin, F. S. (2000). Inflation Targeting in Emerging-Market Countries. *American Economic Review*, 90(2), 105–109. doi: 10.1257/aer.90.2.105.
- Nene, S. T., Ilesanmi, K. D., & Sekome, M. (2022). The Effect of Inflation Targeting (IT) Policy on the Inflation Uncertainty and Economic Growth in Selected African and European Countries. *Economies*, 10(2), 1–16. doi: 10.3390/economies10020037.
- Roger, S. (2010). Inflation Targeting Turns 20. *Finance and Development*, 47, 46–49.
- Sethi, C., & Mishra, B. R. (2024). Is Inflation Targeting Effective? Lessons from Global Financial Crisis and COVID-19 Pandemic. *International Journal of Finance & Economics*, 1, 1–22.
- Svensson, L. (2002). Inflation Targeting: Should It Be Modelled as an Instrument Rule or a Targeting Rule? *European Economic Review*, 46(4/5), 771–780. doi: 10.1016/S0014-2921(01)00212-4.
- Svensson, L. (2010). Inflation Targeting. In: B. M. Friedman, & M. Woodford (Eds.), *Handbook of Monetary Economics* (Ed. 1, Vol. 3, pp. 1237–1302). Burlington: Elsevier.
- Woodford, M. (2003). *Interest and Prices: Foundations of a Theory of Monetary Policy*. Princeton: Princeton University Press.

Summary

This paper aims to assess the effectiveness of inflation targeting policy in emerging economies during an economic crisis, particularly the 2007 financial and economic crisis.

Thus, considering pre-crisis and crisis periods, an econometric model based on the difference-in-differences method (DID) was adopted. The sample consists of twelve inflation-targeting countries, the test group, and twelve non-targeting countries, the control group. The model was estimated using the EGLS method on panel data.

The results show that inflation-targeting emerging countries have less control over prices during crisis than emerging countries without inflation-targeting policy.

KEYWORDS: inflation targeting, economic crises, difference in difference, panel data, emerging country

Streszczenie

Celem artykułu jest ocena skuteczności polityki celu inflacyjnego w gospodarkach wschodzących w okresie kryzysu gospodarczego, w szczególności kryzysu finansowo-gospodarczego z 2007 r.

W związku z tym, uwzględniając okresy przedkryzysowe i kryzysowe, zastosowano model ekonometryczny oparty na metodzie różnic w różnicach (DID). Próbkę składa się z dwunastu krajów stosujących celowanie w inflację (grupa badawcza) oraz dwunastu krajów nie stosujących tej polityki (grupa kontrolna). Model oszacowano metodą EGLS na danych panelowych.

Wyniki pokazują, że kraje wschodzące stosujące celowanie w inflację mają mniejszą kontrolę nad cenami podczas kryzysu w porównaniu z krajami wschodzącymi, które nie stosują polityki celowania w inflację.

SŁOWA KLUCZOWE: cel inflacyjny, kryzysy gospodarcze, różnica w różnicy, dane panelowe, kraj wschodzący

Note about the authors

Souhila Bouhmidi – Doctor in economic sciences, University of Oran 2 Mohamed ben Ahmed (Algeria); area of studies: monetary economics, macroeconomics.

Hamza Fekir – Professor, University of Oran 2 Mohamed ben Ahmed (Algeria); area of studies: monetary economics, macroeconomics.

Ismail Amani – Professor (Associate), University of Oran 2 Mohamed ben Ahmed (Algeria); area of studies: macroeconomics, econometrics, behavioral economics; ORCID: 0000-0002-9845-5091.

Grzegorz Krawczyk

Zróżnicowanie sytuacji demograficznej miast województwa wielkopolskiego a zróżnicowanie dynamiki przemian tej sytuacji w latach 1995–2023

Diversification of the Demographic Situation in Cities and Towns in Wielkopolskie Voivodeship and Diversification of the Dynamics of Changes in this Situation between 1995 and 2023

Wprowadzenie

Czynnikami rozwoju lokalnego są komponenty i właściwości regionów oraz ich otoczenia, a także zachodzące w tych przestrzeniach zdarzenia. Należą do nich czynniki ekonomiczne, społeczne, techniczne i ekologiczne. Prowadzą one do transformacji danego regionu od prostego, mało doskonałego do bardziej skomplikowanego i wykazującego cechy wyższej formy lub stanu. Zmiany te i ich wpływ do złudzenia przypominają łańcuch przyczynowo-skutkowy, który trwa w nieskończoność. W rezultacie dany pozytywny skutek i zmiana posiadają odrębną przyczynę, niejako swoje źródło. Sytuacja taka uwarunkowuje nowe okoliczności, w których kolejne czynniki (te same lub całkiem inne) rozpoczynają ciąg następnych zdarzeń. Przyczyny te są z kolei źródłem kolejnych transformacji i przeobrażeń. Co więcej, przyczyny te są wzajemnie powiązane w zachodzącym procesie i tworzą swoisty szereg, a najważniejsze wśród nich składają się na zbiór determinant w odniesieniu do rozwoju (Głuszczyk, 2011).

Dany system ekonomiczno-przestrzenny stanowi tzw. lokalny układ ekonomiczny. Z kolei zmiany, które przeobrażają go, mogą podlegać analizie, jeśli chodzi o kryteria zastosowane w badaniu oraz strukturę celów ustalonych w oparciu o nie. Lokalny rozwój może przejawiać pozytywne zmiany (rozwój progresywny), ale także zmiany o charakterze negatywnym – rozwój regresywny (Kosiedowski, 2001).

Rozwojem lokalnym możemy więc nazwać ogół przemian oraz procesów, które mają miejsce w konkretnym lokalnym środowisku. Jeśli chodzi o cechy

charakterystyczne dla tego układu, są to potrzeby, cele, preferencje oraz hierarchia wartości. Wszystkie te uwarunkowania mają wpływ na gospodarkę partykularnego lokalnego układu (Wiatrak, 2000). Rozwój społeczny jest postrzegany jako nieodzowny, istotny komponent rozwoju lokalnego. Bardzo trafnie ujął jego znaczenie Marciniak (2005), opisując go jako:

[...] zmianę układu stosunków społecznych, struktury społeczeństwa, jego preferencji, społecznych kryteriów i zasad działalności, wzorców zachowań, postaw i świadomości służących doskonaleniu współzycia i współpracy ludzi i odpowiedniemu ich udziałowi w efektach rozwoju gospodarczego (Marciniak, 2005, s. 359–360).

Autor ten jako najistotniejsze komponenty wpływające na rozwój społeczny wskazuje różnorodność dorobku naukowego i kulturalnego, jego jakość oraz to, w jakim tempie dochodzi do jego pomnażania. Do kolejnych ważnych cech zalicza się łatwość dostępu do efektów rozwoju gospodarczego, a także zachodzące przemiany w odniesieniu do postaw, wzorców oraz świadomości poszczególnych osób i grup w społeczeństwie (Ziemiańczyk, 2010).

Abyśmy mogli mówić o rozwoju w odniesieniu do sfery społecznej, muszą funkcjonować mechanizmy umożliwiające wyrażanie interesów grupowych. Konieczne jest także powstawanie zrzeszeń, które byłyby w stanie przejąć chociaż część odpowiedzialności za sferę życia codziennego oraz niektóre dziedziny oświaty, kultury, służby zdrowia i opieki społecznej (Adamowicz, Janulewicz, 2016).

Z kolei na rozwój społeczny składają się przemiany w obrębie stosunków międzyludzkich oraz te dotyczące struktury społecznej układu. Są one niezwykle trudne do określenia (Kosiedowski, 2001). Trendy i zmiany zachodzące w gospodarce w Polsce mogą być obserwowane poprzez wnikliwą analizę zmian zachodzących w ludności. Z poziomem rozwoju społecznego silnie związane są czynniki, które warunkują przyrost naturalny oraz przyrost migracyjny ludności. Stąd też możemy wysnuć hipotezę, że obszary atrakcyjne pod względem gospodarczym będą to tereny, które charakteryzuje dosyć duża gęstość zaludnienia, a także spora koncentracja i dostrzegalny przyrost ludności. Zrozumiałym jest, że duża część ludności będzie się osiedlać w rejonach atrakcyjnych, także jeśli chodzi o warunki życia i duże możliwości zaspokajania ich potrzeb oraz potrzeb ich rodzin. Jeśli natomiast przeanalizujemy obszary wykazujące ujemne saldo migracji, rzecz się ma zgoła inaczej. Są to tereny niejednokrotnie depopulacyjne, dla których dynamika wzrostu jest na niskim poziomie. Postrzegane są one jako opóźnione pod kątem rozwoju. Co więcej, niski poziom rozwoju układów lokalnych wpływa również negatywnie i determinuje niepożądane zjawisko przenoszenia się i odpływu dotychczasowych

mieszkańców z danego regionu (Rakowski, Pakulska, 2001). Istnieją również inne czynniki, które mniej bezpośrednio wpływają na zmiany rozwoju społecznego, a także jego dynamikę i poziom. Proces ten może być modyfikowany poprzez zmiany zachodzące w poziomie i strukturze konsumpcji. Nie bez znaczenia wydaje się być również fakt, czy w danym rejonie ludność ma dostęp do urządzeń i instytucji, które świadczą usługi i zaspokajają potrzeby społeczne, a także przyczyniają się do rozwoju osobowości człowieka.

Możemy zatem stwierdzić, że jednym z elementarnych czynników wpływających na rozwój miast oraz ich otoczenia są uwarunkowania demograficzne. Kluczowe znaczenie mają w tym przypadku zaawansowane procesy urbanizacyjne, a także zmiany ustrojowe w Polsce, które z kolei doprowadziły do diametralnych przemian, jeśli chodzi o gospodarkę, środowisko i w sferze społecznej. Potencjał rozwojowy miast ulega przeobrażeniu ze względu na zauważalny spadek dzietności, stopniowe starzenie się społeczeństwa, a także wciąż wzrastającą mobilność mieszkańców. Analizując ciągle zmiany, jakim poddawane są miasta i ich otoczenie, możemy przyjąć, że wpływa na nie pokaźna liczba czynników. Specyfika procesów przemian, w tym procesów demograficznych w dużych miastach oraz ich najbliższym otoczeniu, jest zupełnie inna nawet w przypadku, gdy występują w nim gminy miejsko-wiejskie czy też obszary wiejskie lub mniejsze miasta. Sytuacja wygląda zgoła inaczej, jeśli przeanalizujemy mniejsze ośrodki, które jednak pełnią funkcję lokalnego centrum, a jeszcze inaczej w przypadku małych miast i miasteczek, które nie są dobrze zintegrowane pod względem lokalnym (Heffner, 2008; Heffner, Marszał, 2005, 2006).

Poszczególne jednostki administracyjne wykazują potencjał demograficzny, który z kolei determinuje i wpływa na ich możliwości rozwoju. Do cech warunkujących te możliwości rozwoju zaliczamy liczbę mieszkańców, gęstość zaludnienia, a także strukturę wieku i płci tejszej jednostki (Brezdeń, Górecka, Tomczak, Damurski, Moroń, Wiktorska-Święcka, 2010; Chądzyńska, 2016).

Polityka społeczna od wielu lat koncentruje się na sytuacji demograficznej oraz związanej z nią zmienności uwarunkowań. Także naukowcy specjalizujący się w naukach społecznych uczynili z niej przedmiot swoich badań, ponieważ trendy i zjawiska pojawiające się w tej dziedzinie mają bezpośrednie przełożenie na prowadzoną politykę oraz na decyzje, które są podejmowane na poziomie państwa czy lokalnej społeczności. Jeśli skupimy się na procesie starzenia się społeczeństwa, okaże się, że jest to problem, który dotyka wszystkich aspektów życia społecznego i gospodarczego, np. rynku pracy, ochrony zdrowia, ale również wydatków publicznych i opieki społecznej (Abramowska-Kmon, 2011; Bloom, Luca, 2016; Filas-Przybył, 2017; Józefowicz, 2019).

Jeśli weźmiemy pod uwagę rozwój gospodarczy, najważniejsze tutaj wydają się zmiany demograficzne w obrębie układu przestrzennego. W Polsce od długiego czasu zachodzi wiele niekorzystnych procesów społeczno-demograficznych. Niemniej jednak, jeśli przeanalizujemy przebieg tych zjawisk w obrębie miast i wsi, zaobserwować można diametralne różnice. Począwszy od 1998 r. liczba urodzeń odnotowanych w miastach jest po raz pierwszy mniejsza od liczby zgonów, licząc cały okres powojenny. A zatem możemy tutaj mówić o zjawisku ubytku naturalnego. Przy tym da się także zaobserwować inny trend, a mianowicie malejący napływ ludności ze wsi do miast. Również w 1998 r., po raz pierwszy w powojennej Polsce, saldo migracji dla miast wykazywało wartość ujemną. Co ciekawe, w 2000 r. zanotowano dodatnie saldo migracji dla obszarów wiejskich, po raz pierwszy od zakończenia II wojny światowej (Kiniorska, 2014; Płaziak, 2005).

Jeśli odnosimy się do starzenia się miast, nieodzowne jest skoncentrowanie się na uwarunkowaniach tego trendu. Zjawisko to możemy przeanalizować na podstawie kilku zmiennych. Jeśli zagłębimy się w definicję starzenia się ludności, otrzymamy „[...] zwiększenie odsetka osób starszych, przy jednoczesnym zmniejszeniu odsetka dzieci” (Główny Urząd Statystyczny [GUS], 2014, s. 2). Oznacza to, że na starzenie się miast wpływają takie czynniki jak przyrost naturalny, zmieniający się model rodziny, oczekiwana długość życia, która ciągle ulega wydłużeniu oraz umieralność obserwowana wśród danej społeczności (Kurek, 2008). Jednakże spośród uwarunkowań determinujących proces starzenia się miast mamy także zjawisko migracji ludności, z którego najistotniejszym aspektem jest emigracja. Ona bowiem prowadzi do zaburzenia proporcji, jeśli chodzi o strukturę i układ wieku mieszkańców zamieszkujących konkretne miasto (Janiszewska, Dmochowska-Dudek, 2017). Odpływ ludności z danego miasta, czyli analizowana przez nas emigracja, dotyczy w głównej mierze osób młodych, co z kolei ma swoje następstwa w postaci wyraźnie zarysowanych przemian. Zmieniając swoje miejsce zamieszkania, młoda grupa społeczna powoduje wyraźny ubytek w dwóch ważnych grupach społecznych. Pierwszą z nich są osoby w wieku produkcyjnym, czyli rodzice, natomiast drugą – stanowią dzieci będące w wieku przedprodukcyjnym, które przenoszą się wraz z rodzicami. Jako pokłosie tego zjawiska struktura ludności danego miasta ulega transformacji i możemy zaobserwować wzrost odsetka osób reprezentujących grupę wiekową poprodukcyjną (Józefowicz, 2019).

W artykule wysunięto hipotezę, iż poziom rozwoju demograficznego miast województwa wielkopolskiego spada w analizowanym okresie. Za problemy badawcze przyjęto pytania:

1. Czy procesy rozwoju miast prowadzą do wyrównywania ich poziomów rozwoju demograficznego z uwagi na przyjęte cechy w układzie przestrzennym?

2. Czy akcesja Polski do Unii Europejskiej zmieniła tendencje w zakresie wielkości dynamiki poziomu rozwoju demograficznego miast z uwagi na przyjęte cechy?
3. Czy pandemia zmieniła tendencje w zakresie wielkości dynamiki poziomu rozwoju demograficznego miast z uwagi na przyjęte cechy?
4. Czy wielkość miast wykazuje zależność z indeksem dynamiki przemian rozwoju demograficznego z uwagi na przyjęte cechy?
5. Czy poziom rozwoju demograficznego miast wykazuje zależność z indeksem dynamiki przemian rozwoju demograficznego z uwagi na przyjęte cechy?

Celem artykułu jest więc analiza poziomu rozwoju demograficznego miast województwa wielkopolskiego oraz dynamiki przemian tego poziomu w latach 1995–2023. Źródłem danych do przeprowadzonej analizy był Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS, 2024). Do badania użyto analizy taksonomicznej, metody bez wzorca.

1. Metoda analizy

Przeprowadzona analiza obejmuje 29 lat (lata 1995–2023), skupiając się na 19 miastach (gminach miejskich) usytuowanych w województwie wielkopolskim. W analizie tej celowo nie uwzględniono miast w gminach miejsko-wiejskich. Następnie użyto wskaźników do opisanego rozwoju miast pod względem efektów demograficznych. Wszelkie zastosowane wskaźniki spełniają formalne wymogi odnoszące się do analiz ilościowych. Ich diagnostyczność została przeanalizowana, a następnie przekształcona we wskaźniki natężenia (Kosiedowski, 2001).

Jeśli przyjmiemy, że m -elementowy zbiór reprezentuje badane miasta na przełomie lat ($m = 551 = 19 \text{ miast} \times 29 \text{ lat}$), a n wyraża cechy rozwoju, możemy obliczyć następującą dwuwymiarową macierz danych (Ponikowski, 2004).

$$X_c = \begin{bmatrix} x_{11} & x_{12} & \dots & x_{1n} \\ x_{21} & x_{22} & \dots & x_{2n} \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ x_{m1} & x_{m2} & \dots & x_{mn} \end{bmatrix}, \quad [1]$$

gdzie:

X_c – macierz cech diagnostycznych dla komponentu c ($c = 1 \dots 3$), x_{ik} – elementy macierzy X_c oznaczają wartość badanych cech dla i -tego ($i = 1, 2, \dots, m$) obiektu (miasta) w danym roku oraz k -tej ($k = 1, 2, \dots, n$) cechy rozwoju.

Zastosowane zmienne ze zbioru X_c powinny sygnalizować wysoki poziom zróżnicowania potencjału. Aby określić, jak „silnie” dobrane mierniki warunkują zróżnicowanie rozwojowe miast, można zastosować wskaźniki zmienności. Te z kolei obliczane mogą być jako iloraz odchylenia standardowego wartości w zbiorze zmiennych analitycznych i ich średniej arytmetycznej. Im wyżej plasuje się dany wskaźnik zmienności, tym bardziej obiektywny okazuje się dobór odpowiadającej mu zmiennej, która charakteryzuje potencjał (Niedźwiecki, 2002a).

Współczynnik zmienności obliczony jest jako (Ponikowski, 2004):

$$V_k = \frac{S_k}{\bar{x}_k} 100, \quad [2]$$

gdzie:

$\bar{x}_k$ – średnia arytmetyczna k -tej cechy rozwoju obliczona według wzoru:

$$\bar{x}_k = \frac{1}{m} \sum_{i=1}^m x_{ik}, \quad [3]$$

zaś S_{x_k} to odchylenie standardowe obliczone jako

$$S_k = \sqrt{\frac{1}{m} \sum_{i=1}^m (x_{ik} - \bar{x}_k)^2}. \quad [4]$$

Następną fazę stanowi proces ujednolicenia charakteru zmiennych. Dzieje się to przez zamianę mierników wykazujących charakter destymulant we wskaźniki charakteryzujące się typem stymulant, odpowiednio (Niedźwiecki, 2002a; Roeske-Słomka, 2003):

dla stymulant

$$x_{jk}^* = x_{jk}, \quad [5]$$

dla destymulant

$$x_{jk}^* = \max_j x_{jk} - x_{jk}, \quad [6]$$

w związku z czym powstaje skorygowana macierz X_c' częściowych wskaźników potencjału społeczno-gospodarczego postaci (Niedźwiecki, 2002a; Roeske-Słomka, 2003):

$$X_c' = \begin{bmatrix} x_{11}' & x_{12}' & \dots & x_{1n}' \\ x_{21}' & x_{22}' & \dots & x_{2n}' \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ x_{m1}' & x_{m2}' & \dots & x_{mn}' \end{bmatrix}. \quad [7]$$

Przez destymulanty rozumiemy takie cechy diagnostyczne, których rosnące wartości wpływają bardziej negatywnie na badany proces i zjawisko stanowiące obszar badania.

W drugim etapie determinuje się relacje korelacyjne zachodzące pomiędzy poszczególnymi częściowymi miernikami obrazującymi potencjał demograficzny. W wyniku tego procesu zmienne, które są silnie skorelowane, zostają wyeliminowane z przeprowadzanej analizy. Dlatego też możemy mieć do czynienia z sytuacją, w której przekroczenie stopnia korelacji spowoduje pominięcie jakiegoś konkretnego miernika częściowego w naszych dalszych analizach. Mamy wtedy do czynienia z metodą ekspercką.

Jeśli chodzi o trzecią fazę – na tym etapie mamy do czynienia z wyrażaniem cech diagnostycznych poprzez różne nieaddytywne jednostki miary. Aby osiągnąć możliwość porównywalności cech, które są badane, istnieje potrzeba ich normalizacji. Z kolei znormalizowane dane statystyczne są przedstawione jako wielkości niemianowane. Dlatego też skorygowana macierz obserwacji X_c' ulega przekształceniu w macierz standaryzowanych obserwacji częściowych wskaźników potencjału (Niedźwiecki, 2002a; Ponikowski, 2004):

$$Z_c = \begin{bmatrix} z_{11} & z_{12} & \dots & z_{1n} \\ z_{21} & z_{22} & \dots & z_{2n} \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ z_{m1} & z_{m2} & \dots & z_{mn} \end{bmatrix}, \quad [8]$$

przy czym:

$$z_{ik} = \frac{x_{ik}' - \bar{x}_k}{S_k}, \quad [9]$$

gdzie:

z_{ik} – znormalizowana k -ta cecha dla i -tego obiektu (miasta), x_{ik} – pierwotna wartość k -tej cechy dla i -tego obiektu, $\bar{x}_k$ oraz S_k to odpowiednio średnia arytmetyczna i odchylenie standardowe k -tej cechy potencjału.

W kolejnym ostatnim etapie syntetyczne mierniki zostają skonstruowane. Po wnikliwym przyjrzeniu się i syntezie wszelkich wskaźników częściowych, które zostały uznane za diagnostyczne (Kosiedowski, 2001), stworzono wskaźnik względny poziomu rozwoju W_i , który może przyjmować jedynie wartości z przedziału $\langle 0,1 \rangle$. Im wyższa jest jego wartość, tym wyższym potencjałem charakteryzuje się badane przez nas miasto (Niedźwiecki, 2002b).

$$W_i = \frac{\sum_{k=1}^n z_{ik}^*}{\sum_{k=1}^n \max_i [z_{ik}^*]}, \quad [10]$$

gdzie:

$$z_{ik}^* = z_{ik} + \left| \min_i [z_{ik}^*] \right|. \quad [11]$$

Określono dla każdego miasta względny syntetyczny wskaźnik rozwoju w latach 1995–2023. Otrzymano swoistą mapę rozwoju demograficznego miast, która klasyfikuje badane obiekty w czasie i przestrzeni.

2. Wyniki analizy

Tabela 1 przedstawia dobór wskaźników do prowadzonej analizy rozwoju demograficznego miast. Cztery z nich to stymulanty i jeden to destymulanta. Dobór wskaźników był ograniczony ze względu na dostępność danych w badanym okresie 1995–2023. Ostatecznie udało się wybrać pięć wskaźników. Są to wskaźniki, którymi w statystyce regionalnej opisuje się sferę demograficzną rozwoju różnego poziomu jednostek terytorialnych. Kolejne tabele przedstawiają współczynniki zmienności badanych wskaźników oraz korelacje pomiędzy badanymi wskaźnikami.

Tabela 1. Wskaźniki – struktura demograficzna

Struktura demograficzna		
symbol	wyszczególnienie	S/D*
W1	Gęstość zaludnienia na 1 km ²	S
W2	Ludność w wieku produkcyjnym do ogółem	S
W3	Ludność w wieku poprodukcyjnym do ogółem	D
W4	Przyrost naturalny na 1 tys. ludności	S
W5	Saldo migracji na 1 tys. ludności	S
* Stymulanta/destymulanta.		

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Adamowicz, Janulewicz, 2016; Brol, 2004; Czornik, 2008; Chądzyńska, 2016; Głuszczyk, 2011; GUS, 2024; Jerczyński, 1971; Kapusta, 2004; Kiniorska, 2014; Kocur-Bera, 2011; Kołodziejczyk, 2014; Konecka-Szydłowska, Maćkowiak, 2016; Kosiedowski, 2001; Kozubek, Konecka-Szydłowska, 2022; Krawczyk, 2017, 2023; Krawczyk, Marzec, 2024; Lira, Wysocki, 2004; Ludwiczak, 2014; Madras-Kobus, 2001; Malina, 2020; A. Malina, P. Malina, 2005; Młodak, 2005, 2006; Parysek, 2018; Pocięcha, Podolec, Sokołowski, Zając, 1998; Ponikowski, 2002, 2004; Rakowski, Pakulska, 2001; Ratajczak, 2000; Roeske-Słomka, 2003; Rosner, 2007; Rosner, Stany, 2007a, 2007b, 2007c; Roszkowska, 2005; Swianiewicz, 1989; Szubska-Włodarczyk, 2014; Tokarski, Stępień, Wojnarowski, 2006; Wiatrak, 2000; Wysoki, Łuczak, 2004; Ziemiańczyk, 2010; Ziółkowski, 1997.

Do określenia stopnia współzależności, którego przekroczenie powoduje nieuwzględnienie danego miernika cząstkowego w dalszych badaniach, stosuje się metodę ekspercką. Po analizie korelacji (tabela 3) i współczynnika zmienności (tabela 2) uznano, że żadna z badanych cech nie zostaje wykluczona.

Tabela 2. Współczynnik zmienności

Wyszczególnienie	W1	W2	W3	W4	W5
Współczynnik zmienności	43,41	5,06	28,78	25217,26	-327,92

Źródło: opracowanie i obliczenia własne na podstawie GUS, 2024.

Tabela 3. Korelacje pomiędzy zmiennymi komponentu struktura demograficzna

Wyszczególnienie	W1	W2	W3	W4	W5
W1	X	0,110**	0,057	-0,008	-0,008**
W2	–	X	-0,648**	0,565	0,078**
W3	–	–	X	-0,681**	-0,322**
W4	–	–	–	X	0,213**
W5	–	–	–	–	X
** Korelacja istotna statystycznie na poziomie 0,01.					

Źródło: zob. tabela 2.

W wyniku przeprowadzonej analizy powstał ranking poziomu rozwoju demograficznego w latach 1995, 2004, 2020 i 2023 (tabela 4). W 2023 r. na pierwszym miejscu jest Luboń, na drugim Poznań, ostatnie miejsce zajmuje Czarnków.

Tabela 4. Ranking poziomu rozwoju demograficznego miast i dynamika przemian demograficznych (zmiana poziomu rozwoju demograficznego)

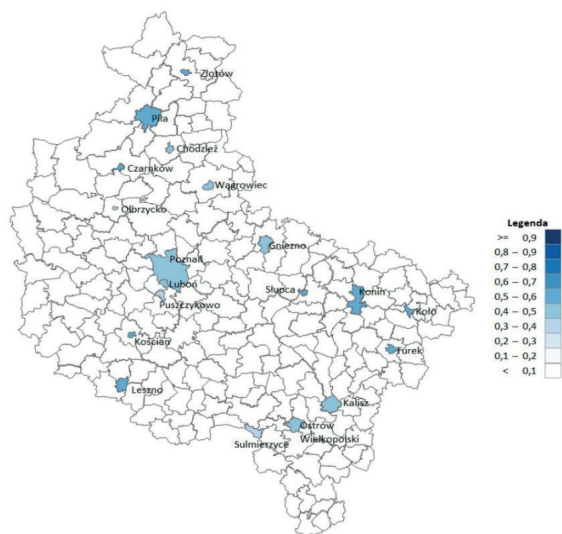
Wyszczególnienie*	1995	2004	2020	2023	Indeks dynamiki 1995–2023 1995 = 100%	Indeks dynamiki 1995–2003 1995 = 100%	Indeks dynamiki 2004–2019 2004 = 100%	Indeks dynamiki 2020–2021 2020 = 100%	Indeks dynamiki 2022–2023 2022 = 100%
Luboń	14	1	1	1	96	150	76	85	100
Poznań	11	7	2	2	77	108	72	102	100
Obrzycko	19	9	5	3	109	119	72	88	99
Kościan	1	5	3	4	62	100	79	80	103
Wągrowiec	13	10	4	5	69	105	82	78	98
Sulmierzyce	18	19	10	6	85	126	61	91	86
Złotów	6	4	6	7	54	111	76	71	106
Leszno	5	3	7	8	52	106	62	76	97
Ostrów Wielkopolski	15	14	8	9	56	108	72	77	99
Gniezno	12	6	11	10	49	106	67	69	95
Kalisz	10	18	15	11	44	96	56	72	106
Piła	9	8	12	12	43	101	56	75	102
Turek	3	16	13	13	34	91	55	76	101
Chodzież	16	13	14	14	41	115	53	75	99
Słupca	7	2	9	15	33	112	50	79	89
Puszczykowo	17	11	17	16	44	133	59	62	83
Koło	2	12	19	17	27	95	50	48	112
Konin	4	17	18	18	21	89	51	58	83
Czarnków	8	15	16	19	22	96	54	59	61

* Kolejność miast według rankingu z 2023 r.

Źródło: zob. tabela 2.

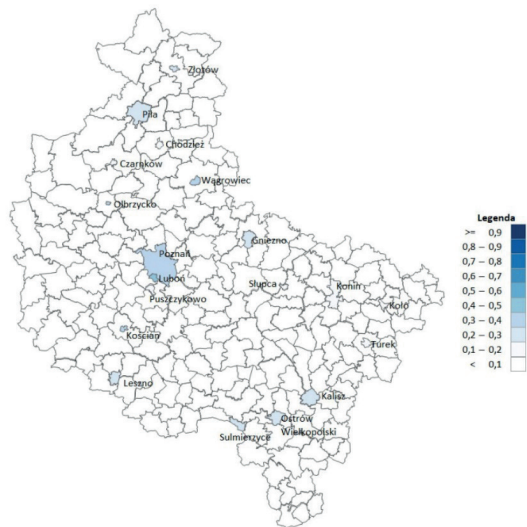
Rozmieszczenie przestrzenne poziomów rozwoju demograficznego w 1995 i 2023 r. zostało przedstawione na rysunkach 1 i 2, zaś indeks dynamiki poziomu rozwoju demograficznego w latach 1995–2023 – na rysunku 3.

Rysunek 1. Poziom rozwoju demograficznego w 1995 r.



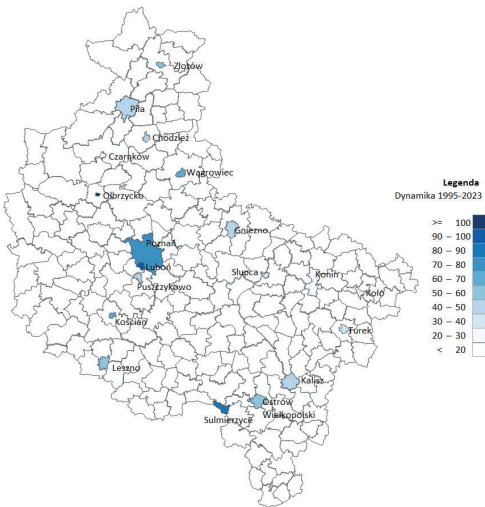
Źródło: zob. tabela 2.

Rysunek 2. Poziom rozwoju demograficznego w 2023 r.



Źródło: zob. tabela 2.

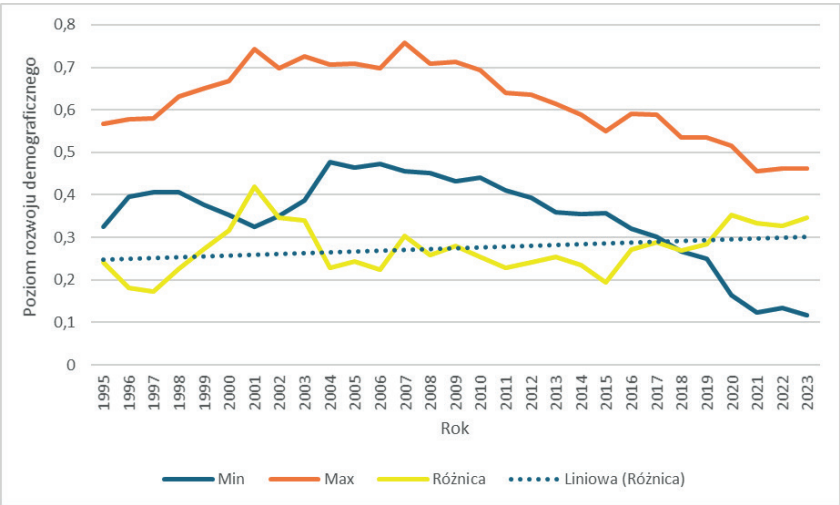
Rysunek 3. Indeks dynamiki poziomu rozwoju demograficznego w latach 1995–2023



Źródło: zob. tabela 2.

Pytanie, na które poszukiwano odpowiedzi: czy procesy rozwoju demograficznego miast prowadzą do wyrównywania poziomów rozwoju w układzie przestrzennym z uwagi na przyjęte cechy? Udowodniono, że zróżnicowanie poziomu rozwoju ekonomicznego miast regionu wschodniego w układzie przestrzennym powiększa się, pomimo deklarowanej i prowadzonej polityki wyrównywania różnic rozwojowych (wykres 1).

Wykres 1. Rozwarstwianie się poziomu rozwoju demograficznego miast w latach 1995–2023



Źródło: zob. tabela 2.

Pytanie, na które poszukiwano odpowiedzi: czy akcesja Polski do Unii Europejskiej zmieniła badane tendencje w zakresie zróżnicowania demograficznego kierunków rozwoju (wykres 2)? Udowodniono, że średnie roczne tempo przemian po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej (-0,0117; tabela 5) okazało się mniejsze niż przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej (0,0046; tabela 5). Analiza testem t dla prób zależnych wykazała, że różnica ta jest istotna statystycznie $t(18) = 7,982$; $p < 0,001$ (tabela 6). Wartość d Cohena = 1,831 (tabela 7) wskazuje na dużą wielkość efektu, a więc istnieje związek między przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej a spadkiem dynamiki przemian (Bedyńska, Brzezicka, 2007).

Tabela. 5. Średnie roczne tempo przemian

Średnie roczne tempo przemian	Średnia	Odchylenie standardowe	N
(ŚRTZ) 1995–2003	0,0046	0,00864	19
(ŚRTZ) 2004–2019	-0,0117	0,00428	19
(ŚRTZ) 2020–2021	-0,0405	0,01725	19
(ŚRTZ) 2022–2023	-0,0026	0,01162	19

Źródło: zob. tabela 2.

Pytanie, na które poszukiwano odpowiedzi: czy pandemia zmieniła badane tendencje w zakresie zróżnicowania demograficznego kierunków rozwoju (wykres 2)? Udowodniono, że średnie roczne tempo w pandemii (-0,0405; tabela 5) okazało się mniejsze niż przed pandemią (-0,0117; tabela 5). Analiza testem t dla prób zależnych wykazała, że różnica ta jest istotna statystycznie $t(18) = 7,571$; $p < 0,001$ (tabela 6). Wartość d Cohena = 1,737 (tabela 7) wskazuje na dużą wielkość efektu, a więc istnieje związek między pandemią a spadkiem dynamiki przemian (Bedyńska, Brzezicka, 2007).

Tabela 6. Test dla prób zależnych

Średnie roczne tempo przemian	Średnia	Odchylenie standardowe	Błąd standardowy średniej	T	df	Istotność jednostronny P	Istotność dwustronny P
(ŚRTZ) 1995–2003 a (ŚRTZ) 2004–2019	0,01633	0,00892	0,00205	7,982	18	<0,001	<0,001
(ŚRTZ) 2004–2019 a (ŚRTZ) 2020–2021	0,02875	0,01655	0,00380	7,571	18	<0,001	<0,001
(ŚRTZ) 2020–2021 a (ŚRTZ) 2022–2023	-0,03782	0,01862	0,00427	-8,852	18	<0,001	<0,001

Źródło: zob. tabela 2.

Pytanie, na które poszukiwano odpowiedzi: czy po pandemii zmieniły się badane tendencje w zakresie zróżnicowania demograficznego kierunków rozwoju (wykres 2)? Udowodniono, że średnie roczne tempo po pandemii (-0,0026; tabela 5) okazało się mniejsze niż w pandemii (-0,0405; tabela 5). Analiza testem t dla prób zależnych wykazała, że różnica ta jest istotna statystycznie $t(18) = -8,852$; $p < 0,001$ (tabela 6). Wartość d Cohena = -2,031 (tabela 7) wskazuje na dużą wielkość efektu, a więc istnieje związek między pandemią a spadkiem dynamiki przemian (Bedyńska, Brzezicka, 2007).

Tabela 7. Wielkości efektów dla prób zależnych

Średnie roczne tempo przemian	D Cohena	Poprawka Hadgesa
(ŚRTZ) 1995–2003 a (ŚRTZ) 2004–2019	1,831	1,754
(ŚRTZ) 2004–2019 a (ŚRTZ) 2020–2021	1,737	1,663
(ŚRTZ) 2020–2021 a (ŚRTZ) 2022–2023	-2,031	-1,945

Źródło: zob. tabela 2.

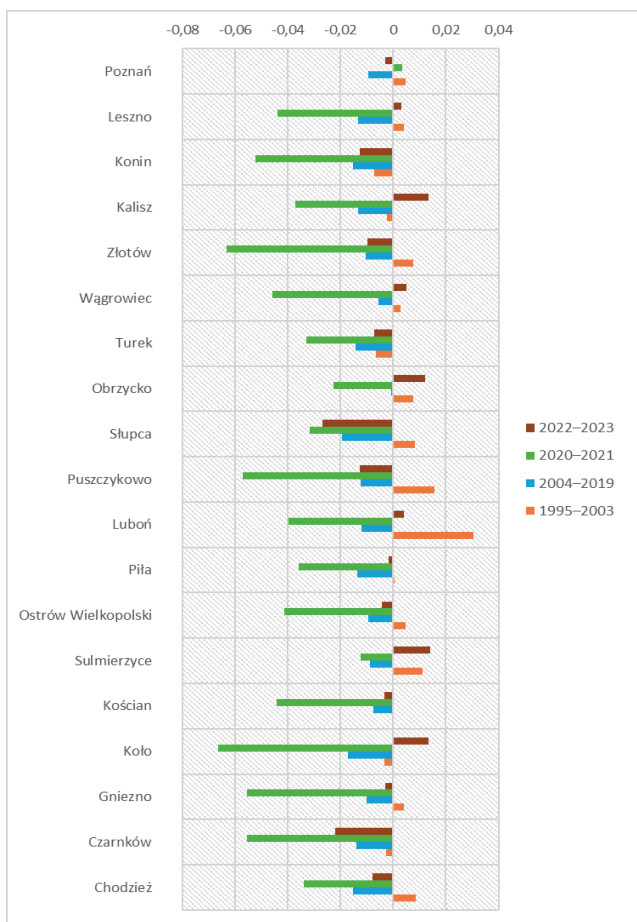
Pytanie, na które poszukiwano odpowiedzi: czy wielkość miast (mierzona liczbą ludności) wykazuje zależność z indeksem dynamiki poziomu rozwoju demograficznego z uwagi na przyjęte cechy? Udowodniono, że wielkość miasta jest statystycznie istotnie skorelowana z indeksem dynamiki w latach 2020–2021 (tabela 8), a więc w okresie pandemii. Co oznacza, że wraz ze wzrostem wielkości miasta indeks dynamiki rośnie. Oznacza to, że im większe miasto, tym większy wzrost poziomu rozwoju demograficznego.

Tabela 8. Korelacje pomiędzy wielkością miasta a indeksem dynamiki

Wyszczególnienie	Indeks dynamiki				
	1995–2023	1995–2004	2004–2019	2020–2021	2022–2023
Wielkość miasta 1995 (liczba ludności)	0,146	-0,128	0,151	0,469*	0,142
Wielkość miasta 2023 (liczba ludności)	0,170	-0,098	0,174	0,486*	0,147
* Korelacja istotna na poziomie 0,05.					

Źródło: tak jak tabela 2.

Wykres 2. Średnie roczne tempo zmian poziomu rozwoju demograficznego w latach 1995–2003, 2004–2019, 2020–2021, 2022–2023



* Kolejność miast alfabetyczna (według: powiatów, miast) zgodnie z GUS, 2024.

Źródło: zob. tabela 2.

Poziom rozwoju demograficznego miast wykazuje zależność z indeksem dynamiki przemian rozwoju demograficznego z uwagi na przyjęte cechy (tabela 9). Dla poziomu rozwoju demograficznego w 1995 r. a indeksu dynamiki w latach 1995–2023 i 1995–2004 korelacja jest statystycznie istotna i ujemna, co oznacza, że im jest mniejszy poziom rozwoju, tym indeks dynamiki jest większy. Korelacja pomiędzy poziomem rozwoju demograficznego w latach 2019, 2021 i 2023 a indeksem dynamiki w latach 1995–2023, 1995–2004, 2004–2019 i 2020–2021 jest statystycznie istotna i dodatnia, co oznacza, że im większy jest poziom rozwoju demograficznego, tym indeks dynamiki jest większy.

Tabela 9. Korelacje pomiędzy poziomem rozwoju demograficznego miast a indeksem dynamiki przemian tego poziomu

Wyszczególnienie	Indeks dynamiki				
	1995–2023	1995–2004	2004–2019	2020–2021	2022–2023
Poziom rozwoju demograficznego 1995	-0,597**	-0,610**	-0,126	-0,354	0,197
Poziom rozwoju demograficznego 2004	0,002	0,345	0,244	0,037	0,210
Poziom rozwoju demograficznego 2019	0,683*	0,519*	0,900**	0,475*	0,304
Poziom rozwoju demograficznego 2021	0,831**	0,550*	0,858**	0,776**	0,301
Poziom rozwoju demograficznego 2023	0,894**	0,534*	0,852**	0,765**	0,412
* Korelacja istotna na poziomie 0,05. ** Korelacja istotna na poziomie 0,01.					

Źródło: zob. tabela 2.

Zakończenie

Celem artykułu była analiza sytuacji demograficznej miast (gmin miejskich) województwa wielkopolskiego w latach 1995–2023. W wyniku przeprowadzonej analizy stwierdzono spadek poziomu rozwoju demograficznego w badanym okresie w badanych miastach. Stwierdzono również, że procesy rozwoju miast prowadzą do rozwarstwienia ich poziomów rozwoju demograficznego z uwagi na przyjęte cechy. Udowodniono, że zróżnicowanie poziomu rozwoju ekonomicznego miast regionu wschodniego powiększa się, pomimo deklarowanej i prowadzonej polityki wyrównywania różnic rozwojowych.

Akcesja Polski do Unii Europejskiej zmieniła tendencje w zakresie wielkości dynamiki poziomu rozwoju demograficznego miast z uwagi na przyjęte cechy. Istnieje związek między przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej a spadkiem dynamiki przemian poziomu rozwoju demograficznego.

Pandemia zmieniła tendencje w zakresie wielkości dynamiki poziomu rozwoju demograficznego miast z uwagi na przyjęte cechy. Istnieje związek między pandemią a spadkiem dynamiki przemian poziomu rozwoju demograficznego.

Wielkość miast wykazuje zależność z indeksem dynamiki przemian rozwoju demograficznego z uwagi na przyjęte cechy. Udowodniono, że wielkość miasta jest statystycznie istotnie skorelowana z indeksem dynamiki w latach 2020–2021,

a więc w okresie pandemii. Co oznacza, że wraz ze wzrostem wielkości miasta indeks dynamiki rośnie.

Poziom rozwoju demograficznego miast wykazuje zależność z indeksem dynamiki przemian rozwoju demograficznego z uwagi na przyjęte cechy. Korelacja pomiędzy poziomem rozwoju demograficznego w 1995 r. a indeksem dynamiki w latach 1995–2023 i 1995–2004 jest statystycznie istotna i ujemna. Co oznacza, że im mniejszy jest poziom rozwoju, tym indeks dynamiki jest większy. Korelacja między poziomem rozwoju demograficznego w latach 2019, 2021 i 2023 a indeksem dynamiki w latach 1995–2023, 1995–2004, 2004–2019 i 2020–2021 jest statystycznie istotna i dodatnia, co oznacza, że im większy jest poziom rozwoju demograficznego, tym indeks dynamiki jest większy.

Bibliografia

- Abramowska-Kmon, A. (2011). O nowych miarach zaawansowania procesu starzenia się ludności. *Studia Demograficzne*, 1, 3–22.
- Adamowicz, M., Janulewicz, P. (2016). Ocena poziomu rozwoju dużych miast w Polsce – wyniki badań wykorzystujących wzorzec rozwoju Hellwiga. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(64), 68–86.
- Bedyńska, S., Brzezicka, A. (2007). *Statystyczny drogowskaz. Praktyczny poradnik analizy danych w naukach społecznych na przykładach z psychologii*. Warszawa: Wydawnictwo Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej „Academica”.
- Bloom, D., Luca, D. (2016). *The Global Demography of Aging: Facts, Explanations, Future*. IZA Discussion Paper 10163. Bonn: The Institute for the Study of Labor.
- Brezdeń, P., Górecka, S., Tomczak, P., Damurski, Ł., Moroń, D., Wiktorska-Święcka, A. (2010). *Analiza rozwoju społecznego w świetle programowania rozwoju gospodarczego, na podstawie prognoz zmian demograficznych i społecznych na rozwój gospodarczy Dolnego Śląska*. Wrocław: Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego. Pobrano z https://umwd.dolnyslask.pl/fileadmin/user_upload/Rozwoj_regionalny/20111003/tom4.pdf (22.11.2024).
- Brol, R. (2004). Funkcje miast. W: R. Brol (red.), *Ekonomika i zarządzanie miastem* (s. 23–24). Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.
- Chądzyńska, E. (2016). Procesy demograficzne w małych miastach i ich wiejskim otoczeniu na przykładzie województwa dolnośląskiego (okres 1995–2013). *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 279, 97–109.

- Czornik, M. (2008). *Miasto. Ekonomiczne aspekty funkcjonowania*. Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego.
- Filas-Przybył, S. (2017). Wpływ migracji na rozmieszczenie w przestrzeni miejskiej obszarów (klastrow) o wysokim poziomie starości demograficznej na przykładzie m. Poznania. W: J. Hryniewicz, A. Potrykowska (red.), *Sytuacja demograficzna Wielkopolski jako wyzwanie dla polityki społecznej i gospodarczej* (s. 89–102). Warszawa: Rządowa Rada Ludnościowa.
- Głuszczuk, D. (2011). Istota rozwoju regionalnego i jego determinanty. *Ekonomia*, 5(17), 68–80.
- Główny Urząd Statystyczny. (2014). *Sytuacja demograficzna osób starszych i konsekwencje starzenia się ludności Polski w świetle prognozy na lata 2014–2050*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Główny Urząd Statystyczny. (2024). Bank Danych Lokalnych. Pobrano z <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> (10.10.2024).
- Heffner, K. (2008). Funkcjonowanie miast małych w systemie osadniczym Polski w perspektywie 2033 r. W: K. Saganowski, M. Zagrzejska-Fiedorowicz, P. Zuber (red.), *Rekomendacje dla KPZK. Ekspertyza wykonana w ramach Ekspertkiego Projektu Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033* (s. 281–333). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Heffner, K., Marszał, T. (red.). (2005). *Problemy rozwoju małych miast w wymiarze lokalnym i regionalnym*. Seria: Biuletyn [KPZK PAN] 220. Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.
- Heffner, K., Marszał, T. (red.). (2006). *Uwarunkowania rozwoju małych miast*. Seria: Biuletyn [KPZK PAN] 226. Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.
- Janiszewska, A., Dmochowska-Dudek, K. (2017). Przestrzenne zróżnicowanie starzenia się ludności w Łodzi. *Space – Society – Economy*, 20, 9–22. doi: 10.18778/1733-3180.20.02.
- Jerczyński, M. (1971). Metody pośrednie identyfikacji i pomiaru bazy ekonomicznej miast. W: K. Dziewoński, M. Jerczyński, *Baza ekonomiczna i struktura funkcjonalna miast* (s. 111–135). Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Józefowicz, K. (2019). Starość demograficzna miast województwa wielkopolskiego w latach 1995–2018. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna* 48, 41–54. doi:10.14746/rpr.2019.48.04.
- Kapusta, F. (2004). Infrastruktura jako czynnik aktywizacji gminy. *Wiadomości Statystyczne*, 6, 56–60.
- Kiniorska, I. (2014). Wybrane problemy społeczno-demograficzne województwa świętokrzyskiego. *Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae*, 18(3), 115–128.

- Kocur-Bera, K. (2011). Rozwój infrastruktury na przykładzie wybranych gmin wiejskich. *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich*, 1, 29–37.
- Kołodziejczyk, D. (2014). Infrastruktura w rozwoju społeczno-gospodarczym gmin w Polsce. W: A. Olszańska, J. Szymańska (red.), *Agrobiznes 2014. Problemy ekonomiczne i społeczne* (s. 198–207). Seria: Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 360. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Konecka-Szydłowska, B., Maćkowiak, H. (2016). Zróżnicowanie funkcjonalne miast województwa wielkopolskiego. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 36, 39–56.
- Kosiedowski, W. (2001). Teoretyczne problemy rozwoju regionalnego. W: W. Kosiedowski (red.), *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym* (s. 17–46). Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Kozubek, D., Konecka-Szydłowska, B. (2022). Potencjał Wągrowca jako ośrodka powiatowego w świetle wybranych kategorii poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 62, 111–130. doi: 10.14746/rrpr.2022.62.07.
- Krawczyk, G. (2017). Zróżnicowanie poziomu rozwoju ekonomicznego miast regionu wschodniego a zróżnicowanie dynamiki przemian. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4(70), 84–119.
- Krawczyk, G. (2023). Potencjał gmin województwa lubelskiego w świetle wybranych kategorii rozwoju społeczno-gospodarczego w latach 1995–2021. *Przegląd Prawno-Ekonomiczny*, 4, 85–115. doi: 10.31743/ppe.16631.
- Krawczyk, G., Marzec, P. (2024). Analyzing Socio-Economic Development and Energy Dynamics Across Polish Voivodeships. *European Research Studies Journal*, 27(1), 253–287.
- Kurek, S. (2008). *Typologia starzenia się ludności Polski w ujęciu przestrzennym*. Kraków: Wydawnictwo Naukowe Akademii Pedagogicznej.
- Lira, J., Wysocki, F. (2004). Zastosowanie pozycyjnego miernika rozwoju do pomiaru poziomu zagospodarowania infrastrukturalnego powiatów. *Wiadomości Statystyczne*, 9, 39–49.
- Ludwiczak, B. (2014). Efektywność wydatków powiatów wschodniego regionu Polski w latach 2008–2012. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 40(4), 125–136.
- Madras-Kobus, B. (2001). Taksonomia a rozwój regionalny. W: A. F. Bocian (red.), *Rozwój regionalny: cele i metody* (s. 175–180). Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Malina, A. (2020). Analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego województw Polski w latach 2005–2017. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 61(1), 138–155.

- Malina, A., Malina, P. (2005). Determinanty rozwoju regionalnego Polski. *Wiadomości Statystyczne*, 10, 68–78.
- Marciniak, S. (red.). (2005). *Makro- i mikroekonomia. Podstawowe problemy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Młodak, A. (2005). Ocena zmienności cech statystycznych w modelu taksonomicznym. *Wiadomości Statystyczne*, 9, 5–18.
- Młodak, A. (2006). *Analiza taksonomiczna w statystyce regionalnej*. Warszawa: Difin.
- Niedźwiecki, A. (2002a). Analiza taksonomiczna jako narzędzie oceny potencjału społeczno-gospodarczego województw. W: E. Bojar, J. Kurys (red.), *Zróżnicowanie i współpraca regionów w integracji europejskiej (ze szczególnym uwzględnieniem roli władz lokalnych i regionalnych)* (s. 69–80). Lublin: Wydawnictwo Politechniki Lubelskiej.
- Niedźwiecki, A. (2002b). Analiza zróżnicowania międzyregionalnego jako narzędzie planowania finansowego w banku detalicznym. W: D. Zarzecki (red.), *Zarządzanie finansami. Klasyczne zasady – nowoczesne narzędzia* (t. 1, s. 399–408). Szczecin: „Economicus”.
- Parysek, J. (2018). Rozwój społeczno-gospodarczy oraz czynniki i uwarunkowania rozwoju. W: P. Churski (red.), *Teoretyczne i aplikacyjne wyzwania współczesnej geografii społeczno-ekonomicznej* (s. 37–56). Seria: Studia KPZK PAN 183. Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.
- Płaziak, M. (2005). Wybrane aspekty sytuacji demograficzno-społecznej średnich miast Polski w porównaniach regionalnych. W: I. Jażdżewska (red.), *Współczesne procesy urbanizacji i ich skutki* (s. 257–268). Seria: XVIII Konwersatorium Wiedzy o Mieście. Łódź: Uniwersytet Łódzki.
- Pociecha, J., Podolec, B., Sokołowski, A., Zajac, K. (1998). *Metody taksonomiczne w badaniach społeczno-ekonomicznych*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Ponikowski, H. (2002). Asymetria stymulant i destymulant konkurencyjności województwa lubelskiego. W: E. Bojar, J. Kurys (red.), *Zróżnicowanie i współpraca regionów w integracji europejskiej (ze szczególnym uwzględnieniem władz lokalnych i regionalnych)* (s. 57–65). Lublin: Wydawnictwo Politechniki Lubelskiej.
- Ponikowski, H. (2004). Wstępna zbiorcza analiza taksonomiczna poziomu rozwoju powiatu lubartowskiego i jego gmin. W: *Raport końcowy usługi „Planowanie Rozwoju Lokalnego” Moduł C Studium Lokalnego Potencjału Gospodarczego Powiatu Lubartowskiego* (s. 11–25). Lublin: Centrum Kształcenia Menedżerów Przemysłowych.
- Rakowski, W., Pakulska, T. (2001). Przeobrażenia układów ludności w Polsce w latach 1989–1996. W: W. Rakowski (red.), *Zmiany w polskiej przestrzeni* (s. 141–163). Seria: Monografie i Opracowania 478. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

- Ratajczak, M. (2000). Infrastruktura a wzrost i rozwój gospodarczy. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 62(4), 83–102.
- Roeske-Słomka, I. (2003). Syntetyczne mierniki rozwoju społeczno-gospodarczego miast wojewódzkich. *Wiadomości Statystyczne*, 3, 71–80.
- Rosner, A. (2007). Zróżnicowanie dynamiki przemian na obszarach wiejskich. W: A. Rosner (red.), *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian* (s. 165–188). Warszawa: PAN.
- Rosner, A., Stany, M. (2007a). Przyjęta struktura procesu badawczego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. W: A. Rosner (red.), *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian* (s. 27–46). Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk.
- Rosner, A., Stany, M. (2007b). Zróżnicowanie poziomu rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich w Polsce. W: A. Rosner (red.), *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian* (s. 47–114). Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk.
- Rosner, A., Stany, M. (2007c). Zróżnicowanie poziomu rozwoju obszarów wiejskich w Polsce według komponentu społecznego. W: A. Rosner (red.), *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian* (s. 115–152). Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk.
- Roszkowska, S. (2005). Kapitał ludzki a wzrost gospodarczy w ujęciu wojewódzkim. *Wiadomości Statystyczne*, 4, 46–67.
- Swianiewicz, P. (1989). *Społeczno-ekonomiczna typologia miast i gmin w Polsce*. Warszawa: Uniwersytet Warszawski.
- Szubska-Włodarczyk, N. (2014). Pomiar rozwoju społecznego na obszarach wiejskich w Polsce – analiza regionalna. *Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu. Roczniki Naukowe*, 16(6), 468–475.
- Tokarski, T., Stępień, W., Wojnarowski, J. (2006). Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego województw. *Wiadomości Statystyczne*, 7/8, 87–105.
- Wiatrak, A. (2000). Zarządzanie gospodarką regionalną i lokalną. W: E. Bojar, B. Pławgo (red.), *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym* (s. 83–92). Warszawa: „Nauka – Edukacja”.
- Wysoki, F., Łuczak, A. (2004). Ocena poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich Wielkopolski. W: J. J. Parysek (red.), *Rozwój regionalny i lokalny w Polsce w latach 1989–2002* (s. 317–329). Poznań: Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Bogucki Wydawnictwo Naukowe.

- Ziemiańczyk, U. (2010). Ocena poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w województwie małopolskim. *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich*, 14, 31–40.
- Ziółkowski, M. (1997). Dysproporcje w zagospodarowaniu infrastrukturalnym gmin województwa Polski Środkowo-Wschodniej. W: W. Rakowski (red.), *Przemiany społeczno-ekonomiczne Polski w układzie przestrzennym w latach 1989–1994* (s. 101–124). Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza sytuacji demograficznej miast (gmin miejskich) województwa wielkopolskiego w latach 1995–2023. Źródłem danych wykorzystanych do przeprowadzonej analizy jest Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego. Do badania użyto analizy taksonomicznej, metody bez wzorca. Przeanalizowano 5 zmiennych w badanym okresie dla 19 miast i 29 lat. W wyniku przeprowadzonej analizy stwierdzono spadek poziomu rozwoju demograficznego w badanym okresie w badanych miastach. Stwierdzono również rozwarstwianie się poziomu rozwoju demograficznego miast. Udowodniono, że wstąpienie w strukturę Unii Europejskiej oraz pandemia COVID-19 zmieniły tendencje w zakresie wielkości dynamiki poziomu rozwoju demograficznego miast. Udowodniono również, że ich poziom rozwoju wykazuje zależność z indeksem dynamiki przemian rozwoju demograficznego z uwagi na przyjęte cechy.

SŁOWA KLUCZOWE: rozwój, rozwój demograficzny, miasta, analiza taksonomiczna

Summary

The aim of the article is to analyze the demographic situation of cities and towns (urban communes) in Wielkopolskie Voivodship from 1995 to 2023. The source of data for the conducted analysis is Local Data Bank of the Central Statistical Office (GUS). Taxonomic analysis without a pattern was used for the study. Five variables were analyzed in the studied period of 29 years in the study of 19 cities and towns. As a result of the analysis, a decline in the level of demographic development was observed in the examined period in the studied cities and towns. It was also found that the processes of the development of the cities and towns lead to stratification of their levels of demographic development according to the adopted features. It has been proven that the level of diversity of economic development of cities and towns of the eastern region was growing, despite the declared and pursued policy of equalizing development differences. Poland's accession to the European Union has changed the trends in terms of the dynamics of the level of demographic development of cities and towns due to the adopted characteristics. There is a relation between Poland's accession to the European Union and the decline in dynamics of changes in the level of demographic development. The COVID-19 pandemic changed trends in the magnitude of the dynamics of the level of demographic development of cities and towns due to the adopted features. There

is a correlation between the pandemic and the decline in the dynamics of changes in the level of demographic development. The size of cities and towns shows a relationship with the index of dynamics of changes in demographic development due to the adopted features. It has been proven that the size of the city or town is statistically significantly correlated with the dynamics index from 2020 to 2021, during the pandemic. It means that as the size of the city or town increases, the dynamics index is growing. The level of demographic development of cities and towns shows a relationship with the dynamics of changes index in demographic development due to the adopted features.

KEYWORDS: development, demographic development, cities, towns, taxonomic analysis

Nota o autorze

Grzegorz Krawczyk – dr, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Nauk Przyrodniczych i Technicznych, Instytut Matematyki, Informatyki i Architektury Krajobrazu, Katedra Społecznych i Humanistycznych Podstaw Architektury Krajobrazu; główne obszary działalności naukowej: zagadnienia związane z ekonomią rozwoju, problematyka rozwoju społeczno-gospodarczego, jednostek terytorialnych na różnych poziomach; e-mail: grzegorz.krawczyk@kul.pl; ORCID: 0000-0002-7467-6260.

Karol Papka, Damian Kubicki

Dwadzieścia lat obecności Polski w Unii Europejskiej. Analiza ekonomiczna rozwoju gospodarczego na tle gospodarki niemieckiej

Twenty Years of Poland's Presence in the European Union. Economic Analysis of Economic Development Against the Background of the German Economy

Wprowadzenie

Obecny rok jest szczególny dla Polski, gdyż to właśnie w maju 2024 r. przypadł jubileusz dwudziestolecia obecności w strukturach europejskich. Polska, stając się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej (UE), wstąpiła na drogę dynamicznego rozwoju gospodarczego. Rezultatem podjętej decyzji był wyraźny wzrost gospodarczy sektora przemysłowego i usługowego, zwiększenie inwestycji zagranicznych oraz wymiany handlowej. Ponadto podniesiona została innowacyjność w dziedzinie zaawansowanych technologii.

Okres ostatnich dwóch dekad to czas dalszego umacniania niemieckiej dominacji gospodarczej jako swoistego hegemonu UE. Status ten Niemcy zawdzięczają niezwykle dobrze zorganizowanej gospodarce ukierunkowanej na eksport, która w 2024 r. – według Międzynarodowego Funduszu Walutowego – uplasowała się na podium za pozycją wicelidera (Chinami), będąc zarazem jedną z największych gospodarek na świecie (International Monetary Fund [IMF], 2024). Charakteryzuje się ona silnym przemysłem, wysoką innowacyjnością oraz względnie stabilnym wzrostem gospodarczym. Polska, posiadając znacznie mniejszą gospodarkę, w ciągu ostatnich 20 lat dokonała dynamicznego rozwoju gospodarczego, doświadczając nieustannych zmian strukturalnych, których celem było podjęcie próby nadrobienia zaszłości historycznych.

Celem powstania niniejszej pracy jest dokonanie analizy porównawczej rozwoju gospodarczego osiągniętego przez Polskę w okresie ostatnich dwóch dekad, przedstawionego na tle gospodarki niemieckiej. Przeprowadzona analiza

opiera się na kluczowych wskaźnikach makroekonomicznych, tj. PKB w ujęciu realnym i nominalnym oraz PKB per capita według parytetu siły nabywczej, które umożliwiają ocenę sytuacji gospodarczej w Polsce. Dopełniając przeprowadzone badania, scharakteryzowano zmiany będące efektem transformacji postindustrialnej, które zaszły w strukturach gospodarczych obu państw. Dodatkowo podjęto próbę ukazania, jak z ekonomicznego punktu widzenia oba państwa prezentują się na tle UE. Opracowując artykuł, autorzy korzystali z krajowych danych statystycznych, baz o charakterze międzynarodowym oraz literatury o tematyce ekonomiczno-historycznej.

Przeprowadzona analiza jest istotna, gdyż stanowi swoiste podsumowanie ostatnich 20 lat rozwoju gospodarczego Polski, ukazując osiągnięte rezultaty na tle przodującej gospodarki niemieckiej, a także całej grupy krajów UE.

1. Akcesja Polski do struktur europejskich – stan gospodarki polskiej i niemieckiej w 2004 roku

W dniach 7–8 czerwca 2003 r. odbyło się referendum – jedno z najważniejszych w dotychczasowej historii Polski. Ponad 58% obywateli postanowiło zabrać głos w kwestii dotyczącej akcesji kraju do struktur europejskich, przy czym 77% z nich udzieliło poparcia dla tej inicjatywy (Państwowa Komisja Wyborcza, 2003). W wyniku referendum Polska od 1 maja 2004 r. stała się pełnoprawnym członkiem UE. W roku akcesji Polska posiadała gospodarkę o łącznej nominalnej wartości 255,11 mld dolarów (Trading Economics [TE], 2023b). Wielkość ta pozwalała jej zająć 10. miejsce w zestawieniu największych gospodarek UE. W analogicznym okresie wielkość gospodarki niemieckiej wynosiła 2,81 bln dolarów (TE, 2023a), będąc ponad dziesięciokrotnie większą od polskiej, a także największą wśród państw UE. Gospodarka Polski w 2004 r. stanowiła zaledwie około 11% niemieckiej gospodarki oraz 2,24% gospodarki całej UE.

Polska w ówczesnym okresie borykała się z szeregiem problemów społecznych i gospodarczych, z których najistotniejszymi były wysoka stopa bezrobocia, niski poziom płac oraz pogłębiający się poziom ujemnego bilansu handlowego. Wielkość stopy bezrobocia w 2004 r. kształtowała się średnio na poziomie 19,5%. W roku akcesji Polski do struktur europejskich wskaźnik poziomu bezrobocia przekraczał ponad dwukrotnie średnią UE. Szacuje się, że około 3,2 mln Polaków pozostawało wówczas bez zatrudnienia (Piotrowski, 2014, s. 19). Wskaźnik PKB per capita według parytetu siły nabywczej stanowił zaś 47% średniej wartości państw UE (Piotrowski, 2014, s. 24–27).

W 2004 r. wielkość nominalna gospodarki niemieckiej stanowiła aż 24,6% wartości gospodarczej UE. Uśredniony wskaźnik bezrobocia kształtował się w okolicach 12,67%, osiągając znaczące rozbieżności w poszczególnych krajach związkowych – od 20,3% w Saksonii-Anhalt do 6,2% w Badenii-Wirtembergii (Statistisches Bundesamt [Destatis], 2024a). Wskaźnik PKB per capita w ujęciu parytetu siły nabywczej kształtował się na poziomie 109% średniej unijnej (European Statistical Office [Eurostat], 2005, s. 1).

2. Tempo nominalnego przyrostu gospodarczego Polski i Niemiec w okresie minionych dwóch dekad

Gospodarki obu państw odgrywają istotną rolę w strukturach gospodarczych UE, choć różnią się pod wieloma względami. Przeprowadzona analiza przedstawia rezultaty badań tempa rozwoju gospodarczego Polski i Niemiec, uwzględniając w ocenie kluczowe czynniki, które na nie wpłynęły w okresie ostatnich 20 lat.

W latach 2004–2023 nominalna wartość gospodarki polskiej wzrosła o 442,31 mld dolarów amerykańskich w porównaniu z 255,11 mld dolarów z 2004 r. Wielkość ta oznacza przyrost gospodarczy stanowiący 173,38%. Uśrednione tempo wzrostu nominalnego gospodarki polskiej kształtowało się na poziomie 6,56%. W okresie pierwszej dekady wskaźnik ten wynosił 9,8%. Dekada pierwsza jest szczególnie złożona dla gospodarki polskiej.

Lata 2004–2006 są okresem trudnym dla polskiego hutnictwa, gdyż podczas procesu negocjacji Polskie władze zobowiązały się do zredukowania zatrudnienia w tym sektorze, ograniczając znacząco moce wytwórcze. Rezultatem powyższego było zredukowanie zatrudnienia o 22,4% w całym sektorze hutniczym. Powodem tej sytuacji była obawa strony europejskiej wynikająca z faktu, że Polska posiadała w tamtym okresie zdolności wytwórcze wszystkich pozostałych państw członkowskich razem wziętych, w wyniku czego istniało wysokie prawdopodobieństwo zakłócenia konkurencyjności jednolitego rynku (Chruściel, Kloc, 2013, s. 98–99). W analogicznym czasie Polska otrzymała 1,4 mld euro wsparcia z UE na przeprowadzenie adaptacji finansów publicznych, z których część udało się przesunąć na rozwój polskiej wsi (Chruściel, Kloc, 2013, s. 96). W okresie 2004–2006 UE przekazała Polsce środki finansowe w wysokości 2,6 mld złotych w ramach wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw (Adamowicz, 2022, s. 121).

W 2008 r. polska gospodarka osiągnęła najwyższą nominalną wartość PKB w okresie pierwszej dekady członkostwa w strukturach UE. Przyrost gospodarczy w ujęciu nominalnym przekroczył wielkość rzędu 24%, w realnym zaś 5%. W latach

2007–2008 Polska mogła się pochwalić jednym z najwyższych wskaźników wzrostu gospodarczego w ujęciu nominalnym w całej UE. Przyczyną tego stanu rzeczy była odporność polskiej gospodarki na kryzys światowy. Opóźnione w czasie reperkusje, wzrost konsumpcji indywidualnej oraz deprecjacja polskiego złotego znacząco wpłynęły na sukces osiągnięty przez gospodarkę krajową (Jabłoński, 2013, s. 99). Niestety gospodarka ta spotkała się wówczas z szeregiem utrudnień, którymi było wystąpienie wysokiego ujemnego salda w obrotach handlowych wynoszące 23,8 mld euro, a także odpływ inwestycji portfelowych (Piotrowski, 2014, s. 37–39).

W 2009 r. w ujęciu nominalnym PKB Polski doświadczyło recesji, w realnym zaś wzrosło, kontynuując dalszy rozwój o 1,8%. Polska jako jedyny członek UE utrzymała wówczas dodatnie tempo realnego wzrostu PKB. Rozwój gospodarczy w tamtym okresie był spowodowany dalszym pobudzeniem popytu krajowego, poluzowaniem polityki fiskalnej, jak również utrzymaniem niskiego kursu złotego w stosunku do dolara amerykańskiego oraz euro. Działania władz monetarnych wpłynęły na wyraźne pobudzenie atrakcyjności polskiego eksportu (Piotrowski, 2014, s. 22). Analogiczna sytuacja miała miejsce w 2015 r., gdy wartość nominalna PKB Polski zmniejszyła się w wyniku embarga nałożonego przez Rosję, a także występującej deflacji sięgającej 0,9%. Sytuacja gospodarcza była wówczas skomplikowana, gdyż polski eksport do Federacji Rosyjskiej został zredukowany aż o 26,7%. Warto zwrócić uwagę, że rok wcześniej wielkość ta również uległa ograniczeniu, tym razem o 14% (Główny Urząd Statystyczny [GUS], 2016, s. 14).

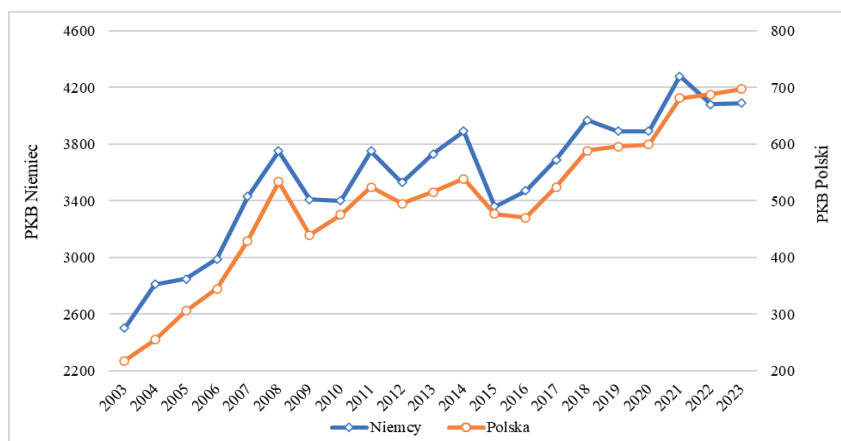
Rok 2017 charakteryzował się odbiciem tempa nominalnego wzrostu PKB Polski wynoszącym 11,62%. Czynniki wpływającymi na przyrost gospodarki były: poprawiająca się sytuacja na światowych rynkach, wystąpienie zjawiska inflacyjnego w miejsce poprzedniego deflacyjnego oraz akumulacja nakładów brutto na środki trwałe (GUS, 2018, s. 35). Spowolnienie tempa przyrostu nominalnego PKB Polski wystąpiło ponadto w latach 2019–2020, będąc rezultatem ogólnoświatowego kryzysu gospodarczego związanego z pandemią COVID-19. W 2021 r. gospodarka dokonała dynamicznego wzrostu wartości nominalnej polskiego PKB wynoszącego blisko 13,66%, powracając na ścieżkę dalszego rozwoju gospodarczego.

W latach 2014–2023 średnie tempo przyrostu PKB nominalnego Polski wynosiło 3,32%, będąc wyraźnie słabszym w stosunku do pierwszej dekady. Najwyższą nominalną wartość gospodarka Polski osiągnęła w 2023 r. – 697,42 mld dolarów amerykańskich. Oznacza to, że na koniec 2023 r. wartość polskiej gospodarki stanowiła 4,15% PKB Unii Europejskiej. Osiągnięty rezultat prezentuje wzrost udziału polskiego PKB nominalnego w strukturze gospodarczej UE o 1,91 p.p. w ciągu 20 lat. Nieustanny rozwój gospodarczy Polski pozwolił jej w 2006 r. wyprzedzić pod względem wielkości gospodarkę Austrii, Belgii (w latach 2008, 2011, 2014–2015 i od

2017 do dziś), a także Szwecji w 2018 r. Wynikiem powyższego Polska zajmuje obecnie szóste miejsce pod względem nominalnej wielkości gospodarczej wśród państw UE.

Pierwsza dekada XXI w. była okresem znaczących wyzwań, jakie niewątpliwie stały przed państwem niemieckim. Bezrobocie przekraczające 10% w 2003 r. (Destatis, 2024b), archaiczna struktura gospodarcza wschodnich landów wymagająca olbrzymich nakładów finansowych czy skomplikowana sytuacja dotycząca budżetu centralnego to wyłącznie nieliczne z ówczesnych problemów gospodarczych Niemiec. Wyłącznie w latach 1991–2003 władze państwowe podjęły decyzję o transferowaniu ponad 900 mld euro na rzecz wschodniej części terytorium w celu zwalczania trudności gospodarczych (Dustmann, Fitzenberger, Schönberg, Spitz-Oener, 2014, s. 165). Występujące czynniki nie przeszkodziły jednak gospodarce niemieckiej w ciągu ostatnich 20 lat zanotować przyrost rządu 1,28 bln dolarów (wykres 1). Wielkość ta oznacza wzrost wartości gospodarczej o 45,55%.

Wykres 1. Wielkość PKB w ujęciu nominalnym Polski i Niemiec w latach 2004–2023 (w mld dolarów)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: Trading Economics, 2023a, 2023b.

Trudna sytuacja społeczno-gospodarcza panująca *de facto* od momentu zjednoczenia Niemiec zaowocowała powstaniem i wdrożeniem specjalnego planu reform określanego mianem Agendy 2010 (Szymanowski, 2015, s. 102–103). Dokument ten był sukcesywnie wdrażany w latach 2003–2005, stanowiąc zmianę społeczno-gospodarczą, jako jeden z głównych motorów napędowych niemieckiej gospodarki. Jego założenia dotyczyły ograniczenia wydatków przeznaczonych na służbę zdrowia, wydłużając zarazem wiek, który musieli osiągnąć obywatele, aby przejść na wcześniejszą emeryturę. Kolejną z głównych kwestii uregulowanych przez Agendę 2010 był

obowiązek przyjęcia przez bezrobotnego każdej pracy oraz zawieszenie corocznej waloryzacji emerytur (Czech-Rogosz, 2005, s. 133–139). Przyczyną wprowadzonych reform było powszechne przekonanie, że trudna sytuacja społeczno-gospodarcza jest efektem m.in. wysokich kosztów pracy. Zmiany zachodzące w gospodarce niemieckiej stały się więc swoistym motorem napędowym do 2008 r. W tym okresie gospodarka Niemiec w ostatnim kwartale doświadczyła silnej recesji. Głównym czynnikiem, wpływającym na jej podatność, było ukierunkowanie gospodarki na eksport zagraniczny, przede wszystkim do państw wysoko rozwiniętych, które również dotkliwie doświadczyły tego zjawiska, a także znaczące powiązanie cykli koniunkturalnych z rozwojem gospodarki światowej. Załamania w okresie kryzysu doświadczył sektor wytwórczy, wraz z branżami pokrewnymi (Rinne, Zimmermann, 2012, s. 5). W 2010 r. sektory, które w najwyższym stopniu doświadczyły recesji, dokonały odbicia, stając się przodującymi w niemieckiej gospodarce.

Kolejny spadek nominalnej wartości gospodarczej Niemiec nastąpił w 2012 r., który był konsekwencją dalszych reperkusji związanych z kryzysem zadłużeniowym. W wyniku załamania się popytu państw wysoko rozwiniętych, a także rozprzestrzeniającego się kryzysu, nominalnie wartość PKB Niemiec spadła o 5,87% (wykres 2). Jedno z największych załamania w ujęciu nominalnym gospodarki miało miejsce w 2015 r., wyniosło ono ponad 13,5%. Recesja gospodarki niemieckiej wyłącznie w ujęciu nominalnym była efektem wystąpienia jednocześnie dwóch istotnych wydarzeń. Pierwszym był kryzys migracyjny związany z napływem emigrantów, drugim zaś konsekwencje dotyczące uwolnienia kursu franka szwajcarskiego przez Szwajcarski Bank Narodowy.

Wykres 2. Dynamika przyrostu gospodarczego Polski i Niemiec w ujęciu nominalnym w latach 2004–2023 (w proc.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: Trading Economics, 2023a, 2023b.

Pozytywnym okresem dla gospodarki Niemiec były lata 2017–2018, w których to nastąpił dynamiczny wzrost eksportu, inwestycji brutto, konsumpcji oraz zwiększenia liczby osób zatrudnionych, co było konsekwencją poprawiającej się sytuacji na rynkach światowych. Rok następny charakteryzował się widocznymi skutkami wystąpienia pandemii COVID-19. W 2020 r. gospodarka Niemiec zatrzymała się na poziomie wartości uzyskanej z 2019 r. W trakcie ostatnich lat wyraźnie zaznacza się odbicie gospodarki Niemiec po pandemii oraz dalsza kontynuacja wzrostu gospodarczego.

Dokonując analizy nominalnego wzrostu gospodarczego Niemiec i Polski w latach 2004–2013, zauważyć można, że gospodarka Niemiec w ujęciu wartościowym wzrastała znacznie szybciej w stosunku do polskiej. Wartość niemieckiej gospodarki w tym okresie zanotowała przyrost rzędu 920 mld dolarów amerykańskich w stosunku do 260,65 mld dolarów gospodarki polskiej. Lata 2014–2023 również charakteryzowały się wyższym nominalnym przyrostem gospodarczym Niemiec o wielkości 200 mld dolarów amerykańskich w stosunku do 158,34 mld dolarów polskiej gospodarki (wykres 1).

Po analizie drugiej dekady można zauważyć znaczące spowolnienie nominalnego wzrostu gospodarki Niemiec, a także stopniowe zacieranie się przewagi przyrostu w stosunku do gospodarki polskiej. W latach 2014–2023 przyrost gospodarki niemieckiej był zaledwie o 41,66 mld dolarów wyższy od wzrostu zanotowanego w polskiej gospodarce, w stosunku do 659,35 mld różnicy w okresie 2004–2013 (wykres 1). W ujęciu nominalnym niemiecka gospodarka w okresie 2004–2023 zanotowała blisko trzykrotnie wyższy przyrost w odniesieniu do gospodarki polskiej. Pierwsza dekada charakteryzowała się wyższym procentowo przyrostem gospodarki Polski w stosunku do gospodarki niemieckiej. Wynoszący ponad 9,8% nominalny wzrost stanowił ponad dwukrotność wzrostu gospodarki Niemiec z analogicznego okresu. W drugiej dekadzie tempo nominalnego wzrostu gospodarczego Polski zwolniło, kształtując się na poziomie 3,32% i stanowiąc ponad trzykrotność niemieckiego, który osiągnął rezultat wynoszący 1,14%. Uśrednione tempo rozwoju gospodarczego Polski w okresie 2004–2023 wyniosło 6,56%, będąc ponad dwukrotnie wyższe w stosunku do niemieckiego stanowiącego 2,75% (wykres 1 i 2).

Gospodarka Niemiec nastawiona na eksport zagraniczny jest w większym stopniu podatna na występujące wahania koniunkturalne, czego rezultatem jest wysoki poziom rozbieżności przyrostu nominalnego PKB. Wysoki wynik w ujęciu procentowym wzrostu gospodarczego Polski jest przykładem tzw. efektu doganiania¹. Znaczącą rolę w rozwoju gospodarczym Polski odegrał m.in. wzrost

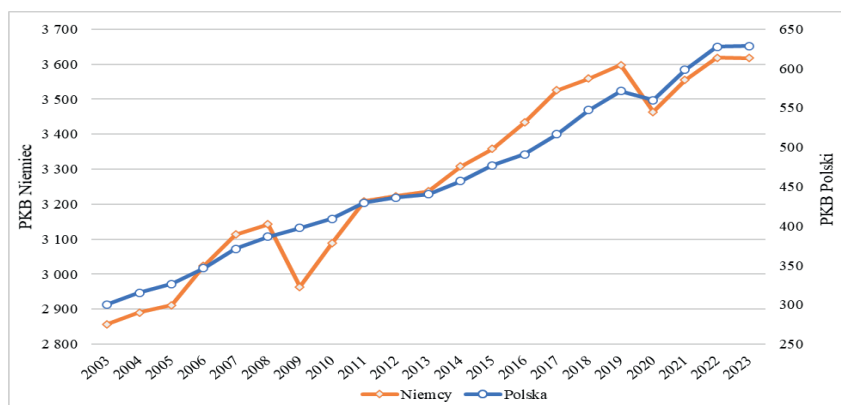
¹ Występuje w gospodarkach słabo rozwiniętych, gdyż wysoki odsetek przyrostu gospodarczego zwykle wynika z niskiego poziomu osiągniętego w roku poprzednim.

inwestycji zagranicznych wraz z napływem środków finansowych z UE. Zasoby finansowe pozwoliły dokonać modernizacji kraju, co wpłynęło na poprawę pozycji polskich przedsiębiorców w handlu zagranicznym.

3. Gospodarka Polski i Niemiec w ujęciu realnym

Dokonując analizy gospodarki Polski i Niemiec za pomocą wskaźnika produktu krajowego brutto w ujęciu realnym w stosunku do nominalnego, zauważyć można kilka istotnych różnic, które wystąpiły w okresie ostatnich 20 lat (wykres 3). Wskaźnik PKB w ujęciu realnym, choć jest mniej popularny, eliminuje wahania cenowe w gospodarce związane z wystąpieniem zjawiska inflacji (Samuelson, Nordhaus, 2019, s. 397).

Wykres 3. PKB w ujęciu realnym Polski i Niemiec na przestrzeni lat 2004–2023 (w mld dolarów)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Worldometer, b.d. a, b.d. b.

W 2004 r. w ujęciu realnym wartość polskiej gospodarki wynosiła 315,43 mld dolarów w stosunku do 2,89 bln dolarów gospodarki niemieckiej. W latach 2004–2023 gospodarka Polski zanotowała wzrost o 313,29 mld dolarów, co oznaczało niemalże jej podwojenie w okresie ostatnich dwóch dekad. Wyłącznie w latach 2004–2013 polska gospodarka zanotowała przyrost wynoszący 124,75 mld dolarów, będący znacznie niższym w porównaniu z latami 2014–2023, w których to wzrost gospodarczy wyniósł 171,64 mld dolarów. W całym analizowanym okresie średnie tempo przyrostu polskiej gospodarki kształtowało się na poziomie wynoszącym 3,79%. Gospodarka niemiecka w analogicznym okresie odnotowała wzrost wynoszący 726 mld dolarów. W latach 2004–2013 gospodarka Niemiec zwiększyła się o 346 mld dolarów, notując znacznie wyższy przyrost w stosunku do drugiej dekady, gdy jej wartość wzrosła

o 309 mld dolarów. W ujęciu procentowym średnie tempo przyrostu gospodarki niemieckiej w czasie dwóch ostatnich dekad oscylowało w granicach 1,21%.

Omawiany okres charakteryzuje się ponad dwukrotnie szybszym tempem wzrostu gospodarki Niemiec w porównaniu do Polski w ujęciu wartościowym. Dokonując uśrednienia wskaźnika w ujęciu procentowym, miernik ten wykazuje ponad trzykrotnie wyższe tempo rozwoju gospodarczego Polski. Istotną kwestią jest ponadto przeciwna tendencja charakteryzująca obie gospodarki. W okresie pierwszej dekady w ujęciu wartościowym gospodarka niemiecka notowała wyższe tempo przyrostu gospodarczego, łapiąc swoistą „zadyszkę” w drugiej dekadzie analizowanego okresu. Gospodarka Polski w analogicznym okresie nabrała rozpędu, nieznacznie niwelując różnicę gospodarczą. W pierwszej dekadzie dla gospodarki Polski istotne są lata 2009–2010. Okres ten charakteryzował się wystąpieniem recesji w gospodarce niemieckiej, pozwalając tym samym nieco zredukować dzielący je dystans gospodarczy. Interesującymi są również lata 2019–2021, które charakteryzują się widocznymi skutkami globalnej walki z pandemią COVID-19. Zarówno gospodarka Polski, jak i Niemiec doświadczyły recesji w 2020 r., stając przed niewątpliwie trudnym zadaniem, którym był powrót na dawną ścieżkę wzrostu gospodarczego. Polsce zadanie to udało się wykonać o rok wcześniej, gdyż już w 2021 r. wielkość jej gospodarki była wyższa w stosunku do 2019 r.

4. Produkt krajowy brutto per capita według parytetu siły nabywczej

Analizując gospodarki państw UE, nie sposób pominąć wskaźnik PKB per capita w ujęciu parytetu siły nabywczej. Miernik ten pozwala obliczyć wielkość PKB według siły nabywczej w specjalnie opracowanej walucie PPS, która według założeń eliminuje m.in. różnice w poziomie cen, ułatwiając dokładniejsze wskazanie poziomu życia mieszkańców UE. Wynik wyrażony jest zazwyczaj w stosunku do średniej unijnej, która przyjmuje wartość bazową wynoszącą 100 (Eurostat, 2024a).

Gospodarka Polski w roku przystąpienia do UE wykazywała jeden z najniższych wyników wynoszący zaledwie 47%. Niższą wartość wskaźnika w ówczesnym okresie spośród 25 członków prezentowała jedynie Łotwa, której wynik wyniósł 43%. Aby dokładniej zobrazować ówczesny stan gospodarki Polski, wystarczy przyrównać go do wartości wykazywanych przez państwa Grupy

Wyszehradzkiej². Republika Czeska w 2004 r. generowała wielkość rzędu 72%, Węgry – 61%, nawet znacznie mniejsza Słowacja osiągnęła wynik 52% (Eurostat, 2005, s. 1). W 2010 r. wskaźnik ten dla polskiej gospodarki poprawił się, oscylując już w granicach 63% średniej unijnej. Osiągnięty wynik pozwolił Polsce zająć 23. miejsce spośród 27 państw UE. Wielkość wskaźnika, choć uległa wzrostowi, w dalszym ciągu była jedną z najniższych. Niższe wartości prezentowały wówczas jedynie Bułgaria, Rumunia, Łotwa oraz Litwa. Wydawałoby się, że gospodarka Polski opieszale dokonywała koniecznych zmian. Stabilny rozwój gospodarczy pozwolił jednak Polsce w 2013 r. osiągnąć wynik już 67% średniej unijnej. Oznacza to, że w ciągu dekady wskaźnik PKB per capita według parytetu siły nabywczej Polski wzrósł o 20 p.p. Jak znaczący rozwój poczyniła polska gospodarka w latach 2004–2013, obrazuje sytuacja, według której udało jej się zmniejszyć dystans dzielący ją od Republiki Czeskiej aż o 6 p.p. czy Węgier – o 13 p.p., lecz niestety odległość dzieląca ją i Słowację wzrosła o 6 p.p. W 2020 r. polska gospodarka osiągnęła poziom 76% średniej unijnej. Wynik ten pozwolił jej wyprzedzić gospodarkę Węgier o 2 p.p. oraz Słowacji o 4 p.p., przyczyniając się jednocześnie do dalszego zmniejszenia dystansu w stosunku do Czech o kolejne 2 p.p. (Eurostat, 2005, s. 1, 2011, s. 2, 2012, s. 2, 2013, s. 2; Svennebye, 2008, s. 3).

Szybki powrót na drogę rozwoju gospodarki Polski po okresie pandemii zaowocował dalszą poprawą wartości wskaźnika, który w 2023 r. wyniósł już 80% średniej unijnej. Wartość ta oznacza wzrost przewagi w stosunku do gospodarki Węgier o kolejne 4 p.p. oraz Słowacji o 7 p.p., a także dalszą redukcję dystansu dzielącą ją od Republiki Czeskiej, który wynosił już zaledwie 11 p.p. Gospodarka Polski w 2023 r. zajęła 20. miejsce spośród 27 państw. Polska wyprzedziła państwa, takie jak: Bułgaria (64%), Grecja (67%), Łotwa (71%), Słowacja (73%), Węgry (76%), Chorwacja (76%) czy Rumunia (78%). W niedalekiej przyszłości Polska najprawdopodobniej nawiąże rywalizację z Estonią, której wskaźnik w 2023 r. wyniósł 81%, a także z Portugalią (83%). Przyrost wskaźnika wynoszący znaczące 33 p.p. w okresie ostatnich dwóch dekad daje Polsce szansę w niedługim okresie na podjęcie rywalizacji gospodarczej z państwami Zachodu wykazującymi wynik powyżej średniej dla państw UE (Eurostat, 2024c).

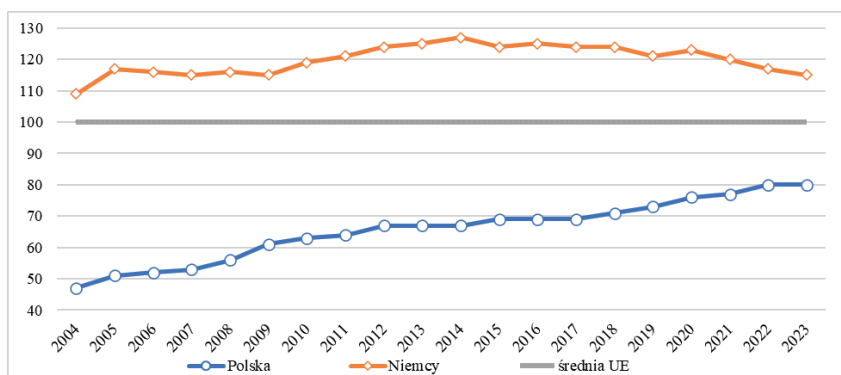
Gospodarka Niemiec w 2004 r. generowała wielkość wskaźnika PKB per capita w ujęciu parytetu siły nabywczej na poziomie 109%. Wynik ten plasował ją na 11. miejscu wśród państw UE. W stosunku do polskiej gospodarki niemiecka wykazywała wynik wyższy o ponad 62 p.p. Rok 2010 przyniósł

² Nieformalna grupa współpracy o charakterze regionalnym, w skład której wchodzi Polska, Węgry, Czechy i Słowacja.

poprawę wskaźnika w stosunku do poprzedniego roku o 4 p.p., jak również o 10 p.p. w odniesieniu do 2004 r. Różnica dzieląca polską gospodarkę od niemieckiej została zredukowana o 6 p.p. (wykres 4). Poprawa wartości, którą wykazał wskaźnik, przyniosła ponadto awans gospodarki Niemiec na 7. pozycję wśród państw UE pod względem wysokości tego wskaźnika. Wartość wykazana przez Berlin była wyższa od wielkości uzyskanej przez państwa, takie jak: Wielka Brytania, Belgia, Finlandia czy Francja. W 2014 r. niemiecka gospodarka osiągnęła wynik 127% średniej unijnej, będący do dziś najlepszym w jej historii, który pozwolił jej awansować na 6. pozycję *ex aequo* z gospodarką Szwecji. Dystans gospodarczy pomiędzy Polską a Niemcami wzrósł w tym okresie o 4 p.p., generując już wielkość różnicy wynoszącą 60 p.p. W 2020 r. gospodarka niemiecka osiągnęła wynik rzędu 123% średniej unijnej. Wartość ta analogicznie klasyfikowała ją na 6. miejscu razem z gospodarką Szwecji. Polska gospodarka w tym okresie zmniejszyła dystans dzielący ją od niemieckiej aż o 13 p.p. Gospodarka Niemiec w 2023 r. zanotowała dalszy spadek wartości w stosunku do średniej unijnej, tym razem o 8 p.p. Generowana wielkość wskaźnika wpłynęła na jej spadek na 8. miejsce w zestawieniu państw UE. Gospodarkę Niemiec zdołała wyprzedzić Belgia i Szwecja.

Gospodarczy dystans pomiędzy Polską a Niemcami uległ dalszemu zmniejszeniu, który wynosi obecnie 35 p.p. (wykres 4). Na przestrzeni dwóch dekad gospodarka Niemiec charakteryzowała się względnie stabilną wartością wskaźnika produktu krajowego brutto per capita według parytetu siły nabywczej. Nieprzerwanie utrzymująca się ponad średnią unijną wartość miernika oznacza, że społeczeństwo niemieckie jest bogatsze od przeważającej większości społeczeństw UE. Niepokojące z perspektywy Niemiec może być zjawisko nieustannego pogłębiania się negatywnej tendencji wykazywanej wartości, która postępuje od 2016 r. (z wyjątkiem 2020 r.). Na przestrzeni dwóch dekad zaobserwować można stopniowe zacieranie się przepaści gospodarczej dzielącej Polskę i Niemcy. Wartość różnicy wynosząca 62 p.p. w 2004 r. uległa znaczącej redukcji do 35 p.p. w 2023 r. Sytuacja ta jest wynikiem nieprzerwanego wzrostu gospodarczego Polski, a także systematycznego spadku wartości wskaźnika produktu krajowego brutto per capita według parytetu siły nabywczej generowanego przez gospodarkę Niemiec (Eurostat, 2024b).

Wykres 4. PKB per capita według parytetu siły nabywczej gospodarki Polski i Niemiec na przestrzeni lat 2004–2023 (w PPS)



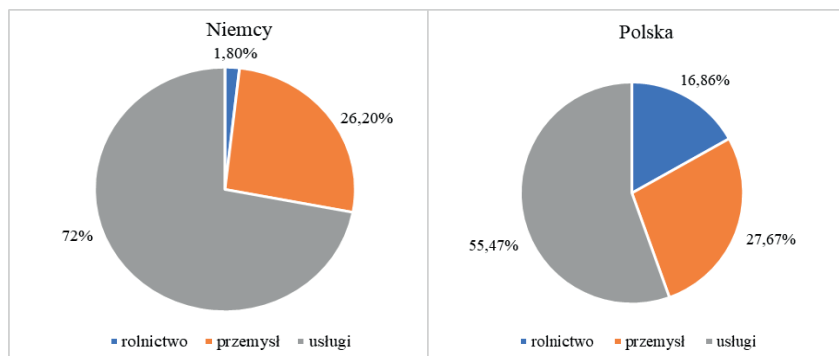
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurostat, 2005, s. 1, 2011, s. 2, 2012, s. 2, 2013, s. 2, 2024c; Svenneby, 2008, s. 3.

5. Zmiana struktury gospodarczej Polski oraz Niemiec

Okres ostatnich dwóch dekad był czasem wzmożonego napływu inwestycji zagranicznych, poprawy infrastruktury oraz dynamicznego wzrostu gospodarczego. Wraz z intensyfikacją wzrostu ekonomicznego przeobrażeniu uległa struktura zatrudnienia w poszczególnych sektorach. W 2004 r. najwyższy odsetek Polaków pracował w sektorze usług, który generował 55,47% miejsc pracy. Sektor przemysłu w analogicznym okresie oferował miejsca pracy dla 27,67% osób pracujących, w rolnictwie zaś zatrudnienie znalazło 16,86% osób pracujących (wykres 5). Struktura zatrudnienia w gospodarce Niemiec już w 2004 r. diametralnie różniła się w stosunku do polskiej. Najwyższy odsetek miejsc pracy generował sektor usług, który zatrudniał aż 72% społeczeństwa. W sektorze przemysłowym pracę znalazło 26,20% pracujących, zaledwie 1,80% społeczeństwa niemieckiego pracowało w rolnictwie (wykres 5). Dokonując analizy, nie sposób nie zauważyć rozbieżności w strukturach zatrudnienia obu krajów. Niemiecki sektor usług generował o 15 p.p. większy udział zatrudnienia w stosunku do polskiego. Wspomniana różnica znalazła odzwierciedlenie w sektorze rolniczym, który to stanowił o 15 p.p. wyższy udział w strukturze zatrudnienia w porównaniu do niemieckiego. Warto wspomnieć, że cechą charakterystyczną gospodarek wysoko rozwiniętych jest znaczny udział zatrudnienia generowany przez sektor usług. Przyczyną tego stanu rzeczy jest wysoki poziom kompetencji, jaki musi wykazywać pracownik, a także wyższy poziom zysku generowanego przez ten

sektor dla gospodarki. Państwa znacznie mniej zamożne charakteryzuje wysoki odsetek społeczeństwa zatrudnionego w rolnictwie, gdyż ten sektor nie generuje tak wysokich zysków, jak pozostałe. Struktura zatrudnienia w przemyśle kształtowała się na względnie podobnym poziomie.

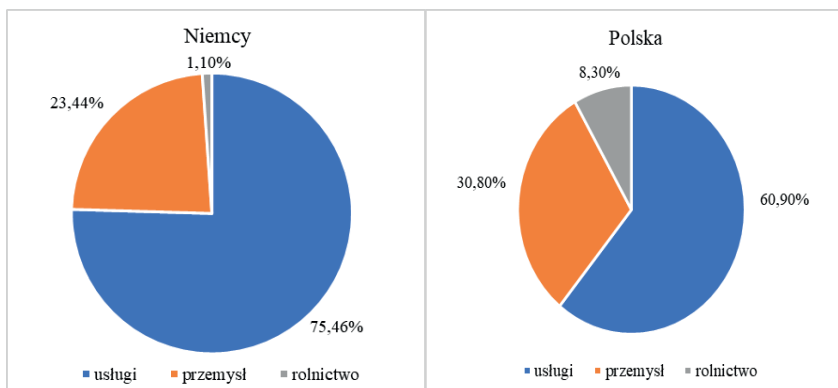
Wykres 5. Struktura zatrudnienia w gospodarce polskiej i niemieckiej w 2004 roku



Źródło: GUS, 2005, s. 10; Bundeszentrale für Politische Bildung, 2020.

W ciągu ostatnich lat zauważalne jest stopniowe przekształcanie struktury zatrudnienia społeczeństwa polskiego na wzór państw wysoko rozwiniętych. Rezultatem unowocześniania gospodarki jest odpływ pracowników z sektora rolniczego do pozostałych branż. W latach 2004–2022 o połowę spadł udział osób zatrudnionych w rolnictwie (8,56 p.p.). Odsetek społeczeństwa pracującego w sektorze usług oraz przemyśle wzrósł w tym okresie odpowiednio o 5,43 p.p. i 3,13 p.p. (wykres 6).

W niemieckich strukturach gospodarczych, podobnie jak w polskich, doszło do zmian wielkości zatrudnienia, choć są one nieznaczne. W latach 2004–2023 najwyższy odsetek miejsc pracy generował sektor usług – przyrost osób pracujących o 3,46 p.p. – kosztem pozostałych. Najwyższy spadek zatrudnienia zanotował przemysł o ponad 2,5 p.p. W analizowanym okresie doszło ponadto do dalszego odpływu pracowników z rolnictwa o 0,7 p.p. (wykres 6). Z każdym kolejnym rokiem sektor ten jest stopniowo marginalizowany w tworzeniu miejsc pracy.

Wykres 6. Struktura zatrudnienia w gospodarce Polski (2022 roku³) i Niemiec (2023 roku)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Destatis, 2024c; The World Bank, b.d.

Dokonując analizy struktury zatrudnienia gospodarki polskiej i niemieckiej, można wykazać wspólny, charakterystyczny czynnik, którym jest przyrost pracowników w sektorze usług. Polska gospodarka, będąc w dalszym ciągu krajem „na dorobku”, podejmuje próby nadrobienia zaszłości, czego dowodem jest przepływ pracowników pomiędzy sektorem rolniczym a wspomnianym już trzecim sektorem. W Niemczech działalność usługowa przejęła już znaczny odsetek pracowników z rolnictwa, dokonując dalszych wchłonieć z sektora przemysłowego. W niedalekiej przyszłości najprawdopodobniej polska struktura zatrudnienia będzie ulegała dalszym przekształceniom na wzór struktury niemieckiej. Postępująca ekspansja sektora usług będzie dokonywała się w pierwszej kolejności kosztem rolnictwa na wzór wszystkich gospodarek wysoko rozwiniętych. W dalszej perspektywie działalność usługowa będzie odnotowywała przyrost pracowników kosztem sektora przemysłowego. Sektor rolniczy wraz z odpływem siły roboczej zostanie przymuszony do dalszego zwiększania inwestycji w zaawansowane technologie. Postępujący rozwój technologiczny sektora rolniczego pozwoli wypełnić występujące braki siły roboczej, pobudzając jego efektywność.

Zakończenie

Dwie dekady członkostwa Polski w strukturach UE to czas przyspieszonego rozwoju gospodarczego, który nasilił proces zacierania się zaległości wynikających

³ Na dzień powstania publikacji brak danych dla 2023 r.

z okresu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Dynamiczny przyrost gospodarczy będący efektem modernizacji infrastruktury, otwarcia zachodnich rynków, napływu środków finansowych z UE, to tylko nieliczne z czynników, które wpłynęły na sukces odniesiony przez gospodarkę Polski. Wynikiem tych działań jest nieustannie poprawiająca się pozycja kraju w różnych zestawieniach ekonomicznych.

Niemcy w 2004 r. borykały się z wieloma problemami społeczno-gospodarczymi oraz rosnącą falą niezadowolenia społecznego. Remedium na występującą sytuację stał się radykalny plan reform Agenda 2010. Dokument ten zdecydowanie ograniczył nakłady związane z finansowaniem służby zdrowia i pomocy społecznej wypłacanej obywatelom. Do znaczących zmian doszło na rynku pracy, gdyż na osoby niepracujące nałożono obowiązek podjęcia każdej pracy pod groźbą utraty zasiłku dla bezrobotnych oraz wdrożono szereg działań mających na celu redukcję zjawiska bezrobocia. Dodatkowo na rozwój gospodarki niemieckiej wpłynął wysoki udział przemysłu w strukturze gospodarczej (charakteryzujący się innowacyjnością), ukierunkowanie gospodarki na eksport oraz najlicniejsza populacja w UE.

Na przestrzeni ostatnich dwóch dekad gospodarka Polski, pomimo dokonania dynamicznego rozwoju, nie była w stanie zredukować dystansu dzielącego ją od gospodarki Niemiec. W przeważającej większości analizowanych mierników różnica się zwiększyła, z wyjątkiem wskaźnika PKB per capita w ujęciu parytetu siły nabywczej. Nadrobienie swoistej przepaści, która dzieli obie gospodarki, wydaje się obecnie bardzo trudnym zadaniem do wykonania. Warto zwrócić uwagę, że na przestrzeni ostatniej dekady gospodarka Polski zaczęła nabierać rozpędu, przy jednoczesnym spowolnieniu, które występuje w Niemczech. Przy założeniu, że obecna sytuacja będzie się utrzymywać, istnieje szansa na ponowne wystąpienie zjawiska, według którego gospodarka Polski będzie notowała większy przyrost niż gospodarka niemiecka.

Niemiecka gospodarka, będąca obecnie największą w strukturach UE, na przestrzeni ostatnich 20 lat przeszła olbrzymią metamorfozę. Ograniczenie kosztów pracy, wydatków socjalnych oraz na służbę zdrowia zaowocowały zwiększeniem konkurencyjności gospodarczej, a także wystąpieniem znacznych oszczędności. W okresie najbliższych dwóch dekad, pomimo spowolnienia ekonomicznego, gospodarka Niemiec najprawdopodobniej utrzyma status hegemonu gospodarczego w UE. Obecnie na gospodarczym horyzoncie brak pretendenta, który mógłby nawiązać rywalizację z gospodarką niemiecką. Najprawdopodobniej w okresie najbliższej dekady sytuacja ta nie ulegnie zmianie.

Bibliografia

Literatura

- Adamowicz, M. (2022). Czynniki przemian rynku pracy w Polsce w latach 1989–2021. W: A. Siedlecka, D. Guzał-Dec (red.), *Rynek pracy wobec wyzwań przyszłości. Ewolucja i współczesne uwarunkowania* (s. 113–146). Biała Podlaska: Akademia Bialska Nauk Stosowanych im. Jana Pawła II.
- Chruściel, M., Kloc, K. (2013). Polska w Unii Europejskiej – proces akcesyjny i priorytety polskiej polityki w ramach UE. *Poliarchia*, 1(1), 89–108. doi: 10.12797/Poliarchia.01.2013.01.08.
- Czech-Rogosz, J. (2005). Reformy gospodarcze w Niemczech w ramach programu „AGENDA 2010”. *Studia Ekonomiczne*, 34, 117–142.
- 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. (2005). *GDP per capita in 2004*. Luxembourg: Eurostat Press Office.
- European Statistical Office. (2011). *GDP per capita Purchasing Power Standards*. Luxembourg: Eurostat Press Office.
- European Statistical Office. (2012). *GDP per capita Purchasing Power Standards*. Luxembourg: Eurostat Press Office.
- European Statistical Office. (2013). *First Estimates for 2012*. Luxembourg: Eurostat Press Office.
- Główny Urząd Statystyczny. (2005). *Pracujący w gospodarce narodowej w 2004 r.* Warszawa: Zakład Wydawnictw Statystycznych.
- Główny Urząd Statystyczny. (2016). *Sytuacja makroekonomiczna w Polsce na tle procesów w gospodarce światowej w 2015 roku*. Warszawa: Zakład Wydawnictw Statystycznych.
- Główny Urząd Statystyczny. (2018). *Sytuacja makroekonomiczna w Polsce na tle procesów w gospodarce światowej w 2017 r.* Warszawa: Zakład Wydawnictw Statystycznych.
- Jabłoński, Ł. (2013). Czynniki wzrostu gospodarczego w czasie bieżącego kryzysu. Polska na tle wybranych krajów świata. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 30, 90–107.
- Piotrowski, J. (2014). Konwergencja Polski z Unią Europejską w ujęciu makroekonomicznym. W: E. Kaliszuk (red.), *Dziesięć lat Polski w Unii Europejskiej* (s. 17–43). Warszawa: Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Konjunktur.
- Rinne, U., Zimmermann, K. F. (2012). Another Economic Miracle? The German Labor Market and the Great Recession. *IZA Journal of Labor Policy*, 1(3). doi: 10.1186/2193-9004-1-3.

Samuelson, P. A., Nordhaus, W. D. (2019). *Ekonomia* (tłum. A. Bukowski, J. Środa). Poznań: Dom Wydawniczy Rebis.

Szymanowski, R. (2015). Niemcy jako koordynowana gospodarka rynkowa. Wymiary transformacji i perspektywy rozwoju. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 407, 98–108. doi: 10.15611/pn.2015.407.08.

Netografia

Bundeszentrale für Politische Bildung. (2020). *Erwerbstätige nach Wirtschaftssektoren*. Pobrano z <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61698/erwerbstaetige-nach-wirtschaftssektoren/> (10.05.2024).

European Statistical Office. (2024a). *GDP per capita in PPS*. Luxembourg: European Commission. Pobrano z <https://data.europa.eu/data/datasets/lxegay13nlotu97prjw?locale=en> (8.05.2024).

European Statistical Office. (2024b). *GDP per capita in PPS*. Luxembourg: European Commission. Pobrano z https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00114/default/table?lang=en&category=t_prc.t_prc_ppp (9.05.2024).

European Statistical Office. (2024c). *Purchasing Power Parities*. Pobrano z https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/prc_ppp_ind__custom_12968473/default/table?lang=en (22.09.2024).

International Monetary Fund. (2024). *Gross Domestic Product*. Pobrano z <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD> (22.06.2024).

Państwowa Komisja Wyborcza. (2003). *Referendum ogólnokrajowe w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej*. Pobrano z <https://referendum2003.pkw.gov.pl/sww/kraj/indexA.html> (3.05.2024).

Statistisches Bundesamt. (2024a). *Arbeitslosenquote aller zivilen Erwerbspersonen*. Pobrano z <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=abruftabell&levelindex=2&levelid=1716406551506&auswahloperation=abruf&tableAuspraegungAuswahlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&code=13211-0011&auswahltext=&werteabruf=Werteabruf#abreadcrumb> (4.05.2024).

Statistisches Bundesamt. (2024b). *Registered Unemployed, Unemployment Rate for Germany, Former Territory of the Federal Republic*. Pobrano z <https://www.destatis.de/EN/Themes/Labour/Labour-Market/Unemployment/Tables/lrarb001.html#242346> (24.07.2024).

- Statistisches Bundesamt. (2024c). *Eckzahlen zum Arbeitsmarkt, Deutschland*. Pobrano z <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Tabellen/eckwerttabelle.html> (12.05.2024).
- Svennebye, L. (2008). GDP per capita, Consumption per capita and Comparative Price Levels in Europe. *Statistic in Focus*, 112. Pobrano z <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5584112/KS-SF-08-112-EN.PDF/1525ad79-fd56-4e13-99fd-07d75cf2f832> (22.09.2024).
- The World Bank. (b.d.). *Employment by Sector (%)*. Pobrano z <https://genderdata.worldbank.org/en/indicator/sl-empl-zs> (19.05.2024).
- Trading Economics. (2023a). *Germany GDP*. Pobrano z <https://tradingeconomics.com/germany/gdp> (4.05.2024).
- Trading Economics. (2023b). *Poland GDP*. Pobrano z <https://tradingeconomics.com/poland/gdp> (4.05.2024).
- Worldometer. (b.d. a). *Germany GDP*. Pobrano z <https://www.worldometers.info/gdp/germany-gdp/> (6.05.2024).
- Worldometer. (b.d. b). *Poland GDP*. Pobrano z <https://www.worldometers.info/gdp/poland-gdp/> (6.05.2024).

Streszczenie

Na przestrzeni ostatnich 20 lat gospodarka Polski doświadczyła spektakularnego rozwoju. Modernizacja infrastruktury oraz napływ środków unijnych pobudziły wzrost gospodarczy Polski. Nieustannie unowocześniana struktura gospodarcza kraju daje nadzieję na kontynuację procesu nadrobienia zaległości wynikających z okresu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Przedmiotem niniejszej pracy jest analiza porównawcza rozwoju gospodarczego osiągniętego przez Polskę na tle gospodarki niemieckiej w okresie ostatnich dwóch dekad. Przeprowadzona analiza opiera się na kluczowych wskaźnikach gospodarczych, tj. PKB w ujęciu realnym i nominalnym oraz PKB per capita według parytetu siły nabywczej, które umożliwiają ocenę sytuacji makroekonomicznej. Dopełniając przeprowadzone badania, scharakteryzowano zmiany, które zaszły w strukturach gospodarczych obu państw, będące efektem transformacji postindustrialnej. Dodatkowo autorzy podjęli próbę ukazania, jak z ekonomicznego punktu widzenia oba państwa prezentują się na tle pozostałych państw Unii Europejskiej.

SŁOWA KLUCZOWE: rozwój gospodarczy, PKB, gospodarka, Polska, Niemcy

Summary

Over the past two decades, Poland's economy has experienced spectacular growth. The modernisation of infrastructure and the inflow of EU funds have stimulated Poland's economic growth. The country's continually modernised economic structure gives hope

for a continuation of the process of catching up with the backlog resulting from the Polish People's Republic (PRL) period.

The purpose of this article is to conduct a comparative analysis of the economic development achieved by Poland against the background of the German economy over the past two decades. The analysis was based on key economic indicators such as GDP in real and nominal terms and GDP per capita according to purchasing power parity, which allow for the assessment of the prevailing macroeconomic situation. To complement the conducted research, the changes that have occurred in the economic structures of both countries as a result of post-industrial transformation, were characterized. Additionally, the authors attempt to show how the countries compare economically with other countries in the European Union.

KEYWORDS: economic development, GDP, economy, Poland, Germany

Nota o autorach

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

Damian Kubicki – doktorant 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: damian.kubicki@kul.pl; ORCID: 0009-0001-7566-8115.

Tomasz Sienkiewicz

Sytuacja publicznoprawna przedsiębiorcy – głównego badacza w badaniach klinicznych jako podstawa ustalenia istnienia stosunku pracy z farmaceutą w tych badaniach

Public Law Situation of the Entrepreneur – Principal Investigator in Clinical Trials as a Basis for Establishing the Existence of an Employment Relationship with a Pharmacist in These Trials

Wprowadzenie

Jeśli słyszy się pytania o badania kliniczne, często pojawia się kwestia ich celu: misja czy zysk? A jeśli odpowiedzią jest zysk, to jaki charakter prawny nadaje to badaniom klinicznym? Wśród opublikowanych artykułów naukowych dotyczących badań klinicznych nie brakuje istotnych opracowań z dziedziny prawa, ekonomii, finansów i zarządzania o charakterze zarówno teoretycznym, jak i praktycznym. Autor niniejszego opracowania zwraca uwagę na stosunki prawne łączące farmaceutów z głównym badaczem, które mogą rodzić wątpliwości co do charakteru prawnej więzi łączącej te podmioty wskutek niedoformalizowania statusu prawnego głównego badacza.

Definicja legalna wskazuje: „Główny badacz» oznacza badacza, który jest szefem zespołu badaczy prowadzącego badanie kliniczne w ośrodku badań klinicznych i który jest z tego tytułu odpowiedzialny” (art. 2 pkt 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 536/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie badań klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi oraz uchylecia dyrektywy 2001/20/WE, Dz. Urz. UE L 158 z 27.05.2014, s. 1–76, dalej: rozporządzenie 536/2014; art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o badaniach klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi, Dz. U. z 2023 r. poz. 605). Skoro jest to „szef zespołu”, to na jakiej podstawie funkcjonują w zespole jego podwładni? Jakie kompetencje musi mieć ten „szef”? Zgodnie z art. 37 ustawy o badaniach klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi:

1. Głównym badaczem w badaniu klinicznym produktu leczniczego prowadzonym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej może być posiadający prawo wykonywania zawodu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:

- 1) lekarz;
 - 2) lekarz dentysta;
 - 3) pielęgniarka albo położna, posiadająca dyplom ukończenia studiów na kierunku pielęgniarstwo lub położnictwo.
2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, jednym z badaczy jest lekarz lub lekarz dentysta.

Artykuł 73 rozporządzenia 536/2014 stanowi:

Główny badacz zapewnia zgodność badania klinicznego w ośrodku badań klinicznych z wymogami niniejszego rozporządzenia oraz wyznacza zadania członkom zespołu badaczy w sposób, który nie zagraża bezpieczeństwu uczestników oraz wiarygodności i odporności danych uzyskanych w ramach badania klinicznego w tym ośrodku badań klinicznych.

O aktualności podejmowanego tematu świadczy fakt niedawnej zmiany prawa w ww. zakresie związanego z wejściem w życie ustawy o badaniach klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi (Ustawa, 2023), która zmienia m.in. ustawę – Prawo farmaceutyczne (Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 686, dalej: pr.f.) oraz uchyla rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 2 maja 2012 r. w sprawie Dobrej Praktyki Klinicznej (Dz. U. z 2012 r. poz. 489). Oznacza to możliwość badań porównawczych statusu głównego badacza w badaniach klinicznych. Niniejszy artykuł dotyczy obszaru badań klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi. Sposób organizacji obszaru ochrony zdrowia jest świadectwem poziomu cywilizacyjnego społeczeństwa. Niedostateczna ochrona zdrowia jest cechą krajów doświadczonych brakiem rozwoju (zob. D. Marzec, P. Marzec, 2011, s. 289).

1. Prawo farmaceutyczne jako nowa gałąź prawa

Komentując wyodrębnienie z ustawy – Prawo farmaceutyczne (Ustawa, 2001) regulacji badań klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi, na tle ww. nowej ustawy z 2023 r., we wstępie rozważań o statusie prawnym głównego badacza należy zadać pytanie: czy prawo farmaceutyczne jest już gałęzią prawa?

Nie chodzi tu oczywiście o samą ustawę – Prawo farmaceutyczne, lecz o system norm, który można zaklasyfikować w taki sposób. Narodziny nowej gałęzi prawa zawsze spotykają się z oporem tych przedstawicieli nauki, którzy przyzwyczajeni są do starych, dobrych, sprawdzonych i pewnych schematów klasyfikacji. Prawo natomiast jest dziedziną, w której elementem pewnym, starym, dobrym i sprawdzonym jest ciągła zmiana. Jest to szczególnie „znak czasu” współczesnej legislacji. Prawo farmaceutyczne jest sytuowane również jako element systemu prawa medycznego (szerzej zob. Ogiegło, 2019, s. 4–8).

Problem permanentnej nowelizacji jest stałym wyzwaniem dla badaczy prawa administracyjnego. Skutki licznych zmian mogą być takie, że oto pewna grupa norm prawnych ujęta w ramy jednej lub kilku ustaw zaczyna nabierać cech odrębności od gałęzi prawa, z której się wywodzi. Jest to proces postępujący, który wskutek konsekwentnego wprowadzania odmienności od macierzystej gałęzi prawa może w końcu skutkować jej wyodrębnieniem – albo w ramach gałęzi prawa, albo poza nią. Podobna sytuacja występuje obecnie z zespołem norm, które można nazwać prawem farmaceutycznym (o narodzinach nowej gałęzi prawa w kontekście prawa ochrony zabytków zob. Zeidler, 2014, s. 23), które znajduje się w takim punkcie swojej ewolucji, że daje się wydzielić m.in. z prawa administracyjnego. Należy jednak zapytać: czy jest powszechnie uznaną wyodrębnioną gałęzią prawa, czy posiada własne zasady, orzecznictwo i doktrynę. Poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o przyszłość wśród gałęzi prawa nieuchronnie odbywać się będzie w analizie instytucji prawnych i statusu prawnego organów władzy publicznej. Poszukiwanie odpowiedzi na to pytanie jest możliwe w badaniach prawnych form działania organów administracji publicznej oraz wpływu wywieranego na inne gałęzie prawa, w tym skutków prawnych generowanych przez analizowane normy. Skutki te są widoczne w sytuacji, gdy główny badacz (najczęściej lekarz) zatrudniony w ośrodku (np. szpitalu) nie na umowę o pracę tylko jako zewnętrzny przedsiębiorca jest głównym badaczem w badaniu klinicznym, w którym udział biorą farmaceuci apteki szpitalnej zatrudnieni przez szpital na umowę o pracę. Wówczas niedoformalizowanie stosunków prawnych na linii główny badacz–sponsor–ośrodek–wykonawca może prowadzić do niezamierzonego przez głównego badacza nawiązania stosunku pracy z wykonawcami (lub nie).

Jaki wpływ mają normy publicznoprawne prawa farmaceutycznego na sferę prywatnoprawną i czy należy tę sferę zostawić regułom wolnego rynku? Wyważanie zakresu obowiązków pomiędzy obywatelem a państwem jest sprawą trudną. W świetle konstytucyjnej zasady ochrony własności nakładanie obowiązków nie może oznaczać nałożenia ciężarów publicznych będących ukrytą formą wywłaszczenia lub zastawianiem pułapki na obywatela. Z tego względu ocena

regulacji w tym zakresie nie jest jedynie teoretycznym rozważaniem, lecz jest to ocena norm w działaniu – prawa mającego praktyczny, codzienny wpływ na sposób jego dbania o dobro wspólne. Na tym tle powstaje pytanie o miejsce prawa farmaceutycznego w systemie prawa. Czy mamy do czynienia z nową gałęzią prawa, czy tylko podsystemem w ramach prawa administracyjnego? Dokonując wykładni nieprecyzyjnych norm, szukać trzeba aksjologicznych podstaw systemu. Należy dokonać analizy prawa pozytywnego, w szczególności w aspekcie jego moralności, sprawiedliwości, celowości oraz bezpieczeństwa prawnego. Stawiam hipotezę, iż w prawie farmaceutycznym rola norm pozaprawnych jest bardzo istotna. Jednym z celów badań naukowych powinno być poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o przyszłość prawa farmaceutycznego wśród gałęzi prawa. Odpowiedzi na to pytanie należy poszukiwać również w badaniach prawnych form działania i wpływu, jaki normy publicznoprawne wywierają na sferę prywatnoprawną, zarządzania czy ekonomiczną.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie ryzyka niezamierzonego nawiązania stosunku pracy pomiędzy głównym badaczem a farmaceutą na podstawie norm publicznoprawnych, w sytuacji gdy brak właściwie doformalizowanych prywatnoprawnie warunków współpracy głównego badacza, wykonawcy – farmaceuty, ośrodka (często szpitala) oraz sponsora (najczęściej przedsiębiorstwa finansującego badania kliniczne nad substancją, którą zamierza wprowadzić na rynek). Do tak sformułowanego celu badawczego należy dobrać zakres norm prawnych i zakres zagadnień faktycznych, które powinny znaleźć się w obszarze badawczym.

Pozostaje jeszcze zadać pytanie: czy wyodrębnianie badań klinicznych do rangi ustawy odrębnej od ustawy – Prawo farmaceutyczne było naprawdę konieczne?

2. Ekonomicznoprawny obszar badawczy związany ze statusem głównego badacza w badaniach klinicznych

Główny badacz oraz badacz są obowiązani do realizacji obowiązków określonych w rozporządzeniu 536/2014 (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE), 2014). Przy tak określonym celu badawczym prawnym polem badawczym będą głównie normy prawne zawarte w: Kodeksie pracy (Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1465 z późn. zm., dalej: k.p.), ustawie – Prawo farmaceutyczne (Ustawa, 2001) oraz ustawie – Prawo przedsiębiorców (Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 236 z późn. zm.), a także ustawie o badaniach

klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi (Ustawa, 2023), zwłaszcza w obszarze zmieniającym regulacje dotyczące badań klinicznych oraz normy rozporządzenia 536/2014. By odpowiedzieć na pytanie: czy może dojść do skutecznego niezamierzonego zawarcia umowy o pracę, analizie należy poddać normy prawa materialnego art. 3 i art. 22 k.p., normy wynikające z ustawy – Prawo przedsiębiorców, a ponadto w wymiarze historycznoprawnym należy dokonać porównania zmienionych lub uchylonych przepisów art. 2 pkt 2 i 2a, art. 37b, art. 37c, art. 37j, art. 37ra pr.f. oraz § 3 pkt 4, § 4 pkt 1–3, 5–6, 10–13, § 5 ust. 1 i 2, § 6 pkt 2 i 3, § 8 ust. 1 pkt 1 i 2 uchylonego rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 2 maja 2012 r. w sprawie Dobrej Praktyki Klinicznej (Dz. U. z 2012 r. poz. 489) z przepisami obowiązującymi obecnie.

W aspekcie legislacyjnym, biorąc pod uwagę zagadnienia organizacyjnoprawne związane z nawiązaniem stosunku pracy, należy zadać następujące pytania:

- Czy główny badacz prowadzi odpłatnie badania kliniczne jako przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą, czy jako pracownik ośrodka (np. szpitala)?
- Czy główny badacz rekrutuje zespół badawczy, w tym farmaceutów i czy główny badacz prowadzi badania kliniczne m.in. przy pomocy zespołu, który sam rekrutował?
- Czy praca w ww. badaniach klinicznych ma być świadczona przez farmaceutów odpłatnie i poza godzinami pracy na rzecz ośrodka (najczęściej szpitala) lub w czasie pracy ośrodka w wymiarze przekraczającym obowiązki wobec ośrodka wynikające z innych stosunków, zwłaszcza stosunku pracy?
- Jaki stosunek prawny ma łączyć głównego badacza i farmaceutów, czy farmaceuci mają wykonywać pracę na rzecz głównego badacza jako osoby nieprowadzące działalności gospodarczej?
- Czy czynności farmaceutów w ww. badaniach mają być im powierzane przez głównego badacza?
- Czy praca farmaceutów ma być wykonywana pod sformalizowanym kierownictwem głównego badacza?
- Czy farmaceuci mają obowiązek przestrzegać zaleceń głównego badacza?
- Czy za działania i zaniechania zespołu badawczego odpowiada główny badacz?
- Czy powierzenie zadań w ww. badaniach innym osobom bez zgody głównego badacza jest możliwe?
- Czy wysokość wynagrodzenia farmaceutów ustala główny badacz, w tym uwzględniając rzeczywisty nakład pracy poszczególnych członków zespołu badawczego?

- Czy wysokość wynagrodzenia farmaceutów ma być ustalona w odniesieniu do kompetencji zawodowych i norm prawa pracy, np. czy ma być nie niższa niż wysokość stawki godzinowej określonej ustawą o minimalnym wynagrodzeniu za pracę?
- Czy ośrodek – szpital zleca farmaceutom czynności w ww. badaniach lub finansuje wynagrodzenia farmaceutów w badaniach klinicznych? Czy *de lege ferenda* ma finansować ich wynagrodzenia ze środków finansowych sponsorów lub Narodowego Funduszu Zdrowia?
- Czy udział farmaceutów w ww. badaniach jest dobrowolny i ma wynikać z umowy o pracę ze szpitalem?
- Czy tzw. *pharmacy fee*, często wypłacane szpitalowi jako wynagrodzenie za używane pomieszczenia i sprzęt, ma być przeznaczone na wypłatę wynagrodzenia farmaceutów?

To tylko niewielki zakres pytań, który powinien się pojawić w przypadku regulacji obszaru tak doniosłego społecznie. „Profesja farmaceuty (niezależnie od miejsca wykonywania zadań zawodowych) jest także zawodem zaufania publicznego, o jakim mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP” (Miaskowska-Daszkiewicz, 2019, s. 44.), co należy uwzględnić w aspekcie formalizacji jego roli w badaniach klinicznych.

3. Główny badacz jako przedsiębiorca nastawiony na zysk

Bardzo popularne wśród lekarzy jest zatrudnianie się na tzw. kontraktach, a nie w ramach stosunku pracy. Jeśli zatem prowadzą jednoosobową działalność gospodarczą, oznacza to wejście w porządek prawny prawa przedsiębiorców. Stają się przez to podmiotem zewnętrznym wobec szpitala – nie jego pracownikiem.

Nawiązanie stosunku pracy wymaga zgodnego oświadczenia woli pracownika i zakładu pracy. Oświadczenie woli może być wyraźne i ujęte w formie pisemnej, jak tego wymagają przepisy Kodeksu pracy, bądź też dorozumiane, wynikające z zachowania się stron. Takie dorozumiane zawarcie umowy o pracę istnieje zwykle wówczas, gdy zakład pracy dopuszcza pracownika do wykonywania pracy i płaci mu wynagrodzenie (Wyrok SN, 1977, I PRN 112/77). Na pytanie: czy główny badacz działający w ramach jednoosobowej działalności gospodarczej może być pracodawcą? – należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 2001 r. (Wyrok SN, 2001, II UKN 274/00) osoba fizyczna może być pracodawcą (art. 3 k.p.), również gdy świadczona na jej rzecz praca pozostaje w związku z prowadzoną przez nią działalnością

gospodarczą. Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej zawiera ww. przedsiębiorcę, którego przedmiotem działania są między innymi badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie nauk medycznych, włączając w to badania kliniczne (72.19.Z). Zatem główny badacz może być pracodawcą, skoro zarejestrował i prowadzi działalność gospodarczą w ww. zakresie.

W związku z powyższym nieuprawnione jest kreowanie głównego badacza jako pracownika szpitala, skoro główny badacz jest przedsiębiorcą. Zatem na kolejne pytanie: czy prowadzenie przez głównego badacza badań klinicznych w roli głównego badacza posiada cechy działalności gospodarczej? – również należy udzielić odpowiedzi najczęściej twierdzącej. Warto tu przywołać poglądy orzecznictwa. Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 11 lutego 2021 r. (Wyrok SN, 2021, II USKP 21/21):

[...] działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Z definicji zawartej w cytowanym przepisie wynika więc, że działalność gospodarcza musi wykazywać pewne cechy (zorganizowany i zarobkowy charakter, ciągłość i profesjonalizm).

[...] wyróżniają ją pewne specyficzne właściwości, do których należy zaliczyć: zawodowy (a więc stały) charakter; związaną z nim powtarzalność podejmowanych działań; podporządkowanie zasadzie racjonalnego gospodarowania oraz uczestnictwo w obrocie gospodarczym.

Działalnością gospodarczą jest działalność wykazująca zawodowy (czyli stały) charakter, podporządkowanie regułom zysku i opłacalności (lub zasadzie racjonalnego gospodarowania) oraz uczestnictwo w działalności gospodarczej (w obrocie gospodarczym). Właściwości cechujące działalność gospodarczą, które powinny występować łącznie, to działanie stałe, nieamatorskie, nieokazjonalne, z elementami organizacji, planowania i zawodowości rozumianej jako fachowość, znajomość rzeczy oraz specjalizacja. „O działalności gospodarczej można mówić, jeżeli są spełnione kumulatywnie wszystkie przesłanki, tj. zarobkowy charakter prowadzonej działalności, jej zorganizowany charakter, ciągłość jej wykonywania” (Wyrok SN, 2021, II USKP 21/21). Podobnie wypowiada się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 11 kwietnia 2019 r. (Wyrok SN, 2019, I UK 33/18):

Ciągłość (stały charakter) w działalności gospodarczej ma dwa aspekty. Pierwszy to powtarzalność czynności, tak aby odróżnić prowadzoną działalność gospodarczą od

jednostkowej umowy o dzieło lub zlecenia albo umowy o świadczenie usługi, które same w sobie nie stanowią lub nie składają się jeszcze na działalność gospodarczą. Drugi aspekt, wynikający zresztą z pierwszego, to zamiar niekrótkiego prowadzenia działalności gospodarczej. Oba aspekty zależą od zachowania osoby podejmującej działalność gospodarczą.

Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 2017 r. (Wyrok SN, 2017, II UK 98/16):

Przesłanka zarobkowego charakteru działalności oczywiście zostanie spełniona wtedy, gdy jej prowadzenie przynosi rzeczywisty zysk, ale należy również uznać sytuację, gdy pomimo jego nieosiągnięcia, przedsiębiorca nastawiony był na uzyskanie dochodu (zdarzyć się bowiem może, iż pomimo usilnych starań firma przyniosła w danym okresie straty). W tej mierze istotny jest wyznaczony przez przedsiębiorcę cel, który w każdym przypadku, poprzez realizację zamierzonych przedsięwzięć musi zakładać wynik finansowy. Zarobkowy charakter musi być nastawiony na zysk, który powinien co najmniej pokryć koszty założenia i prowadzenia przedsięwzięcia. [...] Kolejny wyznacznik działalności gospodarczej – zorganizowany charakter, oznacza wpisanie obranego rodzaju działalności w formalne ramy organizacyjne. [...] Ostatnią wymagającą spełnienia przesłanką jest ciągłość wykonywania działalności, co jednoznacznie i stanowczo wskazuje, że wykonywanie działalności nie może mieć charakteru incydentalnego, od przypadku do przypadku, ani tym bardziej jednorazowego. Cel zadaniowy, związany z prowadzeniem przedsiębiorstwa i jego utrzymaniem, wytyczony przez osobę podejmującą działalność, musi więc zakładać nastawienie na trwanie działalności w dłuższym przedziale czasowym. W tym kontekście bardzo istotne jest odróżnienie zdarzenia prawnego wpisującego się w realizację przez osobę fizyczną umowy na warunkach cywilnoprawych, od umowy zawartej z przedsiębiorcą prowadzącym zorganizowaną i ciągłą działalność gospodarczą. Ocena prowadzona wg tego kryterium szczególnie zyskuje na znaczeniu, gdy w rozumieniu definicji legalnej działalności gospodarczej zajmujemy się zarobkową działalnością usługową, jako jedną z dopuszczalnych form działalności. Należy bowiem zauważyć, że umowę o świadczenie usług reguluje art. 750 k.c. [Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 z późn. zm. – T.S.]. Nie można więc wykluczyć, że w konkretnych realiach nie będziemy mieli do czynienia z prowadzeniem działalności gospodarczej, właśnie z uwagi na brak kumulatywnego spełnienia wszystkich przesłanek legalnej definicji działalności

gospodarczej, lecz z cywilnoprawną umową o świadczenie usług, zwłaszcza jeśli jest zawierana sporadycznie.

W przypadku działalności gospodarczej prowadzonej na zlecenie sponsora, a nie charytatywnie, będzie to najczęściej działalność gospodarcza ze wszelkimi jej cechami, włącznie ze wskazaniem badań klinicznych jako przedmiotu działania w ww. rejestrze przedsiębiorców. Na podobne odniesienie co do cech działalności gospodarczej wskazuje wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 22 października 2018 r. (Wyrok SA w Gdańsku, 2018, III AUa 283/18):

[...] stwierdzenie, że w danym wypadku mamy do czynienia z działalnością gospodarczą, wymaga ustalenia kumulatywnego spełnienia kilku przesłanek, gdyż działalność taka charakteryzuje się specyficznymi właściwościami. Chodzi o takie elementy, jak jej profesjonalny charakter, podporządkowanie regułom opłacalności i zysku lub zasadzie racjonalnego gospodarowania, działanie na własny rachunek, powtarzalność działań oraz uczestnictwo w obrocie gospodarczym [...].

[...] ocena, czy działalność gospodarcza jest wykonywana, należy przede wszystkim do sfery ustaleń faktycznych, a dopiero w następnej kolejności – do ich kwalifikacji prawnej. Działalność gospodarcza to prawnie określona sytuacja, którą trzeba oceniać na podstawie zbadania konkretnych okoliczności faktycznych, wypełniających znamiona tej działalności lub ich niewypełniających. Prowadzenie działalności gospodarczej jest zatem kategorią obiektywną, niezależnie od tego, jak działalność tę ocenia sam prowadzący ją podmiot i jak ją nazywa oraz czy dopełnia ciężących na nim obowiązków z tą działalnością związanych, czy też nie.

Jeżeli relacja głównego badacza ze szpitalem w badaniach klinicznych jest relacją przedsiębiorcy ze szpitalem, a nie pracownika (głównego badacza) ze szpitalem, to ryzyko niezauważonego niezamierzonego nawiązania stosunku pracy z farmaceutami rośnie.

4. Farmaceuta jako szczególny podmiot w badaniach klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi

Elementem niezbędnym w badaniach klinicznych jest zaufanie, nie tylko pacjenta do lekarza, ale również pomiędzy członkami zespołu badawczego, których role i zakres odpowiedzialności powinny być stabilne. W tym zakresie regulacje państwowe powinny rodzić zaufanie. „Jednocześnie trzeba podkreślić, że zasada

ochrony zaufania nie wyklucza jednak zmian w systemie prawnym” (Miaskowska-Daszkiewicz, 2016, s. 36). Gwarantem tego zaufania oraz racjonalności zmian jest państwo. W pierwszej kolejności należy wyjść od analizy przepisów uchylonych lub zmienionych. Badań klinicznych nie da się wyobrazić bez udziału farmaceuty, gdyż, zgodnie z brzmieniem sprzed nowelizacji art. 2 pkt 2 pr.f., badaniem klinicznym jest każde badanie prowadzone z udziałem ludzi w celu odkrycia lub potwierdzenia klinicznych, farmakologicznych, w tym farmakodynamicznych, skutków działania jednego lub wielu badanych produktów leczniczych; w celu zidentyfikowania działań niepożądanych jednego lub większej liczby badanych produktów leczniczych; śledzenia wchłaniania, dystrybucji, metabolizmu i wydalania jednego lub większej liczby badanych produktów leczniczych, mając na względzie ich bezpieczeństwo i skuteczność.

Poszukując odpowiedzi na pytanie: kto jest badaczem odpowiedzialnym za prowadzenie tego badania w ośrodku? – należy wskazać brzmienie sprzed nowelizacji art. 2 pkt 2a pr.f.: badaczem w rozumieniu ówczesnych przepisów jest lekarz albo lekarz dentysta, jeżeli badanie kliniczne dotyczy stomatologii, albo lekarz weterynarii, w przypadku badania klinicznego weterynaryjnego, posiadający prawo wykonywania zawodu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz odpowiednio wysokie kwalifikacje zawodowe, wiedzę naukową i doświadczenie w pracy z pacjentami, niezbędne do prowadzonego badania klinicznego lub badania klinicznego weterynaryjnego, odpowiedzialny za prowadzenie tych badań w danym ośrodku; jeżeli badanie kliniczne lub badanie kliniczne weterynaryjne jest prowadzone przez zespół osób, badacz wyznaczony przez sponsora, za zgodą kierownika podmiotu leczniczego w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, w którym prowadzone jest badanie kliniczne, jest kierownikiem zespołu odpowiedzialnym za prowadzenie tego badania w danym ośrodku. Zatem to przedsiębiorca – główny badacz jest odpowiedzialny za prowadzenie badań w ośrodku. Główny badacz i sponsor odpowiadali za szkody wyrządzone w związku z prowadzeniem badania klinicznego (art. 37b, 37j pr.f. – uchylone). Ponosili odpowiedzialność cywilną i karną (art. 37c pr.f. – uchylony). Byli zobowiązani do przechowywania i udostępniania dokumentacji badania klinicznego (art. 37ra pr.f. – uchylony).

Do obowiązków badacza prowadzącego badanie kliniczne w danym ośrodku należało w szczególności monitorowanie zgodności przeprowadzanego badania klinicznego z zasadami Dobrej Praktyki Klinicznej. „Dobra praktyka kliniczna” są to przepisy prawa publicznego, powszechnie obowiązującego (Rozporządzenie Ministra Zdrowia, 2012) wydane na podstawie art. 37g pr.f. (obecnie przepis uchylony).

Jakie obowiązki wynikały z tego rozporządzenia dla głównego badacza? Miał zatrudniać farmaceutów o wysokich kwalifikacjach (Rozporządzenie Ministra Zdrowia, 2012, § 3 pkt 4). Do obowiązków badacza należało:

- przygotowanie się do przeprowadzenia badania klinicznego, w tym zapoznanie się z działaniem i właściwym sposobem stosowania badanego produktu leczniczego, opisanymi w protokole badania klinicznego, broszurze badacza i innych dokumentach dostarczonych przez sponsora (Rozporządzenie Ministra Zdrowia, 2012, § 4 pkt 1);
- dysponowanie warunkami lokalowymi i sprzętem, niezbędnymi dla właściwego przeprowadzenia badania klinicznego (Rozporządzenie Ministra Zdrowia, 2012, § 4 pkt 2);
- zaplanowanie odpowiedniej ilości czasu koniecznej dla właściwego przeprowadzenia badania klinicznego i ukończenia go w terminie (Rozporządzenie Ministra Zdrowia, 2012, § 4 pkt 3);
- zaangażowanie do przeprowadzenia badania klinicznego osób posiadających odpowiednio wysokie kwalifikacje zawodowe, wiedzę naukową i doświadczenie w pracy z pacjentami, niezbędne do prowadzenia badania klinicznego (Rozporządzenie Ministra Zdrowia, 2012, § 4 pkt 5);
- przygotowanie, przechowywanie, aktualizacja i udostępnianie przedstawicielom sponsora lub Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, zwanego dalej „Prezesem Urzędu Rejestracji”, listy osób, którym badacz powierzył obowiązki związane z prowadzeniem badania klinicznego, oraz zapoznanie, przed rozpoczęciem badania, wszystkich tych osób z ich obowiązkami oraz z protokołem badania klinicznego i badanym produktem leczniczym (Rozporządzenie Ministra Zdrowia, 2012, § 4 pkt 6);
- prowadzenie dokumentacji związanej z badaniem klinicznym oraz jej udostępnianie podmiotom upoważnionym do wglądu w nią (Rozporządzenie Ministra Zdrowia, 2012, § 4 pkt 10);
- zapewnienie ochrony danych stanowiących własność sponsora oraz danych uczestników badania klinicznego pozyskanych w związku z tym badaniem (Rozporządzenie Ministra Zdrowia, 2012, § 4 pkt 11);
- monitorowanie zgodności przeprowadzanego badania klinicznego z wymaganiami niniejszego rozporządzenia oraz umożliwienie monitorowania i audytu badania klinicznego przez przedstawicieli sponsora, Inspekcję Badań Klinicznych, a także właściwe organy państw członkowskich Unii Europejskiej lub państw członkowskich Europejskiego Porozumienia

- o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym (Rozporządzenie Ministra Zdrowia, 2012, § 4 pkt 12);
- zgłaszanie sponsorowi, zgodnie z protokołem badania klinicznego, ciężkiego niepożądanego zdarzenia po użyciu badanego produktu leczniczego wraz ze sprawozdaniem ze zdarzenia, a także innych niepożądanych zdarzeń oraz nieprawidłowych wyników badań laboratoryjnych, z wyjątkiem tych, które protokół lub broszura badacza określa jako niewymagające niezwłocznego zgłoszenia (Rozporządzenie Ministra Zdrowia, 2012, § 4 pkt 13);
- ukończenie badania klinicznego w zadeklarowanym terminie (Rozporządzenie Ministra Zdrowia, 2012, § 4 pkt 14).

Ponadto zgodnie z § 5 ust. 1 i 2 badacz akceptował protokół badania klinicznego przez jego podpisanie albo przez złożenie odrębnego dokumentu stanowiącego akceptację protokołu badania klinicznego. Badacz dokumentował i wyjaśniał wszelkie odstępstwa od protokołu badania klinicznego.

W kontekście działania apteki szpitalnej i farmaceutów należy zauważyć, że to badacz używał badanego produktu leczniczego zgodnie z protokołem badania klinicznego, w tym: przechowywał badany produkt leczniczy w warunkach określonych przez sponsora; dokumentował na bieżąco ilość badanego produktu leczniczego w ośrodku badawczym, z uwzględnieniem ilości produktu leczniczego dostarczonego przez sponsora, zużytego przez każdego uczestnika badania klinicznego oraz ilości produktu leczniczego niewykorzystanego podczas badania klinicznego (Rozporządzenie Ministra Zdrowia, 2012, § 6 pkt 2 i 3). Zatem nie były to obowiązki farmaceuty, a głównego badacza określone w prawie publicznym.

Ponadto badacz zapewniał prowadzenie dokumentacji badania klinicznego w sposób pozwalający na weryfikację danych zawartych w karcie obserwacji klinicznej (CRF) i wsteczną weryfikację zmian danych oraz że podstawowa dokumentacja badania klinicznego, w tym dokumenty źródłowe, będzie przechowywana w warunkach zapewniających ich bezpieczeństwo (Rozporządzenie Ministra Zdrowia, 2012, § 8 ust. 1 pkt 1 i 2).

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej przepisy prawa publicznego sprzed nowelizacji, należy stwierdzić, że prawo publiczne kreowało status prawny głównego badacza prowadzącego działalność gospodarczą w zakresie badań klinicznych, przy braku innych ustaleń, wręcz jako pracodawcę farmaceutów, gdyż był on kierownikiem zespołu (art. 2 pkt 2a pr.f.) odpowiadającym za szkody (art. 37 b, art. 37c, art. 37j pr.f.), zarządzał dokumentacją (art. 37ra pr.f.), a zgodnie z § 4, § 5 i § 8 (Rozporządzenie Ministra Zdrowia, 2012) przygotowywał się do przeprowadzenia badania klinicznego, dysponował warunkami lokalowymi i sprzętem, planował, organizował, weryfikował terminowość, angażował do

przeprowadzenia badania klinicznego osoby posiadające odpowiednio wysokie kwalifikacje zawodowe, wiedzę naukową i doświadczenie w pracy z pacjentami, niezbędne do prowadzenia badania klinicznego (Rozporządzenie Ministra Zdrowia, 2012, § 4 pkt 5), miał wobec nich obowiązki szkoleniowe (Rozporządzenie Ministra Zdrowia, 2012, § 4 pkt 6), prowadził dokumentację, zapewniał ochronę danych, monitorował przebieg badania, akceptował protokół badania, a nawet przechowywał badany produkt leczniczy w warunkach określonych przez sponsora; dokumentował na bieżąco ilość badanego produktu leczniczego w ośrodku badawczym, z uwzględnieniem ilości produktu leczniczego dostarczonego przez sponsora, zużytego przez każdego uczestnika badania klinicznego oraz ilości produktu leczniczego niewykorzystanego podczas badania klinicznego. Obowiązek przechowywania produktu leczniczego był obowiązkiem głównego badacza, a nie farmaceutów. Prowadzi to do wniosku, że osoba prowadząca działalność gospodarczą w zakresie badań klinicznych, będąca głównym badaczem, mogła zostać narażona na niezamierzone ryzyko wejścia w stosunek pracy przez pracowników szpitala. Tym bardziej, że należy wskazać za treścią sprzed nowelizacji art. 2 pkt 2a pr.f., że jeżeli badanie kliniczne jest prowadzone przez zespół osób, badacz wyznaczony przez sponsora i za zgodą kierownika podmiotu leczniczego jest kierownikiem zespołu odpowiedzialnym za prowadzenie tego badania w danym ośrodku.

Do oceny występowania stosunku pracy należy ustalić stosunki prawne łączące głównego badacza, wykonawcę, sponsora oraz ośrodek. Zatem ocenie podlega kilka umów dotyczących poszczególnych badań klinicznych. Na tym tle powstaje pytanie o adekwatność obecnej formalizacji tego obszaru.

5. Cel formalizacji ról w badaniach klinicznych

Jednym z celów prawa jest bezpieczeństwo podmiotów w jakimś obszarze stosunków społecznych. Bezpieczeństwo zapewnia standaryzacja procedur i ich weryfikacja. W doktrynie prawa administracyjnego wyróżnia się dwa modele formalizacji, które mogą obejmować: cele i struktury lub cele, struktury i sposoby działania (zob. Łukasiewicz, 2008, s. 200–201, autor powołuje się na poglądy Błasia). Formalizacja – jak pisze Łukasiewicz:

[...] jest procesem nadającym cechy trwałości instytucji i gotowości realizacji celów, a zarazem w określonych warunkach niwelujących niepewność działania (Łukasiewicz, 1990, s. 57).

W opisach procesów formalizacji używa się często określenia: wzorzec. Ponieważ charakter wzorców działania wynika z istoty procesu formalizacji, dlatego też koniecznym staje się przypomnienie tego pojęcia. Formalizacja to opis systemu lub jego działania w języku formalnym, czyli operacja przyporządkowania symboli do wyrażen w językach nieformalnych, lecz zawierających określoną treść, a zarazem stanowiących odbicie określonych stanów rzeczywistych lub tylko pomyślanych. Jest to opis systemu utrwalający cele i struktury działań, opis złożony z wyrażen w języku formalnym. Wyrażenia można traktować jako regułę zawartą we wzorcach działania, czyli sposobach postępowania w określonych sytuacjach ocenianych jako szczególnie poprawne ze względu na przyjęty system wartości i zalecane do maksymalnie wierne odtwarzania przez osoby, do których są kierowane (Łukasiewicz, 1990, s. 76). [...] Wzorzec działania to zobiektywizowana w pewien sposób reguła zachowania, której zadaniem jest nadanie działaniom ludzkim określonego sposobu zachowania (Łukasiewicz, 1990, s. 77).

W określaniu wzorców zachowania w postępowaniu administracyjnym ważne jest, by wzorzec nie przesłonił celu, który przy jego pomocy trzeba osiągnąć. W prawie administracyjnym aktualnie widoczne jest z jednej strony powolne wprowadzanie zmian mające na celu „ustawowe” odciążenie klienta urzędu od zbędnej biurokracji (art. 220 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 572 w zw. z ustawą z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców, Dz. U. z 2011 r. Nr 106, poz. 622 z późn. zm.), a z drugiej strony nadmierna formalizacja przy pomocy aktów podustawowych wymagająca informacji, które obywatel musi przekazać organowi administracji publicznej, by skutecznie wszcząć i pozytywnie dla siebie zakończyć postępowanie.

Jak wskazuje Łukasiewicz:

[...] dość często można spotkać pogląd, że podstawowymi kryteriami oceny stopnia formalizacji (zwanymi w literaturze miernikami) są

- liczba przepisów,
- szczegółowość przepisów,
- rygorystyczność przepisów (Łukasiewicz, 1990, s. 123).

Do tego wyliczenia Łukasiewicza należałoby dodać jeszcze poziom regulacji, np. ustawowy, podustawowy, unijny, konstytucyjny.

Przyglądając się pełnemu odformalizowaniu pozycji głównego badacza, należy jeszcze raz wskazać treść art. 73 rozporządzenia 536/2014:

Główny badacz zapewnia zgodność badania klinicznego w ośrodku badań klinicznych z wymogami niniejszego rozporządzenia.

Główny badacz wyznacza zadania członkom zespołu badaczy w sposób, który nie zagraża bezpieczeństwu uczestników oraz wiarygodności i odporności danych uzyskanych w ramach badania klinicznego w tym ośrodku badań klinicznych.

Na koniec należy zadać pytanie: czy taki sposób formalizacji obowiązków głównego badacza w badaniach klinicznych należy uznać za adekwatny i wystarczający? Celem formalizacji statusu prawnego głównego badacza w nadaniach klinicznych powinno być bezpieczeństwo prawne podmiotów uczestniczących w tych badaniach, nie tylko osób, na których te badania są prowadzone, ale także personelu ośrodka (np. szpitala), w tym np. farmaceutów apteki szpitalnej ściśle powiązanych funkcjonalnie z głównym badaczem i całym procesem badań klinicznych. Należy zauważyć, że badania te mają również wymiar etyczny (zob. Mełgieś, Miaskowska-Daszkiewicz, 2024, s. 92), co przy formalizacji należy mieć na uwadze, widząc społeczną doniosłość tego obszaru regulacji.

Jak wynika z art. 73 rozporządzenia 536/2014, podstawowym i generalnym obowiązkiem głównego badacza jest zapewnienie zgodności badania klinicznego w ośrodku badań klinicznych z wymogami tego rozporządzenia. Wyznacza on też zadania członkom zespołu badaczy w sposób, który nie zagraża bezpieczeństwu uczestników oraz wiarygodności i odporności danych uzyskanych w ramach badania klinicznego w tym ośrodku badań klinicznych. Obowiązki badaczy rozproszone są w różnych przepisach rozporządzenia 536/2014 regulujących poszczególne obszary związane z przeprowadzaniem badań klinicznych. W szczególności więc badacz dokumentuje wszystkie przypadki odmowy udziału w badaniu i wycofania się z badania oraz zapewnia, aby nie gromadzono żadnych danych na potrzeby badania klinicznego od osób, które odmówiły udziału w badaniu klinicznym lub wycofały się z niego (art. 30), rejestruje i dokumentuje zdarzenia niepożądane lub nieprawidłowe wyniki badań laboratoryjnych uznane w protokole za podstawowe dla oceny bezpieczeństwa oraz zgłasza je sponsorowi zgodnie z wymogami dotyczącymi zgłaszania danych i w terminach określonych w protokole (art. 41), razem ze sponsorem zapewnia, aby badanie kliniczne prowadzone było zgodnie z protokołem i zasadami dobrej praktyki klinicznej (art. 47) oraz prowadzi podstawową dokumentację badania klinicznego (art. 57). W praktyce szczegółowy zakres obowiązków związanych z badaniem klinicznym głównego badacza i badaczy będzie wynikał z zawartej co najmniej ze sponsorem umowy na przeprowadzenie badania klinicznego (Kaźmierczyk, 2024, s. 129).

Taki sposób formalizacji należy uznać za dalece niewystarczający w kontekście odpowiedzialności za badanie kliniczne i za formę prawną zatrudniania

i wynagradzania zespołu badawczego. Niedoformalizowanie daje szerokie pole do potencjalnych nadużyć w organizowaniu pracy personelu badawczego.

Zakończenie

Formalizacja statusu prawnego głównego badacza w badaniach klinicznych zmieniła swój poziom z ustawowego i podstawowego na poziom rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady. Formalizacja ta zmieniła również swój zakres, a status prawny głównego badacza został zupełnie odformalizowany, co należy ocenić krytycznie w świetle przedmiotu regulacji – to jest badań klinicznych i znaczenia społecznego przedmiotu regulacji.

Nie sposób wyobrazić sobie badań klinicznych bez udziału farmaceutów, lecz główny badacz ma w zakresie zatrudniania farmaceutów swobodę co do formy zatrudnienia, co może budzić uwagi krytyczne w aspekcie funkcji farmaceuty w tych badaniach. Prawo publiczne powinno wkraczać mechanizmami administracyjnoprawnymi w sfery istotne społecznie, a taką niewątpliwie są badania kliniczne – dla bezpieczeństwa przede wszystkim pacjentów, którzy mają prawo być obsługiwani przez wysokiej klasy specjalistów w tak ryzykownych dla zdrowia procedurach, jakimi są badania kliniczne. Ustawodawca nie przewidział jednak istotnego mechanizmu kontroli udziału farmaceutów w badaniach klinicznych co do sposobu ich zatrudnienia.

Obecnie „dobra praktyka kliniczna” w rozumieniu przywołanego rozporządzenia 536/2014

[...] oznacza zespół szczegółowych wymagań dotyczących etyki i jakości badań naukowych, odnoszących się do planowania, prowadzenia, wykonywania, monitorowania, audytu, rejestrowania, analizy i sprawozdawczości badań klinicznych, zapewniających ochronę praw, bezpieczeństwa i dobrostanu uczestników, oraz wiarygodność i odporność danych uzyskanych w ramach badań klinicznych (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE), 2014);

natomiast rozporządzenie w sprawie Dobrej Praktyki Klinicznej (Rozporządzenie, 2012) usunięto z obrotu prawnego.

Sytuacja publicznoprawna przedsiębiorcy – głównego badacza w badaniach klinicznych jest niedoformalizowana jako podstawa ustalenia istnienia stosunku pracy z farmaceutą w badaniach klinicznych i może budzić wątpliwości w zakresie odpowiedzialności za całe badanie kliniczne w aspekcie działań farma-

ceuty w badaniu. Farmaceuta, biorąc udział w badaniach klinicznych, powinien precyzyjnie zweryfikować sposób swojego zatrudnienia w tych badaniach oraz zakres odpowiedzialności, gdyż niedoformalizowanie w tak ważnym obszarze roli głównego badacza i farmaceuty może dawać pole do nadużyć ze strony głównego badacza, sponsora lub ośrodka. Stosunek pracy farmaceuty ze szpitalem (np. w aptece szpitalnej) lub z głównym badaczem czy sponsorem musi dawać gwarancję bezpieczeństwa całego procesu badań klinicznych i nie może odbywać się na zasadzie rozmycia odpowiedzialności za badanie kliniczne pod pozorem np. zawodowej odpowiedzialności farmaceuty, w sytuacji gdy to główny badacz działający na zlecenie sponsora (lub sam będąc sponsorem) decyduje, jaką substancję i w jakiej ilości należy podać pacjentowi. Stąd tak istotne jest uregulowanie stosunku pracy farmaceuty w badaniach klinicznych również normami publicznoprawnymi. Sformułowanie, że główny badacz „wyznacza zadania” (i tu prawie koniec formalizacji w tym zakresie wyznaczania zadań), jest określeniem nieadekwatnym do stopnia złożoności procesu, jakim są badania kliniczne, tym bardziej, że badanie to nie powinno być prowadzone wyłącznie przez przedsiębiorców (prowadzących działalność gospodarczą, np. lekarz, pielęgniarka, farmaceuta) nastawionych tylko na zysk.

Bibliografia

Akty prawne

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

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

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1465 z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 686.

Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców, Dz. U. z 2011 r. Nr 106, poz. 622 z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 236 z późn. zm.

Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o badaniach klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi, Dz. U. z 2023 r. poz. 605.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 2 maja 2012 r. w sprawie Dobrej Praktyki Klinicznej, Dz. U. z 2012 r. poz. 489.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 536/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie badań klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi oraz uchylenia dyrektywy 2001/20/WE, Dz. Urz. UE L 158 z 27.05.2014, s. 1–76.

Orzecznictwo

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 31 sierpnia 1977 r., I PRN 112/77, LEX nr 14418.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 2001 r., II UKN 274/00, LEX nr 48494.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 2017 r., II UK 98/16, LEX nr 2307127.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 2019 r., I UK 33/18, LEX nr 2645121.
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 lutego 2021 r., II USKP 21/21, LEX nr 3119631.
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 16 lipca 2015 r., III AUa 193/15, LEX nr 1781873.
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 22 października 2018 r., III AUa 283/18, LEX nr 2609021.

Literatura

- Kaźmierczyk, P. (2024). Komentarz do art. 38. W: E. Wasilewska (red.), *Ustawa o badaniach klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi. Komentarz* (s. 129). Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Łukasiewicz, J. (1990). *Prawne uwarunkowania skuteczności działań administracji państwowej*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Łukasiewicz, J. (2008). Słowo o metodach działania administracji publicznej. W: L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali* (s. 197–204). Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Marzec, D., Marzec, P. (2011). Polska na rzecz krajów słabiej rozwiniętych. W: P. Marzec (red.), *Servire veritati. Księga jubileuszowa z okazji siedemdziesiątych urodzin Profesora Kazimierza A. Kłosińskiego* (s. 289–308). Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Melgieś, K., Miaskowska-Daszkiewicz, K. (2024). Komentarz do art. 24. W: E. Wasilewska (red.), *Ustawa o badaniach klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi. Komentarz* (s. 90–92). Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Miaskowska-Daszkiewicz, K. (2016). Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa – uwagi na tle wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w sprawach związanych ze świadczeniami opiekuńczymi. W: K. Kułak-Krzysiak, J. Parchomiuk (red.), *Służąc dobru wspólnemu*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Miaskowska-Daszkiewicz, K. (2019). Konstytucyjne podstawy samorządu zawodowego farmaceutów. W: J. Haberko (red.), *Prawo farmaceutyczne*. Seria: System Prawa Medycznego 4. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.

- Ogiegło, L. (2019). Pojęcie prawa farmaceutycznego i jego miejsce w systemie prawa medycznego. W: J. Haberko (red.), *Prawo farmaceutyczne*. Seria: System Prawa Medycznego 4 (s. 4–8). Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Zeidler, K. (2014). Prawo ochrony dziedzictwa kultury jako nowa gałąź prawa. W: K. Zeidler (red.), *Prawo ochrony zabytków* (s. 23–33). Warszawa–Gdańsk: Wolters Kluwer Polska.

Streszczenie

Artykuł ukazuje wpływ norm publicznoprawnych na kształtowanie się stosunku pracy farmaceutów zatrudnionych na umowę o pracę w aptece szpitalnej w badaniach klinicznych.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie ryzyka niezamierzonego nawiązania stosunku pracy pomiędzy przedsiębiorcą – głównym badaczem a farmaceutą na podstawie norm publicznoprawnych w sytuacji braku właściwie doformalizowanych prywatnoprawnie warunków współpracy głównego badacza, wykonawcy – farmaceuty, ośrodka (często szpitala) oraz sponsora, którym często jest przedsiębiorstwo finansujące badania kliniczne zainteresowane wprowadzeniem badanej substancji na rynek.

SŁOWA KLUCZOWE: prawo administracyjne, farmaceuta, badania kliniczne

Summary

The article shows the impact of the public law norms on the formation of the employment relationship of pharmacists employed under an employment contract in a hospital pharmacy in clinical trials.

The aim of this article is to show the risk of unintentional establishment of an employment relationship between the entrepreneur – principal investigator and the pharmacist on the basis of public law norms in the absence of properly formalised private law conditions of cooperation between the principal investigator, the contractor – the pharmacist, the facility (often a hospital) and the sponsor, which is often a company financing clinical trials interested in placing the investigated substance on the market.

KEY WORDS: administrative law, pharmacist, clinical trials

Nota o autorze

Tomasz Sienkiewicz – dr hab., Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego, radca prawny; główne obszary działalności naukowej: prawo administracyjne; e-mail: sienkiewicz@kul.pl; ORCID: 0000-0001-6621-160X.

Bartosz Stróżewski

Efektywność egzekucji w systemie prawnym Szwajcarii – studium przypadku

Effectiveness of Judicial Enforcement in the Swiss Legal System – Case Study

Wprowadzenie

System prawny Szwajcarii, będący mieszanką tradycji prawa kontynentalnego i zwyczajowego, stanowi fascynujące pole badań nad efektywnością egzekucji. Egzekucja, będąca kluczowym elementem zapewnienia skuteczności systemu prawnego, jest istotnym obszarem zainteresowania badawczego, zwłaszcza w kontekście różnic kulturowych i instytucjonalnych między systemami prawnymi różnych krajów. Niniejszy artykuł skupia się na badaniu efektywności egzekucji w systemie prawnym Szwajcarii poprzez studium przypadku. Głównym celem jest zgłębienie nietypowego systemu egzekucji w Szwajcarii, który w odróżnieniu od systemów wielu innych krajów nie angażuje tradycyjnych komorników sądowych. Zamiast tego procedury egzekucyjne są zarządzane przez specjalne instytucje i procedury, co stanowi unikalny punkt odniesienia dla analizy.

W kontekście przywołanego powyżej celu w opracowaniu postawiono dwa główne pytania badawcze: 1) jakie są główne procedury i instytucje odpowiedzialne za egzekucję w systemie prawnym Szwajcarii, 2) czy i jak system ten zachowuje równowagę interesów dłużników oraz wierzycieli przy jednocześnie efektywnej egzekucji długu? Poprzez analizę tych zagadnień artykuł ma na celu nie tylko opisanie funkcjonowania systemu egzekucji w Szwajcarii, ocenę jego efektywności oraz wskazanie praw i obowiązków wierzycieli oraz dłużników, które mogą wpływać na skuteczność egzekucji, ale dzięki temu badanie to ma potencjał do poszerzenia wiedzy na temat specyfiki systemu prawnego Szwajcarii

oraz do formułowania ogólnych zasad dotyczących efektywności egzekucji w różnych kontekstach prawnych.

1. System prawny Szwajcarii: procedury i instytucje egzekucyjne

Prawo cywilne i prawo egzekucyjne, ze względu na funkcjonalne powiązanie, są przedmiotem szeroko rozumianego cywilnego prawa procesowego. W węższym znaczeniu prawo cywilne procesowe dotyczy jedynie procedury, w której ustalane jest istnienie spornych roszczeń (postępowanie orzekające), natomiast prawo egzekucyjne reguluje procedurę, w której mogą być egzekwowane roszczenia uznane za bezsporne w postępowaniu cywilnym (Amonn, Walter, 2013, s. 3). Ustawa federalna o egzekucji długów i upadłości z dnia 11 kwietnia 1889 r.¹ (Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) vom 11. April 1889, Amtliche Sammlung (dalej: AS) II 529, Bundesblatt (dalej: BBl) 1889 II 445) reguluje, po pierwsze, egzekwowanie roszczeń pieniężnych i zabezpieczeń (egzekucja długów), po drugie – wszczęcie i prowadzenie postępowania upadłościowego, a po trzecie – restrukturyzację (lub likwidację) spółek i osób fizycznych poprzez moratorium na restrukturyzację zadłużenia i umowy o jego restrukturyzacji (Staehelin, 2016, s. XXI). Terytorium każdego kantonu tworzy jeden lub więcej okręgów egzekucji długów. Liczba i wielkość tych okręgów jest określana przez same kantony. W każdym okręgu znajduje się biuro egzekucji długów (Betreibungsamt)², które jest zarządzane przez urzędnika ds. egzekucji długów (Betreibungsbeamter). Zgodnie z art. 46 SchKG biurem odpowiedzialnym za egzekucję długu jest biuro w miejscu zamieszkania dłużnika (Kren Kostkiewicz, 2020, s. 52). Organami odpowiedzialnymi za postępowanie egzekucyjne są urzędnicy zajmujący się egzekucją długów i upadłością, organy nadzorcze i sądy. Za większość prac odpowiedzialni są państwowi urzędnicy zajmujący się egzekucją długów. W zakresie, w jakim jest to wyłącznie kwestia prawa

¹ Jest to jeden z najstarszych obowiązujących do dzisiaj aktów prawnych w Europie, którego pierwsza kompleksowa częściowa nowelizacja została wprowadzona ponad 100 lat po jego wejściu w życie ze stwierdzeniem, że pomimo „[...] jego znacznego wieku i pomimo zmian w społeczeństwie, nie ma potrzeby zmiany sprawdzonego i jasnego systemu prawa” (Botschaft über die Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) vom 8. Mai 1991 [Nowelizacja federalnej ustawy o egzekucji długów i upadłości (SchKG) z dnia 8 maja 1991 r.], BBl 1991 III 1.

² *Betreibungsamt* – w języku niemieckim oznacza „biuro egzekucji długów” lub „biuro komornicze”. W polskim systemie prawnym nie istnieje bezpośredni odpowiednik tego urzędu, dlatego brak jest również jednoznacznego tłumaczenia na język polski. W niniejszym artykule określenia „biuro egzekucji długów” oraz „biuro komornicze” są używane zamiennie i stanowią zawsze tłumaczenie szwajcarskiego słowa *Betreibungsamt*.

egzekucyjnego, sądy orzekają jako sądy egzekucyjne, a nie sądy cywilne. Ustawa federalna o egzekucji długów i upadłości (SchKG) zawiera jednak tylko kilka norm odnoszących się do postępowania sądowego. W pozostałym zakresie znajdują się one w Szwajcarskim kodeksie postępowania cywilnego (Schweizerische Zivilprozessordnung (Zivilprozessordnung, ZPO) vom 19. Dezember 2008, Systematische Rechtssammlung (dalej: SR) 272 [Szwajcarski kodeks postępowania cywilnego z dnia 19 grudnia 2008 r., SR 272], AS 2010 1739, BBl 2006 7221).

Jeśli roszczenie nie zostanie uregulowane dobrowolnie, jest ono egzekwowane przez organy egzekucyjne w drodze przymusowej egzekucji. O ile przedmiotem roszczenia jest wierzytelność pieniężna lub zabezpieczenie, niezależnie od tego, czy ma ono podstawę prawną w prawie prywatnym czy publicznym, przymusowa egzekucja podlega przepisom ustawy federalnej o egzekucji długów i upadłości (Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG), SR 281.1, eingefügt durch Ziff. I des BG vom 16. Dezember 1994, in Kraft seit 1. Januar 1997 [Ustawa federalna o egzekucji długów i upadłości (SchKG), SR 281.1, wprowadzona ustawą nr I z dnia 16 grudnia 1994 r., obowiązującą od 1 stycznia 1997 r.], AS 1995 1227, BBl 1991 III 1). Jeżeli jednak celem postępowania jest rzeczywiste wyegzekwowanie roszczenia wynikającego z prawa prywatnego, które nie wiąże się z płatnością pieniężną, jak na przykład przeniesienie własności nieruchomości lub eksmisja z wynajmowanego mieszkania, przymusowa egzekucja podlega wtedy art. 335 i nast. Szwajcarskiego kodeksu postępowania cywilnego. Pod tym względem szwajcarski system prawny różni się od większości europejskich systemów prawnych, w których egzekucja komornicza w przypadku roszczeń pieniężnych jest również częścią Kodeksu postępowania cywilnego. Prawo egzekucyjne dotyczące roszczeń pieniężnych jest częścią prawa administracyjnego, niezależnie od tego, czy egzekwowane są roszczenia cywilnoprawne, czy publicznoprawne. Jest ono prowadzone przez organy egzekucyjne, które zgodnie z ogólnymi zasadami prawa administracyjnego wydają nakazy, od których można się odwołać do wyższej instancji, czyli organu sądowego. Nadzór nad postępowaniem egzekucyjnym i upadłościowym sprawuje, na mocy rozporządzenia z dnia 22 listopada 2006 r. (Verordnung betreffend die Oberaufsicht über Schuldbetreibung und Konkurs (OAV-SchKG), vom 22. November 2006 (Stand am 1. Januar 2023) [Rozporządzenie w sprawie nadzoru nad egzekucją długów i upadłością (OAV-SchKG) z dnia 22 listopada 2006 r. (stan na dzień 1 stycznia 2023 r.)], AS 2006 5327), Federalny Urząd Sprawiedliwości (Bundesamt für Justiz; Staehelin, 2016, s. XXII–XXIII).

2. Narzędzia i środki egzekucyjne w systemie prawnym Szwajcarii

W niniejszym opracowaniu autor skupia się na postępowaniu egzekucyjnym jako procedurze egzekwowania indywidualnych roszczeń pieniężnych w Szwajcarii (*Betreibung auf Pfändung*), zgodnie z ustawą federalną o egzekucji długów i upadłości. Egzekucja długu jest inicjowana poprzez złożenie wniosku o egzekucję wierzytelności do urzędu komorniczego (*Betreibungsamt*). Składając wniosek egzekucyjny, ten sam wierzyciel może dochodzić maksymalnie 10 roszczeń od tego samego dłużnika (Art. 2 Verordnung des EJPD über die vom Gläubiger zu stellenden Begehren im Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren vom 24. November 2015 (Stand am 1. Januar 2016) [Art. 2 rozporządzenia Federalnego Departamentu Sprawiedliwości i Policji w sprawie wniosków składanych przez wierzycieli w postępowaniu egzekucyjnym i upadłościowym z dnia 24 listopada 2015 r. (stan na dzień 1 stycznia 2016 r.)], AS 2015 5067; dalej: Rozporządzenie 2015). Roszczenia nie muszą być ze sobą powiązane. Nie wyklucza to składania kolejnych wniosków w wypadku powstania nowych roszczeń. Przyczyna powstania roszczenia musi być opisana na tyle jasno, aby dłużnik mógł rozpoznać, o jakie roszczenie chodzi. W szczególności w przypadku roszczeń okresowych (czynsz, wynagrodzenie, alimenty itp.) należy podać okres, którego dotyczy roszczenie (Die Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten der Schweiz [Konferencja Urzędników ds. Egzekucji Długów i Upadłości w Szwajcarii], b.d.). Jeżeli wniosek nie jest zgodny lub jest tylko częściowo zgodny z przepisami rozporządzenia (Art. 5 Rozporządzenia 2015), urząd komorniczy daje wierzycielowi możliwość uzupełnienia braków formalnych. Urząd komorniczy może przedstawić propozycje usunięcia braków. W przypadku gdy ponowny wniosek nadal nie spełnia wymogów prawa i niniejszego rozporządzenia, zostaje on odrzucony. Urząd wysyła następnie dłużnikowi nakaz zapłaty. Jeśli postępowanie egzekucyjne pokrywa się z przeprowadzką dłużnika do innego okręgu egzekucji długów i w związku z tym nakaz zapłaty nie może być już doręczony dłużnikowi, jest on zwracany wierzycielowi z odpowiednią adnotacją, a wierzyciel musi wsząć nowe postępowanie egzekucyjne w nowym właściwym miejscowo urzędzie egzekucyjnym. Jeśli dłużnik wyprowadzi się po doręczeniu nakazu zapłaty, wierzyciel musi złożyć wniosek o kontynuację do nowego właściwego urzędu egzekucyjnego.

Nakaz zapłaty zawiera wezwanie do zapłaty wymienionego w nim roszczenia, w tym odsetek i kosztów postępowania egzekucyjnego, na rzecz wierzyciela lub biura egzekucji długów w ciągu 20 dni. Dłużnik ma prawo do wniesienia

sprzeciwu (*Rechtsvorschlag*) w ciągu 10 dni od doręczenia nakazu zapłaty bez podania przyczyny. Sprzeciw może odnosić się zarówno do aspektów formalnych (na przykład właściwości biura egzekucyjnego), jak i merytorycznych – dotyczących m.in. wysokości wykonania świadczenia. Zgodnie z art. 78 SchKG wniosek prawny skutkuje wstrzymaniem postępowania egzekucyjnego.

Jeśli dłużnik kwestionuje jedynie część roszczenia, postępowanie egzekucyjne może być kontynuowane w odniesieniu do kwoty bezspornej. Wierzyciel musi w takim przypadku odwołać się od sprzeciwu do sądu. Odbywa się to w drodze postępowania cywilnego, a w przypadku roszczeń na mocy prawa publicznego – w postępowaniu administracyjnym (art. 79 SchKG).

Aby uzyskać od sądu prawomocne wszczęcie postępowania, wierzyciel musi być w stanie przedstawić tzw. tytuł wykonawczy. Istnieją dwa rodzaje tytułów wykonawczych: tymczasowy i ostateczny. Tymczasowy tytuł wykonawczy stanowi: pisemna umowa (np. umowa kupna), jednostronne pisemne uznanie długu lub zaświadczenie z poprzedniego postępowania egzekucyjnego, zaś ostatecznym tytułem wykonawczym może być: prawomocny wyrok sądu, ugoda sądowa, sądowe uznanie długu lub egzekwawalny akt publiczny (poświadczony notarialnie). Jeśli istnieje ostateczny tytuł do wszczęcia postępowania sądowego, dłużnik może zapobiec wszczęciu postępowania sądowego tylko wtedy, gdy może udowodnić za pomocą dokumentów, że dług został uregulowany, odroczone lub przedawniony (art. 81 SchKG).

Jeśli sąd wyda ostateczną zgodę na wszczęcie postępowania egzekucyjnego, wniosek prawny zostaje ostatecznie anulowany, a egzekucja długu może być kontynuowana. Kiedy istnieje tymczasowy tytuł wykonawczy, dłużnik może również wnieść dalsze zastrzeżenia, na przykład, że uznanie długu nie zostało skutecznie zawarte lub było bezskuteczne. Ponadto dłużnik nie musi udowadniać tych zarzutów dokumentami, wystarczy, że są one wiarygodne. Egzekucja długu może być kontynuowana tylko wtedy, gdy sprzeciw prawny zostanie anulowany orzeczeniem sądu (wszczęciem postępowania sądowego). Jeśli jednak wierzyciel posiada już wykonalny, niekoniecznie prawomocny, wyrok lub wykonalny nakaz administracyjny, może zażądać od sądu wydania prawomocnego wyroku. Jeśli wierzyciel posiada uznanie długu podpisane przez dłużnika, może zażądać, aby sąd wydał przynajmniej tymczasowy wyrok w postępowaniu uproszczonym. Jest to tzw. prowizoryczne otwarcie prawnej drogi egzekucji (*Provisorische Rechtsöffnung*; art. 82 SchKG). Może wystąpić również z wnioskiem do właściwego organu administracyjnego o uznanie obowiązku (*Anerkennungsklage*; art. 79 SchKG). Od postanowienia o wszczęciu postępowania przysługuje odwołanie, zgodnie ze Szwajcarskim kodeksem postępowania cywilnego.

Jeśli tymczasowy wyrok został wydany, dłużnik może z kolei wnieść pozew o unieważnienie przed sądem powszechnym. Do innych środków prawnych dostępnych dla dłużnika należą: sądowe anulowanie lub zawieszenie egzekucji długu w postępowaniu uproszczonym, powództwo o wydanie negatywnego orzeczenia rozstrzygającego (art. 85a SchKG³) oraz powództwo o odzyskanie wierzytelności (art. 86 SchKG⁴).

Jeżeli dłużnik nie złożył sprzeciwu lub został on cofnięty przez sąd, wierzyciel może złożyć wniosek o kontynuację czynności egzekucyjnych (*Fortsetzungsbegehren*). Biuro komornicze decyduje wówczas z urzędu, czy egzekucja długu ma być kontynuowana w drodze zajęcia, czy postępowania upadłościowego. W przypadku egzekucji długu w drodze zajęcia dłużnik jest powiadamiany o zajęciu z co najmniej trzydniowym wyprzedzeniem. W pierwszej kolejności zajmowane są ruchomości, w tym należności i wierzytelności pieniężne z ograniczoną możliwością zajęcia (art. 93 SchKG). Majątek nieruchomy jest zajmowany tylko wtedy, gdy majątek ruchomy nie wystarcza na pokrycie wierzytelności. Dopiero później następuje zajęcie majątku, na którym ustanowiono zabezpieczenie lub który został wskazany przez dłużnika jako należący do osób trzecich lub do którego roszczenie zgłosiły osoby trzecie. Urzędnik może odstąpić od tego nakazu, jeśli uzasadniają to okoliczności lub jeśli wierzyciel i dłużnik wspólnie o to wnioskuje. Samo zajęcie odbywa się poprzez oświadczenie dłużnika, że dokładnie określone aktywa zawarte

³ Art. 85a SchKG: 1 Ungeachtet eines allfälligen Rechtsvorschlages kann der Betreibene jederzeit vom Gericht des Betreibungsortes feststellen lassen, dass die Schuld nicht oder nicht mehr besteht oder gestundet ist. 2 Nach Eingang der Klage hört das Gericht die Parteien an und würdigt die Beweismittel; erscheint ihm die Klage als sehr wahrscheinlich begründet, so stellt es die Betreibung vorläufig ein: 1. in der Betreibung auf Pfändung oder auf Pfandverwertung vor der Verwertung oder, wenn diese bereits stattgefunden hat, vor der Verteilung; 2. in der Betreibung auf Konkurs nach der Zustellung der Konkursandrohung. 3 Heisst das Gericht die Klage gut, so hebt es die Betreibung auf oder stellt sie ein [1. Niezależnie od wszelkich wniosków formalnych, dłużnik może w każdej chwili zażądać, aby sąd w miejscu egzekucji długu stwierdził, że dług nie istnieje, przestał istnieć lub został spłacony. 2. Po otrzymaniu wniosku sąd wysłuchuje strony i ocenia dowody; jeżeli uzna, że wniosek jest z dużym prawdopodobieństwem zasadny, tymczasowo umarza postępowanie egzekucyjne [...]. 3. W przypadku uznania zasadności skargi sąd umarza lub zawiesza postępowanie egzekucyjne].

⁴ Art. 86 SchKG: 1 Wurde der Rechtsvorschlag unterlassen oder durch Rechtsöffnung beseitigt, so kann derjenige, welcher infolgedessen eine Nichtschuld bezahlt hat, innerhalb eines Jahres nach der Zahlung auf dem Prozesswege den bezahlten Betrag zurückfordern. 2 Die Rückforderungsklage kann nach der Wahl des Klägers entweder beim Gerichte des Betreibungsortes oder dort angehoben werden, wo der Beklagte seinen ordentlichen Gerichtsstand hat [1 Jeżeli wniosek prawny został odrzucony lub unieważniony przez wszczęcie postępowania sądowego, osoba, która w rezultacie zapłaciła kwotę niebędącą długiem, może odzyskać zapłaconą kwotę w drodze postępowania sądowego w ciągu jednego roku od dokonania płatności. 2 Powództwo o odzyskanie niesłusznie wyegzekwowanej wierzytelności może, według wyboru powoda, zostać wniesione do sądu w miejscu egzekucji długu lub do sądu, właściwego dla jego miejsca zamieszkania [...].

w akcie zajęcia zostały zajęte. Jeśli wymagają tego okoliczności, zastawione aktywa mają być objęte urzędowym dozorem. W przypadku egzekucji z wierzytelności o zajęciu zawiadamia się dłużnika, a w przypadku nieruchomości wpisuje się je do księgi wieczystej. Jeżeli osoba trzecia twierdzi, że przedmiot objęty zobowiązaniem należy do niej lub że przysługuje jej prawo pierwszeństwa przed zastawem, należy przeprowadzić tzw. postępowanie sprzeciwiające (*Widerspruchsverfahren*), zgodnie z art. 106–109 SchKG. W przypadku sporu rozstrzyga sąd.

Biuro egzekucji długów dokonuje sprzedaży przedmiotów zastawu w drodze aukcji publicznej lub – jeśli wszystkie zaangażowane strony wyrażą na to zgodę – w drodze tzw. sprzedaży prywatnej. Koszty egzekucji długu są potrącane z wpływów, a pozostała część jest wypłacana wierzycielowi. W przypadku braku majątku zajęcia podlega wynagrodzenie dłużnika, jeśli przekracza ono minimum socjalne. Uzyskane środki są następnie rozdzielane pomiędzy wierzycieli. Jeśli nie uda się zaspokoić wszystkich wierzycieli, urząd komorniczy sporządza plan spłaty wierzytelności, tzw. plan podziału. Wierzytelności pieniężne dłużnika, które nie mają ceny rynkowej lub giełdowej, na wniosek wszystkich wierzycieli zajmujących wierzytelności zostaną scedowane na wspólny rachunek wszystkich lub części wierzycieli według wartości nominalnej, zamiast zapłaty. W takim przypadku wierzyciele wstępują w prawa dłużnika do wysokości swoich roszczeń. Jeżeli wszyscy wierzyciele dokonujący zajęcia wyrażą na to zgodę, mogą dochodzić zajętych wierzytelności na własny rachunek i ryzyko, bez naruszenia praw przysługujących im wobec dłużnika, którego wierzytelności są egzekwowane. Aby to zrobić, potrzebują zezwolenia urzędu egzekucyjnego. Uzyskany dochód służy pokryciu wydatków i roszczeń wierzycieli, którzy wszczęli takie postępowanie. Ewentualna nadwyżka musi zostać przekazana do biura egzekucji długów (art. 131 SchKG). Każdy wierzyciel, który nie otrzymał pełnej spłaty, otrzymuje zaświadczenie o niezaspokojeniu roszczenia (*Verlustschein*). Pozwala mu to na kontynuowanie postępowania egzekucyjnego przez sześć miesięcy bez nowego nakazu zapłaty. Dłużnik nie musi płacić odsetek od roszczenia z tytułu zaświadczenia o niezaspokojeniu roszczenia. Po upływie tego okresu wierzyciel musi wszcząć nowe postępowanie egzekucyjne, jeśli zakłada, że dłużnik nabył nowy majątek. W postępowaniu egzekucyjnym zaświadczenie o niezaspokojeniu roszczenia jest uznawane za dowód uznania długu i stanowi tymczasowy tytuł do wszczęcia postępowania sądowego. Jeśli dłużnik wniesie sprzeciw, wierzyciel może go oddalić w ramach postępowania sądowego. Dłużnik natomiast może spłacić dług z tytułu zaświadczenia o niezaspokojeniu roszczenia w dowolnym momencie do biura egzekucji długów, które wydało to zaświadczenie. Biuro egzekucji długów usunie wówczas zaświadczenie z rejestru egzekucji

długów. Roszczenie na podstawie zaświadczenia o niezaspokojeniu roszczenia przedawnia się po 20 latach.

3. Analiza efektywności egzekucji w Szwajcarii

Analiza efektywności egzekucji w Szwajcarii pozwala na ocenę skuteczności działań egzekucyjnych w ramach systemu prawnego tego kraju. Główne czynniki wpływające na skuteczność egzekucji można podzielić na kilka kategorii.

Istotnym czynnikiem jest klarowność i skuteczność ram prawnych regulujących egzekucję. Jasne przepisy ułatwiają proces egzekucji oraz zapewniają uczestnikom procedury klarowność i pewność co do ich praw i obowiązków. Szwajcarski ustawodawca federalny, ustanawiając w ustawie z dnia 11 kwietnia 1889 r. o egzekucji długów oraz upadłości, przyjął jednolite postępowanie w sprawie ściągnięcia należności (*Betreibungsverfahren*) dla przymusowego wykonania wszelkich świadczeń pieniężnych, zarówno prywatnoprawnych, jak i publicznoprawnych (art. 38 ust. 1 SchKG; Ostojski, 2015, s. 83). Jednakże sytuacja w Szwajcarii, z jej podziałem na 26 kantonów (Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, b.d.) o własnej suwerennej władzy, powoduje zróżnicowanie w prawie na obszarze kraju. Pomimo istnienia ogólnych zasad prawa federalnego szczegółowe rozwiązania prawne różnią się między kantonami, co wpływa na możliwe zróżnicowanie postępowania egzekucyjnego w zależności od kantonu. Zarówno dla dłużnika, jak i wierzyciela może to być problematyczne, zwłaszcza jeśli egzekucja długu odbywa się w innym kantonie, którego przepisy i regulacje prawne nie muszą być znane stronie. Dochodzi tutaj jeszcze, co prawda nie prawny, lecz językowy aspekt. Konieczność komunikowania się w różnych językach⁵ może prowadzić do trudności w porozumiewaniu się między stronami egzekucji: dłużnikiem, wierzycielem, a także urzędami i sądami. Podobnie konieczność zatrudnienia personelu biegłego we wszystkich urzędowych językach Szwajcarii może być wyzwaniem, zwłaszcza w mniejszych kantonach lub na obszarach, gdzie jeden język jest dominujący, a inne są rzadziej używane.

Kolejnym czynnikiem jest efektywność organów egzekucyjnych, takich jak biura egzekucji długów czy sądy egzekucyjne, oraz ich współpraca. Sprawne funkcjonowanie tych instytucji oraz ich zdolność do szybkiego i skutecznego rozpatrywania spraw wpływa na tempo i skuteczność egzekucji. Jeśli dłużnik

⁵ W Szwajcarii obowiązują cztery języki urzędowe: niemiecki, włoski, francuski oraz retoromański.

jest objęty egzekucją długu z tytułu zajęcia, urząd egzekucyjny musi dokonać zabezpieczenia natychmiast po otrzymaniu nakazu zajęcia lub zlecić jego wykonanie urzędowi egzekucyjnemu w miejscu, w którym znajduje się majątek podlegający egzekucji (art. 89 SchKG). Dłużnik ma obowiązek uczestniczyć lub być reprezentowanym podczas czynności egzekucyjnych (art. 91 SchKG). Jeśli dłużnik nie stawia się na egzekucję bez wystarczającego usprawiedliwienia i nie zapewni sobie pełnomocnika, urząd egzekucyjny może nakazać jego sprowadzenie przez policję. Przepis ten wbrew pozorom ma na celu ochronę praw dłużnika, który może podczas zajmowania jego majątku wyrazić opinię na temat konkretnych aktywów i ustalić kolejność ich zajmowania.

Poziom digitalizacji może się różnić w zależności od regionu i kantonu. Potrzebne formularze zostały opracowane przez Federalny Sąd Najwyższy w 1996 r. Niektóre z nich zaktualizowano w 2016 r. Korzystanie z formularzy nie jest obowiązkowe w przypadku wniosków składanych przez wierzyciela (wniosek o egzekucję długu). W niektórych kantonach istnieją platformy online, które umożliwiają składanie dokumentów przez Internet oraz komunikację z biurami komorniczymi drogą elektroniczną. Jest tak na przykład w kantonie St. Gallen. Na stronach kantonów, które nie zapewniają formularzy online, dostępne są dla wierzycieli i dłużników dokumenty do pobrania, które wypełnione można wysłać pocztą do właściwego biura windykacyjnego (*Betreibungsamt*), a procedura egzekucji długu może odbyć się bez wizyty w urzędzie. Ze względu na wyraźne odseparowanie poszczególnych kantonów nie istnieje żadna platforma ogólnokrajowa ani jednolity system elektronicznego doręczania dokumentów⁶.

Ponadto istotnym czynnikiem wpływającym na skuteczność egzekucji są środki dostępne dla wierzycieli oraz dłużników. Elastyczność systemu egzekucyjnego i dostępność różnorodnych możliwości, takich jak nakazy zapłaty czy zajęcie mienia, mogą wpływać na efektywność egzekucji. Tutaj szczególną cechą prawa szwajcarskiego jest to, że w przypadku nakazu zapłaty wydanego dla roszczenia, które nie zostało jeszcze wyegzekwowane, tytuł i postępowanie egzekucyjne niejako się łączą. Nakaz zapłaty wydawany jest przez organ egzekucyjny, a sprawa kierowana jest do sądu jedynie w przypadku wniesienia sprzeciwu przez dłużnika (tj. wniesienia sprzeciwu od nakazu zapłaty, a tym samym skierowania wierzyciela na drogę postępowania sądowego w celu wyegzekwowania przysługującego mu roszczenia). Na etapie wszczynania postępowania egzekucyjnego ustawa federalna o egzekucji długów i upadłości nie

⁶ W polskim sądownictwie funkcjonuje Elektroniczne Postępowanie Upominawcze – system teleinformatyczny Ministerstwa Sprawiedliwości obsługujący elektroniczne postępowanie upominawcze. Jest ono dostępne dla wszystkich wierzycieli i komorników na terenie kraju.

wprowadza rozróżnienia w przepisach prawa: czy tytuł już istnieje, czy nie (Domej, 2008, s. 172). W Polsce i wielu innych europejskich systemach prawnych tytuł wykonawczy jest fundamentem postępowania egzekucyjnego. Bez tytułu wykonawczego żaden organ egzekucyjny nie ma podstaw do wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Porównując te dwa podejścia, wydaje się, że szwajcarski system egzekucyjny jest w tym zakresie bardzo liberalny, co niewątpliwie wpływa na szybkość i skuteczność w egzekwowaniu zadłużeń, natomiast niesie ryzyko niesłusznego wyegzekwowania zadłużenia od osoby, która dłużnikiem faktycznie nie jest. Rozwiązanie, w którym tytuł wykonawczy jest niezbędny do wszczęcia egzekucji, może uchodzić za mniej liberalne, bardziej przewlekłe, jednak zabezpiecza dłużnika przed niecelową egzekucją.

Nie zawsze jednak dochodzi do definitywnego otwarcia prawnej drogi przymusowego wykonania obowiązku. Nie ma to miejsca w przypadkach, gdy wierzyciel nie posiada tytułu prawnego zrównanego z orzeczeniem sądu. Wtedy dłużnik może jeszcze kwestionować zastosowanie egzekucji. Niemniej jednak w większości przypadków organ egzekucyjny posiada już ostateczne zarządzenie lub inne rozstrzygnięcie, które jest równorzędne z orzeczeniem sądowym, co prowadzi do całkowitego otwarcia drogi do egzekucji. Taka konstrukcja umożliwia szybkie przejście do procedury egzekucyjnej bez ryzyka zakwestionowania przez dłużnika dopuszczalności egzekucji (Ostojski, 2015, s. 85–86). Zgodnie ze statystykami (*Betreibungshandlungen nach Kanton*, 2024) w Szwajcarii przeprowadza się rocznie około 650 tys. postępowań zabezpieczających (*Verwertung*), 1,5 mln egzekucji z zajęcia (*Pfändungsvollzug*) i wydaje prawie 3 mln nakazów zapłaty (*Zahlungsbefehl*). Liczby wszystkich wyżej wymienionych czynności egzekucyjnych rosły od 1995 r. na przestrzeni lat. Potwierdza to wydajność i efektywność systemu egzekucyjnego w Szwajcarii.

4. Przyjazność procedur dla wierzyciela i dłużnika

W analizie równowagi interesów dłużników oraz wierzycieli w szwajcarskim systemie egzekucyjnym należy zidentyfikować kilka kluczowych obszarów. Postępowanie egzekucyjne w Szwajcarii daje możliwość relatywnie szybkiego i prostego wyegzekwowania swoich roszczeń wobec dłużnika. „Jest to postępowanie ukształtowane w sposób niezwykle korzystny dla wierzyciela” (Zoll, 2002, s. 126). Po pierwsze, szwajcarskie prawo charakteryzuje się tym, że wierzyciel może wszcząć postępowanie w celu wyegzekwowania roszczenia pieniężnego bez konieczności udowodnienia istnienia swojego roszczenia. Biuro egzekucji długów

nie bada merytorycznej zasadności roszczenia dochodzonego przez wierzyciela i – z zastrzeżeniem oczywistego nadużycia wniosku o egzekucję długu – biuro egzekucji długów musi wydać nakaz zapłaty zgodnie z informacjami dostarczonymi przez wierzyciela. W związku z tym postępowanie egzekucyjne może zostać wszczęte bez posiadania przez wierzyciela roszczenia wobec dłużnika. Z drugiej jednak strony, dłużnik może wstrzymać egzekucję ze swojego majątku, składając oświadczenie, tj. występując z wnioskiem prawnym. Jeśli wierzyciel chce kontynuować postępowanie egzekucyjne, musi doprowadzić do oddalenia wniosku dłużnika (Boller, Schweizer, 2015, s. 52). Często dopiero na tym etapie sąd lub organ administracyjny zajmuje się kwestią, czy egzekwowany dług rzeczywiście istnieje lub czy wierzyciel może przynajmniej polegać na uznaniu długu lub wykonalnym akcie publicznym.

Zarówno wierzycielom, jak i dłużnikom przypisane są liczne prawa i obowiązki. Prawem, które warto znać, będąc dłużnikiem w Szwajcarii, jest możliwość spłaty długu w ratach. Jeżeli dłużnik wykaże w sposób wiarygodny, że jest w stanie spłacić dług w ratach i zobowiąże się do dokonywania regularnych i rozsądnych wpłat na rachunek urzędu egzekucyjnego, urzędnik (*Betreibungsbeamter*) może odroczyć zajęcie maksymalnie o 12 miesięcy od dnia otrzymania pierwszej raty (art. 123 SchKG). Podobnie sprzedaż w drodze licytacji może zostać zastąpiona sprzedażą w drodze umowy prywatnej, jeżeli wszystkie zaangażowane strony wyrażą na to zgodę i zaoferowana zostanie co najmniej kwota odpowiadająca wartości wyceny.

Podsumowując, szwajcarski system egzekucji długów posiada szereg środków i zasad mających na celu zachowanie równowagi interesów obu stron. Wierzycielowi umożliwia stosunkowo szybkie odzyskiwanie należności. Dzięki różnorodnym środkom egzekucyjnym wyegzekwowanie roszczenia jest efektywne i daje dużą szansę na odzyskanie długu.

Liczba dni, w których nie przeprowadza się czynności egzekucyjnych, jak również nie dostarcza się dłużnikom nakazów zapłaty (*Betreibungsferien*) oraz możliwe okresy ochronne (*Schonzeit*) są także stosunkowo rozbudowane, co stanowi korzystne rozwiązanie dla dłużnika. W rozdziale III – *Geschlossene Zeiten, Betreibungsferien und Rechtsstillstand* (Terminy zamknięcia, dni wolne od egzekucji długów i prawny okres zawieszenia), w art. 56 SchKG, znajdujemy wyszczególnione informacje na ten temat:

Z wyjątkiem zajęć lub czynności mających na celu zabezpieczenie majątku, których nie można odroczyć, postępowanie egzekucyjne nie może być prowadzone:

1. w godzinach wieczornych, tj. między 20:00 a 7:00 rano oraz w niedziele i oficjalnie uznane święta państwowe;
2. w czasie tzw. ferii egzekucyjnych [Betreibungsferien – B.S.], a mianowicie siedem dni przed i siedem dni po Wielkanocy i Bożym Narodzeniu oraz od 15 lipca do 31 lipca; nie obowiązują dni wolne od czynności egzekucyjnych w przypadku pobierania wierzytelności z rachunków;
3. przeciwko dłużnikowi, który uzyskał zawieszenie egzekucji (art. 57–62 [7 – B.S.])⁸.

Polecenie zapłaty wydane przez urząd komorniczy zazwyczaj wiąże się z wpisaniem długu do wyciągu z rejestru dłużników (*Betreibungsregisterauszug*). Należy zaznaczyć, że nie ma jednego krajowego rejestru dłużników. Są to rejestry miejscowe zawierające wpisy o egzekucjach prowadzonych tylko przez dany urząd komorniczy. Aby uniknąć wpisu do rejestru dłużników, dłużnik może uregulować dług bezpośrednio u wierzyciela, omijając organ egzekucyjny. W takim przypadku, na prośbę dłużnika, wierzyciel rezygnuje z dalszego egzekwowania długu poprzez wycofanie wniosku o egzekucję (Jenni, Meierhofer, 2012, s. 54). W konsekwencji wpis dotyczący tego długu zostanie usunięty z rejestru, co stanowi ważną opcję dla dłużnika w celu uniknięcia negatywnych konsekwencji z tym związanych (problemy z wynajęciem mieszkania czy otrzymaniem zatrudnienia na wybranych stanowiskach).

Ponadto dla dłużnika system pozostawia możliwość wniesienia sprzeciwu wobec roszczenia oraz do odwołania się od decyzji organu egzekucyjnego. Posiada on prawo do wysłuchania w trakcie procesu egzekucji, co pozwala mu na wyrażenie swoich zastrzeżeń i argumentów. Dłużnik dysponuje również prawem wskazania kolejności zajmowania mienia, co pozwala mu na ochronę ważnych dla niego aktywów.

⁷ W niniejszych artykułach ujęty jest szereg sytuacji życiowych, które mogą dać dłużnikowi możliwość uzyskania tytułu do zawieszenia czynności egzekucyjnych, m.in. w przypadku dłużnika, którego małżonek, partner, członek rodziny lub powinowaty w linii prostej lub konkubent zmarł, następuje zawieszenie praw na dwa tygodnie od daty śmierci. Urzędnik ds. egzekucji długów może przyznać ciężko choremu dłużnikowi zawieszenie czynności egzekucyjnych na określony czas. W przypadku windykacji długów spadkowych obowiązuje zawieszenie czynności egzekucyjnych od daty śmierci zmarłego przez kolejne dwa tygodnie, a także w ciągu okresu przyznanego na przyjęcie lub odrzucenie spadku.

⁸ Art. 56 SchKG: Ausser im Arrestverfahren oder wenn es sich um unaufschiebbare Massnahmen zur Erhaltung von Vermögensgegenständen handelt, dürfen Betreibungshandlungen nicht vorgenommen werden: 1. in den geschlossenen Zeiten, nämlich zwischen 20 Uhr und 7 Uhr sowie an Sonntagen und staatlich anerkannten Feiertagen; 2. während der Betreibungsferien, nämlich sieben Tage vor und sieben Tage nach Ostern und Weihnachten sowie vom 15. Juli bis zum 31. Juli; in der Wechselbetreibung gibt es keine Betreibungsferien; 3. gegen einen Schuldner, dem der Rechtsstillstand (Art. 57–62) gewährt ist.

Zakończenie

Analiza wybranych aspektów oraz badanie efektywności egzekucji w systemie prawnym Szwajcarii wykazała, że szwajcarski model egzekucji długów opiera się na dobrze uregulowanych procedurach i instytucjach, które mają na celu zapewnienie równowagi między interesami wierzycieli i dłużników. „Jest to system zapewniający znacznie szybszą realizację należności, co do których podstawy prawnej nie istnieje spór, niż ma to miejsce na gruncie prawa polskiego” (Zoll, 2002, s. 143). Obecne środki, takie jak istnienie biur egzekucji długów kierowanych i zarządzanych na poziomie kantonalnym, organów nadzorczych oraz jasnych i klarownych przepisów prawnych zdefiniowanych w dużej mierze w jednym dokumencie, są istotnymi spoiwami dobrze działającego systemu egzekucyjnego.

System egzekucyjny Szwajcarii zasługuje na uwagę chociażby przez wzgląd na akt prawny, który go sankcjonuje. Ustawa ta ma ponad stuletnią tradycję i obowiązuje (mimo że była nowelizowana) nieprzerwanie od 1889 r. Wiele rozwiązań jest zupełnie innych od tych znanych nam chociażby w egzekucji polskiej czy niemieckiej.

Niewątpliwie jest to dobry punkt wyjścia do przeprowadzenia analizy prawnoporównawczej postępowania egzekucyjnego w Szwajcarii i Polsce. Niektóre rozwiązania, mimo że wydają się nowatorskie, tak naprawdę wynikają z innej kultury prawnej. Być może warto byłoby rozważyć przeniesienie kilku z rozwiązań na grunt prawa polskiego? Niewątpliwie ciekawym rozwiązaniem wydaje się idea biur egzekucyjnych, a także wszczęcie egzekucji bez potrzeby uzyskania tytułu wykonawczego (na wczesnym etapie postępowania). Mogłoby się okazać sporym ułatwieniem, na przykład dla przedsiębiorców, wystąpienie o nakaz zapłaty zaległej faktury bezpośrednio do komornika, bez konieczności uprzedniego uzyskania tytułu wykonawczego na drodze sądowej. Droga egzekucyjna w systemie szwajcarskim wydaje się mniej skomplikowana, procedury bardziej przyjazne dla wierzyciela (zwłaszcza na wczesnym etapie egzekucji), jednak interes prawny dłużnika również jest istotny dla ustawodawcy, gdyż gwarantuje mu szereg możliwości odroczenia, zawieszenia lub polubownego załatwienia sprawy.

Czy szwajcarskie postępowanie egzekucyjne znalazło idealny balans pomiędzy zabezpieczeniem interesów wierzycieli przy jednoczesnym poszanowaniu bezpieczeństwa majątku dłużnika? Jasność i przejrzystość procedur bezspornie wpływają na korzystne rozwiązanie spornej sprawy przez obie strony. W ocenie autora łatwość wszczęcia postępowania przez wierzyciela działa również prewencyjnie. Nierzetelny dłużnik zdaje sobie bowiem sprawę z tego, że wierzyciel może w prosty i szybki sposób wszcząć przeciwko niemu egzekucję, jednocześnie poprzez wpis do

rejestru długów taka osoba może mieć problem z wykonywaniem zawodów zaufania publicznego lub bardziej prozaicznymi rzeczami, jak chociażby wynajem mieszkania.

Bibliografia

Akty prawne

Bundesgesetz vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) [Ustawa federalna o egzekucji długów i upadłości z dnia 11 kwietnia 1889 r.], AS 11 529, BBl 1889 II 445.

Botschaft über die Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) vom 8. Mai 1991 [Nowelizacja federalnej ustawy o egzekucji długów i upadłości (SchKG) z dnia 8 maja 1991 r.], AS 1995 1227, BBl 1991 III 1.

Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG), SR 281.1, eingefügt durch Ziff. I des BG vom 16. Dezember 1994, in Kraft seit 1. Januar 1997 [Ustawa federalna o egzekucji długów i upadłości (SchKG), SR 281.1, wprowadzona ustawą nr I z dnia 16 grudnia 1994 r., obowiązującą od 1 stycznia 1997 r.], AS 1995 1227, BBl 1991 III 1.

Schweizerische Zivilprozessordnung (Zivilprozessordnung, ZPO) vom 19. Dezember 2008, SR 272 [Szwajcarski kodeks postępowania cywilnego z dnia 19 grudnia 2008 r., SR 272], AS 2010 1739, BBl 2006 7221.

Verordnung betreffend die Oberaufsicht über Schuldbetreibung und Konkurs (OAV-SchKG), vom 22. November 2006 (Stand am 1. Januar 2023) [Rozporządzenie w sprawie nadzoru nad egzekucją długów i upadłością (OAV-SchKG) z dnia 22 listopada 2006 r. (stan na dzień 1 stycznia 2023 r.)], AS 2006 5327. Pobrano z <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2006/804/20070101/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-2006-804-20070101-de-pdf-a.pdf> (12.10.2024).

Verordnung des EJPD über die vom Gläubiger zu stellenden Begehren im Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren vom 24. November 2015 (Stand am 1. Januar 2016), [Rozporządzenie Federalnego Departamentu Sprawiedliwości i Policji w sprawie wniosków składanych przez wierzycieli w postępowaniu egzekucyjnym i upadłościowym z dnia 24 listopada 2015 r. (stan na dzień 1 stycznia 2016 r.)], AS 2015 5067. Pobrano z <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/oc/2015/828/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-oc-2015-828-de-pdf-a.pdf> (12.10.2024).

Literatura

- Amonn, K., Walther, F. (2013). *Grundriss des Schuldbetreibungs- und Konkursrecht* (9. Auflage). Bern: Stämpfli Verlag AG.
- Boller, U., Schweizer, M. (2015). Der Informationsgehalt des Betreibungsregisters: Ein Reformvorschlag zu seiner Verbesserung. *Sui Generis*, 50–76. doi: 10.21257/sg.13.
- Domej, T. (2008). Der „Lugano-Zahlungsbefehl“ – Titellose Schuldbetreibung in der Schweiz nach der LugÜ-Revision. *ZZPInt: Zeitschrift für Zivilprozess International: Jahrbuch des Internationalen Zivilprozessrechts*, 13, 167–208. doi: 10.5167/uzh-225158.
- Jenni, S., Meierhofer, E. (2012). *Betreibung, Pfändung, Privatkonkurs: Vom Zahlungsbefehl bis zum Verlustschein: Wie Gläubiger zu ihrem Geld kommen. Und wie sich Schuldner gegen unberechtigte Forderungen zur Wehr setzen können* (2. Auflage). Zürich: Saldo-Ratgeber.
- Kren Kostkiewicz, J. (2020). *SchKG Kommentar: Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz mit weiteren Erlassen* (20. Auflage). Zürich: Orell Füssli.
- Ostojski, P. (2015). Kilka uwag na temat efektywności polskiej egzekucji zaległości podatkowych na tle rozwiązań prawa egzekucyjnego w Szwajcarii. *Toruński Rocznik Podatkowy*, 82–97.
- Staehein, D. (red.). (2016). *ZPO/SchKG: Zivilprozessordnung, Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs und Nebenerlasse*. Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag.
- Zoll, F. (2002). Czy szwajcarskie prawo upadłościowe powinno być wzorem dla polskiego ustawodawcy?. *Studia Prawnicze / The Legal Studies*, 1(151), 125–144. doi: 10.37232/sp.2002.1.7.

Netografia

- Betreibungshandlungen nach Kanton* [Statystyka Szwajcarskiego Urzędu Statystycznego (Bundesamt für Statistik) opublikowana 9.04.2024]. Pobrano z <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/unternehmen-beschaeftigte/unternehmensdemografie/konkurse.assetdetail.31186321.html> (20.04.2024).
- Die Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten der Schweiz [Konferencja Urzędników ds. Egzekucji Długów i Upadłości w Szwajcarii]. (b.d.). *Das Betreibungsverfahren* [Postępowanie egzekucyjne]. Pobrano z <https://www.betreibungs-konkurs.ch/informationen/betreibung/> (27.04.2024).
- Serwis Rzeczypospolitej Polskiej. (b.d.). *Szwajcaria*. Pobrano z <https://www.gov.pl/web/szwajcaria/ie> (1.05.2024).

Streszczenie

Celem artykułu jest zbadanie efektywności egzekucji w systemie prawnym Szwajcarii, ze szczególnym uwzględnieniem nietypowych procedur egzekucyjnych, które nie angażują tradycyjnych komorników sądowych. Pytania badawcze koncentrują się na identyfikacji głównych procedur i instytucji odpowiedzialnych za egzekucję oraz na ocenie: czy system zachowuje równowagę między interesami dłużników i wierzycieli przy jednoczesnej efektywnej egzekucji długu.

Analiza wykazała, że szwajcarski model opiera się na dobrze uregulowanych procedurach i instytucjach, co prowadzi do szybszej realizacji należności bez sporu prawnego. System ten korzysta z biur egzekucji długów na poziomie kantonalnym, organów nadzorczych oraz klarownych przepisów prawnych. Zauważono, że szwajcarski system egzekucyjny może być cennym punktem odniesienia do przeprowadzenia analizy prawno-porównawczej między Szwajcarią a Polską, z sugestią przeniesienia kilku rozwiązań na grunt prawa polskiego. Szczególnie interesujące są pomysły dotyczące biur egzekucyjnych i możliwości wszczęcia egzekucji bez uzyskania tytułu wykonawczego, co mogłoby uprościć procedury dla przedsiębiorców.

Szwajcarski system egzekucyjny wydaje się być mniej skomplikowany i przyjazny dla wierzycieli, ale równocześnie uwzględnia interesy dłużników, co prowadzi do balansu między zabezpieczeniem interesów obu stron. Jasność i przejrzystość procedur mają wpływ na korzystne rozwiązywanie sporów, a łatwość wszczęcia egzekucji ma także działanie prewencyjne. Autor zwraca uwagę na potencjał analizy systemu szwajcarskiego do wnioskowania ogólnych zasad dotyczących efektywności egzekucji w różnych kontekstach prawnych.

SŁOWA KLUCZOWE: egzekucja długów, egzekucja w Szwajcarii, postępowanie egzekucyjne, efektywność egzekucji, system prawny Szwajcarii

Summary

The purpose of this article is to examine the effectiveness of enforcement in the Swiss legal system, with a particular focus on atypical enforcement proceedings that do not involve traditional bailiffs. The research questions focus on identifying the main procedures and institutions responsible for enforcement and assessing whether the system balances the interests of debtors and creditors while effectively executing the debt.

The analysis showed that the Swiss model is based on well-regulated procedures and institutions, which leads to faster collection of debts without legal dispute. The system benefits from debt enforcement offices at the cantonal level, supervisory bodies and clear legislation. It was noted that the Swiss enforcement system can be a valuable point of reference for conducting a comparative legal analysis between Switzerland and Poland, with a suggestion to transfer some solutions to Polish law. The ideas concerning enforcement offices and the possibility to initiate enforcement proceedings without obtaining a title, which may facilitate procedures for entrepreneurs, are particularly interesting. The Swiss enforcement system appears to be less complicated and creditor-friendly, but

at the same time takes into account the interests of debtors, leading to a balance between protecting the interests of both parties. The clarity and transparency of procedures have an impact on favorable resolution of disputes, and the simplicity of initiating enforcement also has a preventive effect. The author highlights the potential of the analysis of the Swiss system to derive general principles for the effectiveness of enforcement in different legal contexts.

KEYWORDS: debt enforcement, enforcement in Switzerland, enforcement proceedings, enforcement effectiveness, Swiss legal system

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 cywilne; e-mail: bzstrozewski@gmail.com; ORCID: 0000-0002-1057-3983.

Krystian Wasilewski

Akty kierownictwa wewnętrznego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Acts of Internal Management in the Chancellery of the Prime Minister

Wprowadzenie

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (KPRM) jest urzędem obsługującym Prezesa Rady Ministrów, Radę Ministrów oraz m.in. komitety, zespoły doradcze i pełnomocników działających w strukturze administracji rządowej. Kancelaria zapewnia też obsługę członków Rady Ministrów, którzy nie kierują określonym działem administracji państwowej.

Organizacja KPRM ulega zmianom zgodnie z prowadzoną i przyjętą przez rząd polityką zadaniową. Zmiany te przejawiają się poprzez rozszerzanie lub redukcję liczby komórek organizacyjnych Kancelarii, co pozwala na dostosowanie jej struktury do bieżących priorytetów polityki rządu.

W rozdziale 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1050 z późn. zm., dalej: u.R.M.) KPRM została ukształtowana jako organ zapewniający obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Wiceprezesów Rady Ministrów, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz Szefa Służby Cywilnej. W art. 26 u.R.M. wskazano, że KPRM może również obsługiwać pełnomocnika rządu oraz inne organy pomocnicze, komisje i komisje wspólne, które są wymienione w art. 12a i 13 u.R.M. Artykuł 29 u.R.M. szczegółowo określa zadania realizowane przez Kancelarię z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów pełni również funkcję urzędu obsługującego ministrów zadaniowych – zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 2 u.R.M. Prezes Rady Ministrów, ustalając w drodze rozporządzenia szczegółowy zakres działania ministra, określa także ministerstwo lub inny urząd administracji odpowiedzialny za jego obsługę.

1. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – funkcjonowanie

Kancelaria działa na podstawie statutu, który Prezes Rady Ministrów nadaje w drodze zarządzenia. Statut szczegółowo określa zakres zadań organizacji KPRM oraz jednostki organizacyjne nadzorowane przez szefa KPRM.

Kierowanie Kancelarią Prezesa Rady Ministrów sprawuje szef KPRM, który jest powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów. Rola szefa KPRM wykracza poza funkcje kierowania urzędem – wykonuje on też często zadania o charakterze merytorycznym, zwykle z upoważnienia prezesa Rady Ministrów. Nie musi on pełnić równocześnie funkcji ministra. Osoba zajmująca stanowisko szefa KPRM może pełnić tę rolę niezależnie od tego czy jest ministrem, czy też nie (zob. art. 10b ust. 1 u.R.M., zgodnie z którym Prezes Rady Ministrów, członek Rady Ministrów oraz Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów używają wizerunku orła ustalonego dla godła oraz barw Rzeczypospolitej Polskiej do celów wspólnej identyfikacji wizualnej organów administracji rządowej, w zakresie nieuregulowanym w przepisach odrębnych).

Stanowisko Szefa KPRM jest specyficzne w kontekście struktury administracji rządowej. W administracji rządowej ministerstwami kierują ministrowie wspomagani przez sekretarzy stanu, podsekretarzy stanu oraz dyrektorów generalnych, zgodnie z art. 37 ust. 1 u.R.M., przy czym w urzędach obsługujących ministrów nie tworzy się analogicznego do szefa KPRM stanowiska szefa ministerstwa.

W przypadku KPRM nie występuje typowa struktura resortu obsługującego działy administracji rządowej. Właściwe stało się więc scedowanie zadań kierowania urzędem z premiera na szefa KPRM. Ustawa nie stawia wymagań wobec osób, które mogą zostać przez Prezesa Rady Ministrów powołane na szefa KPRM, jest to więc stanowisko typowo polityczne. Nie musi mieć rangi sekretarza czy podsekretarza stanu.

Zadania KPRM zostały w ustawie ujęte jako katalog otwarty i obejmują m.in. dokonywanie ocen skutków społeczno-gospodarczych projektowanych regulacji oraz sporządzanie ocen tych skutków, opracowywanie ocen międzynarodowych uwarunkowań sytuacji kraju oraz długofalowych koncepcji polityki zagranicznej, ocenę funkcjonalności struktur państwa i sprawności ich działania, przygotowywanie analiz, prognoz, koncepcji, programów i ocen na zlecenie Prezesa Rady Ministrów oraz opiniowanie projektów dokumentów rządowych pod względem zgodności z celami polityki rządu i prognozowanymi skutkami społecznymi, gospodarczymi i prawnymi. Ponadto KPRM koordynuje realizację polityki kadrowej w administracji rządowej oraz obsługuje sprawy kadrowe osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Kieruje również

współdziałaniem Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów z innymi organami państwowymi, a także zajmuje się obsługą informacyjną i prasową Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów oraz wewnętrznych organów pomocniczych i opiniotawczo-doradczych Rady Ministrów.

Szef KPRM kieruje urzędem przy pomocy dyrektora generalnego, którego powołuje zgodnie z art. 53a ust. 1 ustawy o służbie cywilnej (Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 409, dalej: u.s.c.).

W dniu 20 lutego 2024 r. został podpisany nowy statut Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Zmianie uległ zakres spraw, w których obsługę zapewnia KPRM, dokonano zmian w jej strukturze organizacyjnej, co stanowi następstwo powołania nowego składu Rady Ministrów postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 grudnia 2023 r. (Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 grudnia 2023 r. nr 1131.45.2023 o powołaniu w skład Rady Ministrów, M.P. z 2023 r. poz. 1383).

W § 1 statutu (Zarządzenie nr 14 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2024 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 2024 r. poz. 142, dalej: statut) wskazano, że KPRM zapewnia obsługę merytoryczną, prawną, organizacyjną, techniczną oraz kancelaryjno-biurową dla Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Wiceprezesów Rady Ministrów, Ministrów, członków Rady Ministrów, Kolegium do spraw służb specjalnych oraz Szefa Służby Cywilnej.

W skład KPRM wchodzi obecnie 28 komórek organizacyjnych. Część z nich została zlikwidowana w związku z przejściem zadań do innego ministerstwa, część w związku z przejściem zadań tych komórek przez inne komórki organizacyjne, a część z nich w związku z zaniechaniem już niektórych zadań przez KPRM. Likwidacji uległ: Departament GovTech Polska, którego zadania przekazano do Ministerstwa Cyfryzacji, Departament Analiz, Departament Studiów Strategicznych, Departament Analiz Systemu Bezpieczeństwa Państwa, Departament Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, Sekretariat Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego, których zadania zostały rozdzielone pomiędzy inne komórki organizacyjne KPRM, Departament Koordynacji Projektów Międzynarodowych oraz Departament Praw Obywatelskich i Tożsamości Europejskiej, których zadania nie zostały przejęte przez inne komórki organizacyjne KPRM. Zlikwidowano również odrębne wieloosobowe stanowisko do spraw Krajowego Planu Odbudowy, którego zadania przeniesiono do innej komórki organizacyjnej KPRM. Ponadto utworzono nowe komórki organizacyjne w KPRM, przede wszystkim z uwagi na jej dodatkowe zadania związane z nowym

składem Rady Ministrów, tj. Departament Polityki Senioralnej – w związku z powołaniem Ministra do spraw Polityki Senioralnej, Departament do spraw Równego Traktowania – w związku z powołaniem Ministra do spraw Równości, a także Biuro Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (Odpowiedź Sekretarza Stanu Zastępcy Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 marca 2024 r. w trybie interpelacji poselskich nr K10INT1275).

Według regulacji statutowych (§ 2 statutu) KPRM działa zgodnie z zarządzeniami i poleceniami Prezesa Rady Ministrów, chociaż ustawodawca nie przewidział tego w akcie prawnym wyższego rzędu, jakim jest ustawa, to jednak w statucie określającym szczegółowe zasady funkcjonowania taka forma działania premiera została zapisana. Kancelaria wykonuje powierzone zadania pod kierownictwem szefa KPRM. Kancelarią kieruje Szef KPRM przy pomocy Sekretarza Rady Ministrów, Sekretarzy Stanu i Podsekretarzy Stanu, Dyrektora Generalnego Kancelarii oraz dyrektorów komórek organizacyjnych KPRM.

2. Polecenia i zarządzenia Prezesa Rady Ministrów jako akty kierownictwa ogólnego i wykonawczego

Wymaga poczynić w tym miejscu uwagi natury ogólnej w odniesieniu do stosunków wewnętrznych administracji. Pomimo licznych publikacji problematyka aktów kierownictwa wewnętrznego w administracji publicznej wciąż pozostawia przestrzeń dla dalszych badań. Kwestie te są istotne nie tylko z perspektywy teoretycznej, lecz także praktycznej, ponieważ akty wewnętrzne odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu mechanizmów organizacji pracy w administracji publicznej (Szyrski, 2015). Dorobek naukowy dotyczący aktów wewnętrznych obejmuje zarówno analizy prawno-administracyjne, jak i konstytucyjne, jednak dotychczasowe opracowania pozostają w dużej mierze teoretyczne¹.

¹ Tematyka aktów kierownictwa wewnętrznego w administracji publicznej jest złożona i interesująca, a problem sfery wewnętrznej został szeroko opisany w literaturze zachodniej, zarówno w doktrynie francuskiej, jak i niemieckiej. W pracach autorów pojawia się kwestia takich zagadnień jak choćby podstawy prawne działań wewnętrznych. W kontekście analizowanej problematyki autorzy podkreślają, że działania wewnętrzne można oprzeć na trzech rodzajach norm: normach dotyczących zakresu działania organów administracji, normach ustalających zadania tych organów oraz normach kompetencyjnych. Niniejszy artykuł, koncentrując się na praktycznych problemach organizacji KPRM, wymaga ogólnego ujęcia zagadnienia aktów kierownictwa wewnętrznego z uwagi na ich teoretyczne i koncepcyjne znaczenie w administracji (zob. Bień-Kacała, 2013; Hoff, 1987; Homplewicz, 1970; Jełowicki, 1997; Płowiec, 2006; Ruczkowski, 2013). W piśmiennictwie niemieckim koncepcja *res internae* była rozważana także przez innych twórców, np. E. Forsthoff (1955, s. 109).

Przechodząc jednak do właściwego zakresu problematyki, należy wskazać, że w odniesieniu do administracji publicznej mamy do czynienia z kierownictwem: 1) ogólnym – sprawowanym przez organ administracji wyższego szczebla w stosunku do organu usytuowanego niżej w układzie hierarchicznym; 2) wykonawczym – sprawowanym przez monokratyczny organ administracji w stosunku do aparatu pomocniczego skupionego w podlegającym mu urzędzie (Zdyb, Stelmasiak (red.), 2020).

W celu oddziaływania na postępowanie podmiotów podległych organ kierujący wykonujący kierownictwo ogólne (w stosunku do organów niższego szczebla) czy kierownik urzędu wykonujący władztwo organizacyjne (wykonawcze – w stosunku do podległych mu pracowników) mogą używać wszelkich niezabronionych prawem środków kierowania. Organy kierujące posiadają takie kompetencje jak prawo wydawania aktów ogólnych i indywidualnych (zarządzeń i poleceń) obowiązujących organ podległy, prawo kontroli wykonywania przez organ podległy przepisów prawa i poleceń organów wyższego szczebla. Podmioty wykonujące władztwo organizacyjne dysponują kompetencjami: prawo kształtowania wewnętrznej struktury organizacyjnej podległego urzędu w drodze statutów i regulaminów wewnętrznych, uprawnienie do wydawania zarządzeń wewnętrznych i poleceń służbowych, prawo dysponowania bazą materialną kierowanego podmiotu administracji i reprezentowania jego interesów w obrocie prawnym, uprawnienie do doboru i zatrudniania oraz awansowania, wyróżniania i zwalniania pracowników, prawo określania zakresu ich obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności, możliwość motywowania do wydajnej pracy, prawo bieżącej koordynacji, nadzoru i oceny wyników pracy urzędników oraz uprawnienie do sprawowania opieki i ochrony (Szewczyk, 2012).

Należałoby rozważyć kwestię zarządzeń i poleceń Prezesa Rady Ministrów w kontekście kompetencji ustawowych i statutowych szefa KPRM – czy mają one charakter aktów kierownictwa wewnętrznego niezależnych od aktów kierownictwa wewnętrznego wydawanych przez szefa KPRM. Polecenia premiera mogą przybrać formę ustną bądź pisemną.

Polecenie definiuje się z reguły w prawie administracyjnym jako szczególny akt administracyjny, zawierający nakaz. Według *Słownika języka polskiego* (b.d.), „polecenie” to „wypowiedź nakazująca komuś wykonanie jakiejś czynności”. Polecenie i zarządzenie stanowią źródło prawa wewnątrznie obowiązującego, jest to środek otwarty, w ramach którego organ określa, jak ma się zachować adresat działania. Ogół aktów prawnych stosowanych w ramach kierownictwa określamy mianem aktów kierownictwa (Góralczyk, 2016). Polecenie jako akt regulujący działanie instytucji może mieć różny charakter, wyjaśniać obowiązujące

przepisy, zawierać instruktaż czy ustalać w sposób ogólny pewne zadania dla zespołu (Jagielski, Wierzbowski (red.), 2022). Instrumenty, przy pomocy których organ kierujący wpływa na zachowania podmiotu kierowanego, bywają określane w literaturze przedmiotu na dwa sposoby.

Wymienia się akty kierownictwa i środki kierownictwa. Jak wskazuje Lipowicz (2023), oba te określenia uważa się za właściwe. Nie stanowią jednak synonimów. Zakresy tych nazw nie są identyczne. Ich rozróżnienie wynika z różnorodności zachowań, które może podejmować organ sprawujący kierownictwo. Z samej definicji kierownictwa wynika, że mogą wchodzić w grę wszelkie formy działania z wyłączeniem jedynie konsensualnych (dwustronnych). Akty prawne generalne i abstrakcyjne nazywa się aktami normatywnymi, zaś akty prawne indywidualne i konkretne – aktami administracyjnymi. Jedne i drugie występują oczywiście także w sytuacji kierownictwa. Przykładem pierwszych mogą być prawotwórcze, wewnętrzne zarządzenia, zaś przykładem drugich – polecenia służbowe. Praktyka zna także akty prawne o charakterze mieszanym – generalno-konkretne i indywidualno-abstrakcyjne. Jedne i drugie mogą również być wykorzystywane w kierownictwie (np. akty zwane wytycznymi; Bojanowski, Żukowski, 2009).

Skoro kancelaria wykonuje zadania pod kierownictwem Szefa KPRM, który kieruje nią przy pomocy Sekretarza Rady Ministrów, Sekretarza Stanu, Podsekretarza Stanu, Dyrektora Generalnego oraz dyrektorów komórek organizacyjnych KPRM, powstaje pytanie o rzeczywisty zakres wpływu Prezesa Rady Ministrów na organizacyjne funkcjonowanie kancelarii. Pozycja szefa rządu pozwala przyjąć, że polecenia i zarządzenia, które wydaje, są niezależne od środków kierownictwa stosowanych przez szefa KPRM. Premier może wydać bezpośrednie polecenie dyrektorowi departamentu bez konieczności zwrócenia się do szefa KPRM o wydanie takiego polecenia. Pozycja premiera w strukturze wewnętrznej nie została w żaden sposób ograniczona. Prezes Rady Ministrów działa tutaj poprzez szefa KPRM, co jednak nie wyklucza możliwości bezpośredniego stosowania środków kierownictwa. Interpretacja zawężająca działania premiera wewnątrz organizacji KPRM stałaby w sprzeczności z jego pozycją ustrojową jako organu władzy wykonawczej. Innymi słowy, Prezes Rady Ministrów nie może być ograniczany decyzyjnie wewnątrz urzędu, który ma służebną rolę względem rządu. Prezes Rady Ministrów działa zatem jako organ kierownictwa ogólnego oraz wykonawczego. Ogólnie kierownictwo premiera przybiera postać wydawania poleceń wszystkim podmiotom podległym w ramach przewodniczenia Radzie Ministrów, która kieruje administracją rządową. Kierownictwo wykonawcze (zarządzenia i polecenia wymienione w statucie) to nic innego aniżeli bezpośrednie ingerowanie w stosunki organizacyjne urzędu, co przejawia się już od czynności nadania statutu.

3. Akty kierownictwa szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu oraz dyrektora generalnego

Obecnie w Kancelarii Premiera 19 osób należy do kierownictwa urzędu – poza premierem i dwoma wicepremierami są to: ministrowie zadaniowi (bez teki), sekretarze i podsekretarze stanu oraz dyrektor generalny. Powstaje pytanie: jak tyle osób na najwyższych stanowiskach w strukturach władzy w jednym organie może sprawnie wykonywać swoje zadania w tym urzędzie, unikając przy tym konfliktu kompetencji, w szczególności w obszarze czynności z zakresu kierownictwa.

Na mocy ustawy o Radzie Ministrów władztwo kierownicze przyznane zostało szefowi KPRM. Władztwo kierownicze wykonawcze jest w tym przypadku wyłączne. Ustawa określa szefa KPRM jako tego, który „kieruje kancelarią”, całość środków kierowniczych pochodzi od szefa KPRM z uwzględnieniem poleceń i zarządzeń premiera. Szef KPRM jest kierownikiem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, któremu podlega bezpośrednio dyrektor generalny (art. 25 ust. 3 u.s.c.). Dyrektor generalny zapewnia funkcjonowanie i ciągłość pracy urzędu, warunki jego działania, a także organizację pracy, dokonuje czynności z zakresu prawa pracy wobec osób zatrudnionych w urzędzie oraz realizuje politykę personalną, wykonuje także określone zadania kierownika urzędu, jeżeli odrębne przepisy tak stanowią (art. 25 ust. 4 u.s.c.). Dyrektor generalny określa warunki działania i organizację pracy KPRM, zapewniając jej prawidłowe funkcjonowanie i ciągłość prac, w szczególności przez wydawanie zarządzeń oraz zatwierdzanie wewnętrznych regulaminów organizacyjnych komórek organizacyjnych KPRM (§ 4 ust. 1 regulaminu; Zarządzenie nr 10 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 lipca 2024 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, dalej: regulamin).

Stanowisko dyrektora generalnego (obok stanowiska dyrektora i zastępcy dyrektora departamentu lub komórki równorzędnej) jest wyższym stanowiskiem w służbie cywilnej. Stanowiska te nie wymagają przeprowadzenia naboru. Dyrektora generalnego powołuje szef KPRM, a dyrektorów departamentów oraz ich zastępców – dyrektor generalny. Nabór odbywa się dla osób, z którymi nawiązuje się stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas określony lub nieokreślony – są to pracownicy służby cywilnej, którzy następnie mogą ubiegać się o mianowanie na urzędnika służby cywilnej. Wszyscy tworzą korpus służby cywilnej. Szef KPRM, sekretarze i podsekretarze stanu nie tworzą korpusu służby cywilnej. Z osób stosujących środki kierownictwa wynikające

z ustawowego i statutowego władztwa kierowniczego szefa KPRM tylko dyrektor generalny i dyrektorzy departamentów należą do korpusu służby cywilnej.

Należy zauważyć, że § 3 statutu nie wspomina o kierowaniu KPRM przy pomocy zastępców szefa. Jednakże w § 4 statutu zostało ujęte, iż szef KPRM wyznacza swojego zastępcę lub zastępców i określa ich zadania. Zastępcy przejmują zadania szefa kancelarii podczas jego nieobecności oraz w przypadku, gdy stanowisko szefa KPRM jest nieobsadzone.

Statut KPRM rozszerza pewne elementy ustawowe związane z kierowaniem kancelarią, a także funkcjonowaniem w jej strukturze powoływanych przez premiera sekretarzy i podsekretarzy stanu. W § 3 statutu zawarto pewne połączenie art. 27 i art. 28 u.R.M. Regulamin KPRM określa to jeszcze inaczej – zgodnie z § 3 ust. 1 regulaminu Szef Kancelarii kieruje KPRM przy pomocy zastępców Szefa Kancelarii, Sekretarza Rady Ministrów, sekretarzy stanu i podsekretarzy stanu w Kancelarii, Dyrektora Generalnego oraz dyrektorów komórek organizacyjnych Kancelarii, włączając przy tym do § 3 statutu zastępców szefa KPRM. W tym zakresie powstaje pewna niespójność. Regulacja regulaminowa bowiem statuuje zastępców szefa KPRM obok sekretarzy i podsekretarzy stanu, a to pozwala przyjąć, że zastępcy szefa KPRM mogą być powołani spoza grona wymienionego w § 3 statutu – może to być zatem dowolna osoba, co koresponduje z treścią § 4 statutu: „Szef Kancelarii wyznacza swojego zastępcę lub zastępców i określa ich zadania”. Z punktu widzenia kierownictwa powstaje pytanie: jakie zadania mieliby wykonywać sekretarze i podsekretarze stanu, którzy nie zastępowaliby szefa KPRM. Ustawa dopuszcza powoływanie sekretarzy i podsekretarzy w KPRM odrębnie od przypisania ich do zadań kierowania KPRM – to statut KPRM włącza sekretarzy i podsekretarzy stanu do kierowania kancelarią poprzez czerpanie z kierowniczego władztwa szefa KPRM. Mimo to w KPRM mogą także pełnić funkcje sekretarze i podsekretarze stanu niezajmujący się kierowaniem kancelarią czy zastępowaniem szefa KPRM na podobnych zasadach do ministrów zadaniowych. Ministrowie ci posiadają pewne władztwo kierownicze nad departamentem w strukturze KPRM, co wynika z treści regulaminu i rozporządzeń atrybucyjnych premiera, gdzie wskazany jest urząd administracji obsługujący ministra bez teki. Minister ten może stosować akty kierownictwa co do pracy departamentu przez niego nadzorowanego, jednakże tylko do zadań merytorycznych oraz organizacji pracy w celu skutecznego wykonania tych zadań. Kompetencje nie obejmują jednak spraw kadrowych czy szerokich aspektów organizacyjnych tej komórki w ramach całej struktury urzędu (§ 3 ust. 3 regulaminu). Regulacje nie przyznają ministrowi nadzorującemu prawa do wpływania na politykę kadrową i organizację wewnętrzną departamentu. Przyznanie takich kompetencji ograniczałoby bowiem możliwości kierownictwa przez

szefa KPRM. Ministrowie, których obsługę zapewnia KPRM, wykonują zadania w zakresie określonym w odrębnych przepisach oraz w zakresie powierzonym przez szefa KPRM. Dyrektora departamentu powołuje dyrektor generalny, a nie właściwy minister nadzorujący. Z kolei dyrektora generalnego powołuje szef KPRM. Aby utworzyć ministrowi, sekretarzowi stanu czy podsekretarzowi stanu komórkę organizacyjną dla wykonywania zadań im powierzonych w KPRM, należy zmienić statut urzędu (akt Prezesa Rady Ministrów), regulamin organizacyjny (akt szefa KPRM) oraz zatwierdzić regulamin wewnętrzny (akt dyrektora generalnego).

W praktyce, gdy ustawa nie przewiduje konieczności przeprowadzania naboru, trudno wyobrazić sobie sytuację, w której minister nadzorujący nie uczestniczy w procedurze powołania dyrektora departamentu odpowiedzialnego za realizację zadań przypisanych temu ministrowi. Niemniej jednak, zgodnie z regulacjami ustawowymi, statutowymi i regulaminowymi, pełne prawo do określenia składu personalnego departamentu przysługuje dyrektorowi generalnemu urzędowi.

Zakończenie

W KPRM współistnienie kilku podmiotów (organów kierownictwa) mających prawo do wydawania aktów kierownictwa wewnętrznego stanowi unikalne wyzwanie dla organizacji wewnętrznej urzędu. Prezes Rady Ministrów, ministrowie oraz szef KPRM mogą wydawać takie akty, które mają wpływ na adresatów tych aktów. To nakładanie się kompetencji wymaga precyzyjnej koordynacji, aby zapewnić spójność i efektywność funkcjonowania KPRM, w szczególności biorąc pod uwagę to, że urząd ten obsługuje nierzadko kilku tzw. ministrów konstytucyjnych.

Złożona struktura KPRM prowadzi do sytuacji, w której różne decyzje kierownicze mogą się przenikać, a czasem nawet nakładać. W praktyce oznacza to konieczność wypracowania mechanizmów zapewniających współdziałanie wszystkich podmiotów wydających akty wewnętrzne. Bez tego istnieje ryzyko powstawania konfliktów kompetencyjnych, które mogą negatywnie wpływać na realizację zadań urzędu.

Dla prawa administracyjnego interesującą kwestią jest zrozumienie, jak skutecznie reagować w odpowiedzi na normy stosowanego kierownictwa wewnętrznego. To zagadnienie otwiera przestrzeń do dalszych badań i analiz. W praktyce urzędu konieczne jest ciągłe monitorowanie i dostosowywanie procedur, aby zapewnić, że nakładanie się kompetencji nie prowadzi do dysfunkcji.

Efektywność funkcjonowania KPRM w dużej mierze zależy od jasności i precyzji w wydawaniu aktów kierownictwa wewnętrznego. Każdy z podmiotów posiadających takie uprawnienia musi działać w sposób skoordynowany i zgodny

z nadrzędnymi celami administracji rządowej. Tylko wtedy można zapewnić, że decyzje kierownicze będą skuteczne i zgodne z ogólnymi założeniami polityki rządu.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1050 z późn. zm.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 409.

Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 grudnia 2023 r. nr 1131.45.2023 o powołaniu w skład Rady Ministrów, M.P. z 2023 r. poz. 1383.

Zarządzenie nr 14 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2024 r. w sprawie nadania statutu

Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, M.P. z 2024 r. poz. 142.

Pozostałe źródła

Zarządzenie nr 10 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 lipca 2024 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Pobrano z <https://www.gov.pl/web/premier/regulamin-organizacyjny> (13.11.2024).

Odpowiedź Sekretarza Stanu Zastępcy Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 marca 2024 r. w trybie interpelacji poselskich nr K10INT1275. Pobrano z <https://sejm.gov.pl/INT10.nsf/klucz/ATTD3TF76/%24FILE/i01275-o1.pdf> (13.11.2024).

Literatura

Bień-Kacała, A. (2013). *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.

Bojanowski, E., Żukowski, K. (2009). *Leksykon prawa administracyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.

Cieślak, S. (2004). *Praktyka organizowania administracji publicznej*. Warszawa: Difin.

Forsthoff, E. (1955). *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*. München: C. H. Beck.

Hoff, W. (1987). *Wytyczne w prawie administracyjnym*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

- Homplewicz, J. (1970). *Zarządzenia administracyjne. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*. Seria: Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze 47. Kraków: Uniwersytet Jagielloński.
- Jelowiecki, M. (1997). *Organizacja i kierownictwo w administracji publicznej*. Płock: Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica.
- Jagielski, J., Wierzbowski, M. (2022). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Góralczyk Jr., W. (2016). *Kierownictwo w prawie administracyjnym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Lipowicz, I. (red.). (2023). *System prawa samorządu terytorialnego. Samodzielność samorządu terytorialnego, granice i perspektywy*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Płowiec, W. (2006). *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w świetle Konstytucji RP*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
- Ruczkowski, P. (2013). *Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego w polskim prawie administracyjnym*. Kraków: Księgarnia Akademicka.
- Szyrski, M. (2015). *Kierownictwo w samorządzie terytorialnym. Analiza administracyjnoprawna*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.
- Słownik języka polskiego*. (b.d.). Pobrano z <https://sjp.pwn.pl/szukaj/polecenie.html> (13.11.2024).
- Szewczyk, H. (2012). *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Zdyb, M., Stelmasiak, J. (red.). (2020). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Streszczenie

Celem artykułu jest zbadanie specyfiki aktów kierownictwa wewnętrznego stosowanych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM). Problem badawczy artykułu koncentruje się na kwestii nakładania się różnych form kierownictwa – Prezesa Rady Ministrów, ministrów (w tym sekretarzy i podsekretarzy stanu) oraz Szefa Kancelarii – i ich wzajemnych relacji w stosowaniu aktów kierownictwa wewnętrznego w tym samym urzędzie administracji publicznej. Interesującym zagadnieniem jest ustalenie, czy taka złożona struktura kierowania, przy współistnieniu różnych organów kierowniczych, sprzyja efektywności działania KPRM realizacji powierzonych jej zadań.

Organizacja KPRM jest w pewnym sensie poddana pod aktualną politykę Rady Ministrów, a zmiany w strukturze organizacyjnej są dostosowywane do bieżących priorytetów rządu. Samo kierowanie KPRM zostało zastrzeżone dla Szefa Kancelarii, którego rola wykracza poza typowe funkcje administracyjne. Szef Kancelarii nie musi pełnić funkcji ministra, co czyni to stanowisko specyficznym w kontekście struktury administracji rządowej.

Ważnym z punktu widzenia nauki administracji jest zagadnienie nakładania się władztwa kierowniczego, Prezesa Rady Ministrów, ministrów (w tym sekretarzy i podsekretarzy stanu) oraz Szefa Kancelarii. Interesującym zagadnieniem doktrynalnym jest właściwe zrozumienie stosowania aktów kierownictwa w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W urzędzie tym bowiem współistnieją, ale nie zawsze się uzupełniają, akty kierownictwa wewnętrznego stosowane przez

odrębne organy kierownictwa. Powstaje pytanie: czy to złożone kierowanie urzędem pozwala na efektywne funkcjonowanie administracji rządowej oraz realizację jej zadań?

Słowa kluczowe: administracja rządowa, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, władztwo kierownicze

Summary

The purpose of this article is to examine the specific nature of internal management acts applied within the Chancellery of the Prime Minister (KPRM). The research problem centers on the overlap of different forms of leadership – those of the Prime Minister, ministers (including secretaries and undersecretaries of state), and the Head of the Chancellery – and their mutual relationships in the application of internal management acts within the same public administration office. An interesting issue is to determine whether such a complex management structure, involving the coexistence of various governing bodies, is conducive to the effectiveness of the Chancellery's operations and the fulfilment of the tasks entrusted to it.

The organization of the KPRM is, to a certain extent, subject to the current policies of the Council of Ministers, with changes in the organizational structure adjusted to the government's current priorities. The management of the KPRM is reserved for the Head of the Chancellery, whose role extends beyond typical administrative functions. The Head of the Chancellery is not required to serve as a minister, which makes this position unique in the context of governmental administrative structure.

From the perspective of administrative science, an important issue is the overlap of governing authority among the Prime Minister, ministers (including secretaries and undersecretaries of state), and the Head of the Chancellery. An interesting doctrinal issue is the proper understanding of the application of managerial acts within the Chancellery of the Prime Minister. In this office, internal management acts issued by separate governing bodies coexist but do not always complement one another. This raises the question of whether this complex approach to managing the office enables effective functioning of the public administration and the accomplishment of its tasks.

Keywords: government administration, Chancellery of the Prime Minister, managerial authority

Nota o autorze

Krystian Wasilewski – dr, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji; radca prawny; główne obszary działalności naukowej: prawo administracyjne, nauka administracji, samorząd terytorialny, prawo finansów publicznych; e-mail: krystian.wasilewski@kul.pl; ORCID: 0009-0004-2385-9579.

Anna Wolska-Bagińska

Procedure for Verifying the Accuracy of Personal Data Collected in the Sex Offender Register

Procedura weryfikacji dokładności danych osobowych zgromadzonych w Rejestrze Sprawców Przepstępstw na Tle Seksualnym

Introduction

In order to ensure public safety and order by protecting society from perpetrators of sexual offenses, the Act on combating the threats of sexual crimes and on the protection of minors has been introduced into the Polish legal system. To achieve the primary objective of this Act, a number of actions regarding personal data are undertaken in the Register of Sex Offenders.

1. Processing of personal data

The processing of personal data in the Sex Offender Register is one of the basic tasks of the Information Office of the National Criminal Register indicated in Article 5 of the Act on combating the threats of sexual crimes and on the protection of minors (Act of 13 May 2016 on combating the threats of sexual crimes and on the protection of minors [Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich], consolidated text: Journal of Laws [Dziennik Ustaw] of 2024, item 560 as amended; hereinafter: Act of 2016). The tasks listed in Article 5 section 1 of the Act of 2016 are tasks that, pursuant to the Act on the protection of personal data processed in connection with preventing and combating crime (Act of 14 December 2018 on the protection of personal data processed in connection with preventing and combating crime [Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych

przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości], consolidated text: Journal of Laws of 2023, item 1206; hereinafter: Act of 2018) and Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA (Official Journal of the European Union L 119, 4.05.2016, pp. 89–131) are assigned to the data controller. The powers granted to the Information Office do not conflict with the provisions on the protection of personal data. The provision of Article 5 section 2 of the Act of 2016 states clearly that the administrator of the personal data collected in the Register is the Minister of Justice, and this is in no way changed by the additional statutory provision that the processing of data and securing personal information collected in the Register against access by unauthorized persons is handled on behalf of the administrator by a subordinate organizational unit of the office serving the Minister of Justice. It should be noted that according to the content of Article 4 section 2 of the Act of 2016, the Sex Offender Register is held by the Minister of Justice. Only to the extent specified in the Act is the implementation of the tasks related to maintaining the Register ensured by the Information Office of the National Criminal Register, which is part of the Ministry of Justice. The Information Office is, therefore, part of the administrative unit of the Ministry of Justice responsible for carrying out tasks under the Act, assigned to assist the Minister of Justice.

As the Information Office of the National Criminal Register undertakes various types of actions on personal information, data processing takes place during the entire process related to maintaining the Sex Offender Register. This process includes all operations performed on personal data, from the stage of collection to the stage of their deletion (Wolska-Bagińska, 2019b, p. 79).

The concept of personal data processing used under the Act on combating the threats of sexual crimes and on the protection of minors should be interpreted in the same way as under the Act of 14 December 2018 on the protection of personal data processed in connection with preventing and combating crime (Wolska-Bagińska, 2018, pp. 47–49). This activity will, therefore, include not only the activities indicated in Article 4 point 14 of the Act of 2018, but also other operations, provided that they concern personal data (Mednis, 1999, p. 27). For example, data processing will include operations related to downloading data from the National Criminal Register, providing information from the Register or deleting data from it.

When processing personal data, the Information Office of the National Criminal Register is obliged to observe and be guided by the principles established in the Act of 2018. This results from the fact that the basic objectives of the Act of 2016, which include ensuring public safety and order by protecting society against sex offenders, fall within the scope of application of the Act of 2018 (Sejm, 2016; Wolska-Bagińska & Bagiński, 2018, p. 45). Importantly, neither the Act of 2016 nor the Act of 2018 provides for a situation in which the application of the provisions of these acts is excluded in relation to each other. In Article 3 of the Act of 2018, the legislator did not mention the commented act as a legal act to which the provisions of the Act of 2018 do not apply (Projekt ustawy o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości, 25.05.2018).

It should be noted here that the draft Article 1 section 2 of the Act of 2018 provided for the exclusion of the application of this Act to the protection of personal data contained in the Sex Offender Register. At that time, it was envisaged that the provisions of the Act of 2016 would apply to the protection of personal data contained in the Sex Offender Register (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, 2023). Therefore, it should be assumed that the provisions of the Act of 2018 will apply to actions on personal data undertaken on the basis of the Act of 2016.

2. The principle of data accuracy

The objectives of the Act of 2016 are to be implemented through the availability of a range of information about the entities entered in the Sex Offender Register, including their personal data. What is important, it does not have to be only the information that alone makes it possible to identify a natural person (Wolska-Bagińska, 2017, p. 157). It can also be another type of information that is even indirectly related to a particular person (e.g. place of residence) which, in combination with other data included in the Sex Offender Register, makes it possible to identify that person. Information becomes personal data whenever it is possible to refer it to a specific entity. The perpetrator's personal information collected in the Sex Offender Register, referred to in Article 7 of the Act of 2016 falls within the concept of personal data, because it constitutes information about an identified or identifiable natural person. Personal data are the main element of information disclosed in the Register and their scope is specified in Article 7 of the Act of 2016.

The Sex Offender Register can fulfill its functions based on personal information only if it contains substantively accurate personal data of the entities included in it (Wolska-Bagińska, 2021, p. 91). Therefore, the data collected in the Register cannot be inconsistent with the actual data of the persons included in the Register. Based on Article 31 section 2 of the Act of 2018, the data controller is obliged to take all necessary steps to ensure that personal data that are incorrect, in the light of the purposes of their processing, are immediately deleted or rectified. Operations undertaken on outdated, erroneous or otherwise incorrect information may result in negative consequences for the data subject, as well as for the entities that process these data (Wolska-Bagińska, 2019a, p. 292). The above indicates the importance of the problem of ensuring the processing of substantively correct personal data, and thus ensuring the appropriate quality of the data disclosed in the Sex Offender Register. The principle of data accuracy is one of the basic principles of personal data protection (Barta, Fajgielski & Markiewicz, 2015, thesis 8 to Article 26). In practice, it means that the information resulting from the processed data should be true and complete and should correspond to the current state of affairs. The requirement to ensure the substantive accuracy of the processed data in the Sex Offender Register should be understood narrowly, i.e. to ensure the original spelling of personal data, and not only their correct wording. The above requirement may, however, create significant difficulties in practice, particularly in the case of personal data containing diacritical marks that do not occur in the Polish language (e.g., the name and surname of a foreigner).

3. Data verification procedure

In order to ensure the substantive accuracy of the data, the Act of 2016 in Article 19 imposes on the Information Office of the National Criminal Register the obligation to verify personal information collected in the Register in the event of circumstances indicating the likelihood of entering into the Register data that are inconsistent with the content of a judgment or those that do not correspond to the entries in the relevant documents, or are inconsistent with the factual state. The obligation to verify data is intended to prevent possible irregularities in the process of data processing in the Sex Offender Register. Therefore, when at least one of the above-mentioned conditions is likely to occur, the Information Office of the National Criminal Register takes steps to assess the accuracy of the personal data entered into the Register. Only personal data may be the subject of explanatory proceedings. This applies to data which identifies a person

included in the Register. Therefore, other information disclosed in the Register is not covered by this procedure.

The Act on combating the threats of sexual crimes and on the protection of minors (the Act of 2016), apart from specifying the method of collecting data for the purposes of the Sex Offender Register, does not contain any regulations providing for any participation of entities subject to entry in the Register when entering data. Therefore, in the event of irregularities, it does not provide for any appeal or control procedure that could be initiated by a person whose data is subject to entry in the Sex Offender Register. Only the possibility of reporting irregularities when entering data into the Register is provided for. It triggers an internal data verification procedure by the Information Office of the National Criminal Register. The above procedure may be initiated either at the request or on the initiative of the Information Office. However, this procedure takes place without the participation of the entities directly concerned who are only informed about the effects of the undertaken control activities (Article 19 section 5 of the Act of 2016).

A solution that does not provide for the participation of entities subject to entry in the Register should be considered as meeting the standards of a democratic state of law, because the validity of including data may be subject to appeal proceedings at the will of these entities in accordance with Article 9 section 5 of the Act of 2016. However, it remains an open question to what extent under Article 19 of the Act of 2016, an obligation to act actively on own initiative to check and rectify the data processed in the Register may be introduced and imposed on the Information Office of the National Criminal Register.

In the event of receiving information about an incorrect entry in the Register relating to the data collected from the National Criminal Register, the Information Office shall carry out the activities referred to in Article 18 of the Act on the National Criminal Register (Act of 24 May 2000 on the National Criminal Register [Ustawa z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym], consolidated text: Journal of Laws of 2024, item 276; hereinafter: Act of 2000). Therefore, if circumstances are found indicating that there is likelihood of personal data being entered into the Sex Offender Register that are inconsistent with the content of the judgment or do not correspond to the entries in the relevant files, proceedings are carried out to determine the correct data. An annotation on the initiation of such proceedings shall be placed on an appropriate registration card or notice.

During the proceedings, the Information Office should, first of all, compare the data entered into the Register with those collected in the National Criminal Register. The determination of the circumstances indicating the incompatibility

of the data collected in the National Criminal Record should automatically trigger the procedure referred to in Article 18 of the Act of 2000, as to the correctness of the data entered into the National Criminal Register. In the latter case, when findings are made that the data are incorrect, the Minister of Justice issues a decision to rectify the data entered into the National Criminal Register. The final decision, resolving the rectification process, is the basis for amending the relevant entries on the registration card or notice. Based on Article 18 section 3 of the Act of 2000 no proceedings are required to rectify obvious clerical and other errors in the National Criminal Record if it is done *ex officio* or is in accordance with the request of a party. Such an action is recorded in the form of an annotation on the appropriate registration card or notice, and the party is notified about it.

In turn, in the case of doubts regarding personal data obtained from the PESEL register or the Personal Identity Card Register, the Information Office requests the administrator of personal data collected in the PESEL Register or the Personal Identity Card Register to confirm the accuracy of the data provided, or to rectify the data in the PESEL register or the Personal Identity Card Register. The administrator of the personal data collected in the PESEL register and the Personal Identity Card Register is the Minister of Digitization (Article 55 section 2 of the Act of 6 August 2010 on identity cards [Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych], consolidated text: Journal of Laws of 2023, item 1234 as amended; Article 12a section 1 point 11 of the Act of 4 September 1997 on the departments of government administration [Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej], consolidated text: Journal of Laws of 2024, item 834 as amended).

In a situation where doubts relate to the actual address of residence of a person included in the Register, the Information Office applies to the appropriate organizational unit of the Police to confirm the provided data or to send the correct data. In order to verify the above personal data, the Information Office submits a query whether the data provided in the documentation corresponds to facts or if any irregularities are found, it requests the rectification of the data in the appropriate register. Confirmation of the accuracy of the data, sending accurate data, or rectifying them constitutes the basis for making changes to the Register. However, the Information Office cannot independently correct personal data without making the above arrangements. Nevertheless, in the event of a discrepancy between the data from the PESEL register and the data collected in the National Criminal Register in accordance with § 5 section 2 of the Regulation of the Minister of Justice on determining the procedure and method of transferring data to the Sex Offender Register (Regulation of the Minister of Justice of

2 February 2017 on determining the procedure and method of transferring data to the Sex Offender Register [Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 lutego 2017 r. w sprawie określenia trybu i sposobu przekazywania danych do Rejestru Sprawców Przepstępstw na Tle Seksualnym], Journal of Laws of 2017, item 238; hereinafter: Regulation of the Minister of Justice of 2017) data are entered in the Register immediately after these discrepancies have been clarified.

Due to the multi-stage nature of entering data into systems (registers) from which data is downloaded to the Sex Offender Register and their transfer using data teletransmission devices using a secure, encrypted network connection, the occurrence of an error is rather marginal. However, it should be noted that technical issues regarding the design of IT programs through which personal information is processed cannot determine the processing of false, incomplete or outdated data (Judgment of the Provincial Administrative Court in Warsaw, 5 March 2007, II SA/Wa 2328/06).

Rectification of data in the National Criminal Register, the PESEL register or the Personal Identity Card Register, or the transmission of the correct actual address of the person included in the Register, shall constitute the basis for changing the data in the Sex Offender Register. Rectifying or sending the correctly indicated actual address of residence results in entering the correct personal data in the Register. Changes to the Register are made in the form of material and technical activities. Under the administrative procedure specified in Article 19 of the Act of 2016, it is not possible to determine whether there has been a legal effect of expungement and deletion of personal data from The Sex Offender Register.

If the circumstances referred to in Article 19 section 1 of the Act of 2016, concern the identity of a person or the legal qualification adopted in a judgment that may affect the collection of a person's data in the Register, the data about the person included in the Register are not made available on the website of the Public Information Bulletin of the Ministry of Justice, nor are they made available to the entities referred to in Article 12 of the Act of 2016. In these circumstances, data sharing is completely suspended. A specific situation justifying the cessation of data sharing is associated with the possibility of disclosing incorrect personal information that may affect the legitimacy of the processing of a person's data in the Sex Offender Register. The need to stop sharing data results primarily from the need to protect the privacy of a person included in the Register. In such cases, a person may be included in the Register for whom the legal classification adopted in the judgment does not include crimes against sexual freedom specified in Article 2 of the Act of 2016. In this situation, the personal data of such an entity have been unjustifiably entered into the Register.

Reservations to the data relating to the identity of a person included in the Register may, in turn, cause negative consequences for persons carrying identical data with those that have been placed in the Register, and about which there is a suspicion of their irregularities. However, in the event of other circumstances, data about a person included in the Sex Offender Register are made available on the website of the Public Information Bulletin of the Ministry of Justice and are made available to the entities referred to in Article 12 of the Act of 2016, along with information about the ongoing explanatory proceedings and its scope. The annotation of the proceedings is intended to serve as a warning. It indicates that to some extent there is or may be inconsistency of data disclosed in the Sex Offender Register. However, it is not conclusive that the data inconsistency actually takes place. Information about the ongoing explanatory proceedings and its scope is provisional. In principle, it should be deleted when the issue of the accuracy of the personal data entered into the Register has been clarified.

4. Data update

Ensuring the substantive correctness of personal data in the Register is associated with the obligation to keep the data up to date (Drozd, 2008, thesis 5 to Article 26). Personal data collected in the Register should not only be true, but also, as far as possible, up-to-date. The validity of data should be understood as the obligation of the data controller and the Information Office, which ensure the implementation of the tasks related to maintaining the Register by the Minister of Justice, to regularly (systematically) review personal data included in the Register in terms of their accuracy. However, it should be assumed that this obligation is not absolute in the sense that updating the data collected in the Register is required only when it is justified due to the purpose of data processing.

The procedure and conditions for updating personal data obtained from the PESEL register and the Personal Identity Card Register have been specified in § 6 of the Regulation of the Minister of Justice of 2017. Pursuant to the above legal act, the Information Office updates data by sending queries to the PESEL register including such data as: first name, surname, date of birth, gender, mother's name and mother's maiden surname. The Information Office sends the queries at least once a day. In turn, if there are obstacles that prevent sending the queries, they are sent immediately after these obstacles cease. If the Information Office obtains information about a change in data in the PESEL register, in order to obtain an image of the face of a person entered in the Register, it immediately

sends queries regarding the PESEL number obtained from the PESEL register to the Personal Identity Card Register. The data are entered in the Register immediately after they have been obtained. The PESEL Register and the Personal Identity Card Register respond immediately to the queries from the Information Office.

Conclusion

The Sex Offender Register processes a range of personal information about perpetrators, such as identification data, their facial image or PESEL number. Due to the availability of a variety of information about entities entered in the Sex Offender Register, the Information Office of the National Criminal Register is obliged to comply with the principles of personal data protection, including the principle of data accuracy. In this respect, the legislator has introduced procedures for verifying data disclosed in the Sex Offender Register, which are intended to ensure reliable processing of data in the Register.

Bibliography

Legal acts

- Act of 4 September 1997 on the departments of government administration [Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej], consolidated text: Journal of Laws of 2024, item 834 as amended.
- Act of 24 May 2000 on the National Criminal Register [Ustawa z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym], consolidated text: Journal of Laws of 2024, item 276.
- Act of 6 August 2010 on identity cards [Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych], consolidated text: Journal of Laws of 2023, item 1234 as amended.
- Act of 13 May 2016 on combating the threats of sexual crimes and on the protection of minors [Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich], consolidated text: Journal of Laws of 2024, item 560 as amended.
- Act of 14 December 2018 on the protection of personal data processed in connection with preventing and combating crime [Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości], consolidated text: Journal of Laws of 2023, item 1206.

Regulation of the Minister of Justice of 2 February 2017 on determining the procedure and method of transferring data to the Sex Offender Register [Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 lutego 2017 r. w sprawie określenia trybu i sposobu przekazywania danych do Rejestru Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym], Journal of Laws of 2017, item 238.

Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA, Official Journal of the European Union L 119, 4.05.2016, pp. 89–131.

Other sources

Judgment of the Provincial Administrative Court in Warsaw of 5 March 2007, II SA/Wa 2328/06, Legalis No. 840404.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. (2023). Retrieved from <https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2018/25346,Projekt-ustawy-o-ochronie-danych-osobowych-przetwarzanych-w-zwiazku-z-zapobieganiem.html> (23 October 2023).

Projekt ustawy o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości. (25.05.2018). Retrieved from <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12310605/12502714/12502715/dokument343349.pdf> (27 October 2023).

Sejm. (2016). *Government Bill on Countering Threats of Sexual Crime*, 13.01.2016, Paper No. 189 [Rządowy projekt ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym, 13.01.2016, Druk nr 189]. Retrieved from <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=189> (10 October 2023).

Literature

Barta, J., Fajgielski, P., & Markiewicz, R. (2015). *Ochrona danych osobowych. Komentarz* (Ed. 6). Warszawa: Wolters Kluwer.

Drozd, A. (2008). *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz. Wzory pism i przepisy* (Ed. 5). LexisNexis/el.

Mednis, A. (1999). *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.

Wolska-Bagińska, A. (2017). Zakres zastosowania ustawy o ochronie danych osobowych w polskim postępowaniu karnym. *Przegląd Naukowy Disputatio*, 24(2), 153–168.

- Wolska-Bagińska, A. (2018). Podstawy prawne przetwarzania danych osobowych w postępowaniu karnym. *Prokuratura i Prawo*, 6, 45–62.
- Wolska-Bagińska, A. (2019a). In: A. Grzelak (Ed.), *Ustawa o ochronie danych osobowych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Wolska-Bagińska, A. (2019b). *Ochrona danych osobowych w polskim procesie karnym*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Wolska-Bagińska, A. (2021). Funkcjonowanie Rejestru Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym na podstawie badań ankietowych i danych statystycznych. *Przegląd Prawno-Ekonomiczny*, 2, 87–100. doi: 10.31743/ppe.11430.
- Wolska-Bagińska, A., & Bagiński, Ł. (2018). Rejestr Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym. *Przedsiębiorstwo i Prawo*, 3, 45–55.

Summary

The article aims to present topics related to the processing of personal data collected in the Sex Offender Register. It discusses the tasks of the Information Office of the National Criminal Register relating to the process of verifying the accuracy of personal data included in the Sex Offender Register. The article also describes the procedure and conditions for updating the data processed in the Sex Offender Register.

KEYWORDS: Sex Offenders Registry, Information Office of the National Criminal Register, personal data, processing of personal data, data update

Streszczenie

Artykuł ma na celu przedstawienie zagadnień związanych z przetwarzaniem danych osobowych zgromadzonych w Rejestrze Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym, a także trybu i warunków ich aktualizacji. Omówione zostały również zadania Biura Informacyjnego Krajowego Rejestru Karnego związane z procesem weryfikacji poprawności danych osobowych zawartych w Rejestrze Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym.

SŁOWA KLUCZOWE: Rejestr Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym, Biuro Informacyjne Krajowego Rejestru Karnego, dane osobowe, przetwarzanie danych, aktualizacja danych

Nota o autorze

Anna Wolska-Bagińska – dr, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury, prokurator; główne obszary działalności naukowej: prawo karne procesowe, ochrona danych osobowych, mediacje; e-mail: wolskaanna@vp.pl; ORCID: 0000-0002-6928-1416.

