

**Zeszyty Naukowe**  
**Zbliżenia Cywilizacyjne**



Państwowa Uczelnia Zawodowa we Włocławku

---

# **Zeszyty Naukowe Zbliżenia Cywilizacyjne**

**Tom XVI (3)/2020**

**Włocławek 2020**

### **Rada naukowa**

prof. dr hab. Antonina Magdalena Śniadecka-Kotarska (Uniwersytet Łódzki); prof. dr hab. Radosław Zenderski (UKSW w Warszawie); prof. dr hab. Tadeusz Srogosz (Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie); prof. dr hab. Waldemar Paruch (UMCS w Lublinie); prof. dr hab. Marek Jakubowski (UMK w Toruniu); dr hab. Dariusz Góra-Szopiński (UKSW w Warszawie); dr Małgorzata Legiędź-Gałuszka (PUZ we Włocławku); dr Magdalena Reksć (Uniwersytet Łódzki); dr Lucyna Chmielewska (Uniwersytet Łódzki); mgr Pilar Palmira Gil Cánovas (Uniwersytet Łódzki); dr M. Carmen Fonseca-Mora (University of Huelva, Spain); Andrei Glinskii, candidate of philosophical sciences (Moscow Region State University); prof. Antonio J. Sosa Alonso (University of La Laguna, Spain)

### **Kolegium redakcyjne**

dr Monika Kamper-Kubańska – redaktor naczelny  
dr Karolina Kaszlińska – z-ca redaktora naczelnego  
dr Paweł Sobierajski – sekretarz redakcji  
mgr Jacek Wojciechowski – sekretarz redakcji  
dr Fabian Nalikowski – redaktor tematyczny  
dr Ireneusz Koepke – redaktor tematyczny  
mgr Piotr Gołembiewski – redaktor językowy (j. angielski)  
mgr Magdalena Machcińska-Szczepaniak – redaktor językowy (j. angielski)

Lista recenzentów publikowana jest na [stronie czasopisma](#):

### **Skład i łamanie tekstu**

Paweł Sobierajski

### **Projekt okładki**

Kamil Zgodziński

Czasopismo jest wydawane na zasadach licencji niewyłącznej Creative Commons



ISSN 1896-4087

Wersją pierwotną czasopisma jest wersja elektroniczna  
© Copyright by Państwowa Uczelnia Zawodowa we Włocławku  
Włocławek 2020

### **Redakcja czasopisma:**

Zeszyty Naukowe Zbliżenia Cywilizacyjne  
Instytut Humanistyczny  
Państwowa Uczelnia Zawodowa we Włocławku  
ul. Mechaników 3, 87-800 Włocławek  
<http://wyd.edu.pl/index.php/czasopisma-naukowe/zblizenia-cywilizacyjne>

Wersja papierowa jest dostępna w druku na żądanie

## Spis treści

<b>Od redaktorów tomu</b> .....	6
<b>MARTA FRĄTCZAK</b> <b>ROBERT KWAŚNIEWSKI</b> Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych jako organ właściwy w sprawie ochrony danych osobowych w Polsce – uwagi <i>de lege lata</i> .....	12
<b>ANGELIKA BEDNAREK</b> Analiza porównawcza struktury budżetu gminy Miasto Włocławek oraz gminy Brześć Kujawski w latach 2015–2019 .....	34
<b>DOMINIKA RUTECKA</b> Rozwój rynku franczyzy w Polsce .....	50
<b>JULIA PATRONIAK</b> <b>SZYMON SZYMAŃSKI</b> Zielona gospodarka Unii Europejskiej – aspekty prawne .....	72
<b>MAGDALENA WRÓŃSKA-PUŁKOWNIK</b> <b>MAGDALENA PEŁNIKOWSKA</b> Wyzwania dla wspólnego rynku UE w obliczu Brexitu i kryzysu wywołanego COVID-19 .....	84
<b>WERONIKA MĘTLEWICZ</b> Pozycja ustrojowa Europejskiego Banku Centralnego i jego rola w kreacji pieniądza .....	106

### ***Od redaktorów tomu***

Na Państwa ręce składamy kolejny numer czasopisma naukowego „Zbliżenia Cywilizacyjne” zawierający zbiór artykułów będących pokłosiem cyklicznej Studenckiej Konferencji Naukowej pn. „Wyzwania gospodarcze, polityczne i społeczne w globalnej gospodarce” zorganizowanej przez Państwową Uczelnię Zawodową we Włocławku. Autorami publikacji są studenci i absolwenci, którzy regularnie i aktywnie uczestniczą w kolejnych edycjach Konferencji wygłaszając swoje rozważania i przedstawiając wyniki badań w dedykowanych dla nich panelach. Tegoroczna XII edycja Konferencji, która miała charakter ogólnopolski z uwagi na sytuację epidemiologiczną odbyła się w sposób zdalny za pośrednictwem platformy MS Teams. Prelegenci prezentowali swoje referaty w 4 odrębnych panelach wpisujących się w tematykę konferencji: wyzwania gospodarcze, polityczne, społeczne oraz wyzwania techniczne.

Dynamicznie zmieniająca się rzeczywistość gospodarcza stanowi wyzwanie zarówno dla jednostek, grup jak i całych społeczeństw. Powoduje konieczność nie tylko dostosowania się, ale też wyjścia naprzeciw zmianom globalnej gospodarki w kreatywny i innowacyjny sposób w szczególności w obliczu panującej pandemii COVID-19. W tym kontekście wyjątkowego znaczenia nabrała Studencka Konferencja Naukowa, gdzie prezentowane referaty obejmowały szeroki zakres tematyczny umożliwiający wymianę poglądów i rozwój wiedzy. Zawarte w numerze opracowania naukowe są różnorodne pod względem tematycznym oraz wskazują na rozległość zagadnień związanych z wyzwaniami gospodarczo-polityczno-społecznymi w globalnej gospodarce. Autorzy w swoich artykułach nie ograniczali się wyłącznie do rozwa-

zań o charakterze stricte teoretycznym, ale dokonali również wnikliwej analizy zagadnień biorąc pod uwagę aspekt empiryczno-praktyczny.

Zorganizowana konferencja adresowana była do studentów reprezentujących dziedzinę nauk społecznych, humanistycznych, inżynierjno-technicznych oraz nauk medycznych i nauk o zdrowiu. Celem konferencji była wymiana doświadczeń, prezentacja wyników badań oraz dyskusja naukowa nad aktualnymi problemami globalnej gospodarki w ramach przygotowanych sekcji tematycznych.

Niniejszy numer otwiera artykuł autorstwa Marty Frątczak oraz mgra Roberta Kwaśniewskiego poświęcony Prezesowi Urzędu Ochrony Danych Osobowych jako organu właściwemu w sprawie ochrony danych osobowych w Polsce. Rozważania Autorów, głównie o charakterze teoretyczno-prawnym, dotyczyły ogólnych warunków związanych z powoływaniem organu nadzoru w sprawach dotyczących ochrony danych osobowych wynikających z przepisów ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych, ale także szczegółowych warunków i wymogów formalnych, jakie musi spełnić osoba by objąć stanowisko Prezesa UODO, które wynikają wprost z regulacji krajowych tj. ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych. Autorzy przedstawili zakres właściwości Prezesa UODO, który jest sukcesorem poprzedniego organu ochrony danych osobowych jakim był Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych. W drugiej części opracowania Autorzy przedstawiają zadania, kompetencje oraz uprawnienia Prezesa UODO, biorąc pod uwagę w szczególności kompetencje związane z nakładaniem kar za nieprzestrzeganie przepisów, dotyczących ochrony danych osobowych.

W kolejnym artykule pt. „Analiza porównawcza struktury budżetu gminy Miasto Włocławek oraz gminy Brześć Kujawski w latach 2015–2019” autorstwa Angeliki Bednarek dokonano wnikliwej analizy budżetu Miasta Włocławek oraz gminy Brześć Kujawski biorąc pod uwagę zestawienie wskaźników dochodów oraz wydatków obu jednostek samorządu terytorialnego. W pierwszej części artykułu o charakterze teoretycznym przedstawiono ogólne zasady ustalania budżetu w gminach, natomiast w drugiej części mającej charakter praktyczny doko-

nano analizy porównawczej udziału poszczególnych źródeł dochodów i wydatków według klasyfikacji budżetowej oraz podziału ze względu na cel przeznaczenia w latach 2015–2019. W podsumowaniu Autorka wskazała na wnioski płynące z przeprowadzonej analizy obu budżetów biorąc pod uwagę dynamikę zmian w zakresie dochodów i wydatków budżetu Miasta Włocławek oraz gminy Brześć Kujawskiej, ich potencjał rozwojowy i inwestycyjny.

Artykuł autorstwa Dominiki Ruteckiej pt. „Rozwój rynku franczyzy w Polsce” w części teoretycznej przedstawia istotę i historię franchisingu, zarówno w ujęciu krajowym jak i międzynarodowym. Autorka w swoim opracowaniu wskazuje na kilka definicji pojęcia „franczyzy” sformułowanych przez przedstawicieli doktryny zajmujących się tą tematyką. Wskazano również na wady i zalety franchisingu biorąc pod uwagę jego istotę. Część empiryczna natomiast, prezentuje ocenę potencjału rynku francyz w Polsce, co stanowi realizację celu głównego opracowania. W pracy została potwierdzona hipoteza, że rynek francyz w Polsce zachowuje tendencje rozwojową, stając się ważnym narzędziem ekspansji marki w przestrzeni krajowej.

Opracowanie autorstwa Julii Patroniak i Szymona Szymańskiego pn. „Zielona gospodarka Unii Europejskiej – aspekty prawne” traktuje o wprowadzonych na przestrzeni ostatnich lat najważniejszych zmianach w gospodarce mających na celu zmniejszenie negatywnego wpływu na stan środowiska, w którym żyjemy. W pierwszej części pracy omówiono główne priorytety działań Komisji Europejskiej na lata 2019–2024 na rzecz budowania ekologii w Unii Europejskiej, opisując założenia i działania podjęte w ramach Europejskiego Zielonego Ładu (*European Green Deal*), który jest długoletnim planem działań dla państw członkowskich Unii Europejskiej w celu redukcji emisji gazów cieplarnianych i dalszej degradacji środowiskowej. Założenia Europejskiego Zielonego Ładu, wskazane w opracowaniu, wpisują się całkowicie w działania podejmowane przez Komisję Europejską na rzecz wdrożenia zrównoważonego rozwoju i zrównoważonej gospodarki UE. W drugiej części artykułu Autorzy nawiązując do kwestii tzw. „zielonej



polityki” wskazali na podstawowe normy prawne zawarte w Konstytucji RP oraz ustawach krajowych odnoszące się do szeroko pojętej ochrony klimatu i środowiska. Rozważania Autorów zakończone zostały opisaniem organizacji międzynarodowych, które mają silny wpływ na realizację klimatycznych celów w światowej gospodarce, tj. prężnie działającej fundacji Greenpace oraz Europejskiej Agencji Środowiska.

W kolejnym artykule pt. „Wyzwania dla wspólnego rynku UE w obliczu Brexitu i kryzysu wywołanego COVID-19”, autorstwa Magdaleny Pełnikowskiej oraz Magdaleny Wrońskiej Pułkownik poruszono sytuację wspólnego rynku UE w sytuacji wystąpienia jednego z państw członkowskich ze struktur Unii Europejskiej oraz wybuchu pandemii COVID-19. Autorki zwróciły uwagę na wyzwania społeczno-gospodarcze stojące przed wspólnym rynkiem UE z uwagi na bezprecedensową decyzję Wielkiej Brytanii o wystąpieniu z europejskiej wspólnoty. W drugiej części opracowania Autorki ukazały gospodarcze, ekonomiczne i społeczne skutki pandemii COVID-19. Szybkie rozprzestrzenianie się wirusa SARS-CoV-2, zdaniem Auterek, przyczyniło się do znacznego zmniejszenia aktywności gospodarczej nie tylko w Unii Europejskiej, ale i na całym świecie. W tej sytuacji priorytetem dla UE stała się ochrona obywateli oraz wsparcie krajów członkowskich w zwalczaniu pandemii, co zostało w sposób precyzyjny opisane w opracowaniu.

Ostatni artykuł autorstwa Weroniki Mętlewicz pt. „Pozycja ustrojowa Europejskiego Banku Centralnego i jego rola w kreacji pieniądza” wskazuje na prawne, instytucjonalne i organizacyjne aspekty funkcjonowania Europejskiego Banku Centralnego w procesie kreacji pieniądza w gospodarce. Część pierwsza opracowania zawiera informacje ogólne na temat Europejskiego Banku Centralnego, który pełni bardzo ważne funkcje w celu ustabilizowania i pobudzania gospodarki oraz monitorowania rynku i kontroli ilości pieniądza w obiegu. W tym zakresie omówiono Europejski System Banków Centralnych (ESBC) oraz będący jego częścią Eurosystemu, którego celem jest utrzymanie stabilności cen i ochronę wartości euro oraz – w szerszym aspekcie – ochrona stabilności finansowej oraz wspieranie integracji finansowej

w Europie. Część druga pracy została poświęcona szczegółowej analizie zadań Europejskiego Banku Centralnego w kreacji pieniądza w gospodarce oraz przeanalizowano podstawowe dane faktograficzne ukazujące ten mechanizm w praktyce.

Poruszone w publikacji zagadnienia i problemy nie są jedynymi, które można wyodrębnić w ramach poruszanej problematyki dotyczącej wyzwań gospodarczych, politycznych i społecznych w globalnej gospodarce. Ilość złożonych opracowań naukowych do druku pozwoli na wydanie kolejnego numeru czasopisma naukowego „Zbliżenia Cywilizacyjne” poświęconego ww. tematyce. Mamy nadzieję, że lektura tego numeru przybliży Państwu niniejszą problematykę i zainspiruje do dalszych rozważań zarówno teoretycznych, jak i praktycznych. Jednocześnie serdecznie zachęcamy do publikowania Państwa opracowań naukowych na łamach kolejnych numerów Naszego kwartalnika.

***dr Jolanta Laskowska***

Dyrektor Instytutu Nauk Społecznych  
i Technicznych PUZ we Włocławku

***mgr Robert Kwaśniewski***

wykładowca w Zakładzie  
Administracji PUZ we Włocławku



ISSN: 1896-4087

<http://dx.doi.org/10.21784/ZC.2020.015>

MARTA FRĄTCZAK

Państwowa Uczelnia Zawodowa we Włocławku

ROBERT KWAŚNIEWSKI

Państwowa Uczelnia Zawodowa we Włocławku

## **Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych jako organ właściwy w sprawie ochrony danych osobowych w Polsce – uwagi *de lege lata***

**The President of the Personal Data Protection Office  
as the competent authority for the protection of personal data  
in Poland – *de lege lata* comments**

### **Streszczenie:**

Artykuł został poświęcony nowemu organowi nadzorczemu w Polsce – jakim jest Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Prezes UODO jest sukcesorem poprzedniego organu ochrony danych osobowych jakim był Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych.

W artykule omówiono ogólne warunki związane z powoływaniem organu nadzoru w sprawach dotyczących ochrony danych osobowych wynikające z przepisów RODO. W publikacji przedstawiono zakres właściwości, wymogi formalne do objęcia stanowiska Prezesa UODO, które wynikają z ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych.

W drugiej części przedstawiono zadania, kompetencje i uprawnienia Prezesa UODO, biorąc pod uwagę w szczególności kompetencje związane z nakładaniem kar za nieprzestrzeganie przepisów, dotyczących ochrony danych osobowych.

Artykuł powstał w oparciu o analizę aktów prawnych oraz dostępnej literatury przedmiotu.

**Słowa kluczowe:** ochrona danych, dane osobowe, organ nadzorczy, RODO, Prezes UODO, administracyjne kary pieniężne

**Abstract:**

The article was devoted to the new supervisory authority in Poland – the President of the Personal Data Protection Office. The President of the PDPO is the successor of the previous personal data protection authority, which was the Inspector General for Personal Data Protection. In the article, the general requirements connected to the appointment of a supervisory authority for personal data protection resulting from the provisions of the GDPR, were discussed.

The formal requirements and conditions that are required to assume the post of the President of the PDPO resulting from the Act of 10 May 2018 on the Protection of Personal Data were also described.

In the second part of the article, the tasks, competences, and powers of the President of the PDPO were presented, with special regard to competences connected to imposing administrative fines for the infringement of personal data protection provisions.

The article is based on the analysis of legal acts and available literature on the subject.

**Keywords:** data protection, personal data, supervisory authority, GDPR, the President of the PDPO, administrative fines

## 1. Wprowadzenie

Z dniem 25 maja 2016 roku weszło w życie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 roku w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE<sup>1</sup>. Powyższy akt prawa unijnego obowiązuje we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej<sup>2</sup> w sposób bezpośredni, a głównym celem jego wprowadzenia było dokonanie reformy systemu ochrony danych osobowych w UE, poprzez doprowadzenie do spójności systemu i jednolitości stosowania

---

<sup>1</sup> Dz. Urz. UE L 119 z 4 maja 2016, s. 1, dalej nazywane jako ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych lub RODO.

<sup>2</sup> RODO stosowane jest także w krajach należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

przepisów we wszystkich państwach członkowskich<sup>3</sup>. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych zaczęło być stosowane od 25 maja 2018 roku.

Dzień 25 maja 2018 roku nie stanowi daty początkowej prawnej ochrony danych osobowych w Polsce. Po uchwaleniu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ustawodawca uchwalił w dniu 29 sierpnia 1997 roku ustawę o ochronie danych osobowych<sup>4</sup>, która obowiązywała nieprzerwanie od 30 kwietnia 1998 roku do dnia 25 maja 2018 roku, czyli daty wejścia w życie nowej ustawy o ochronie danych osobowych uchwalonej 10 maja 2018 roku<sup>5</sup>, która doprecyzowuje regulacje prawne zawarte w ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych osobowych. Na poziomie europejskim ochrona danych osobowych funkcjonowała już od lat 90. XX wieku – z początkiem uchwalenie poprzedniczki RODO – tj. dyrektywy 95/46/WE Parlamentu i Rady z 24 października 1995 roku<sup>6</sup>.

Główne cele wprowadzenia RODO do systemu prawnego państw członkowskich Unii Europejskiej zostały zawarte w art. 1, z którego można wyinterpretować, że ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych ma na celu:

- 1) realizację podstawowych praw i wolności osób fizycznych, w szczególności prawa do ochrony danych osobowych osób fizycznych,

---

<sup>3</sup> A. Grzelak, *Rozdział II. Główne cele RODO* [w:] T. Osiej, M. Kawecki (red.), *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2017, s. 11.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. 2016, poz. 922).

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 10 maja 2018 roku o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. 2019, poz. 1781), dalej jako „ustawa”.

<sup>6</sup> Dyrektywa w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz. Urz. WE z dnia 23 listopada 1995 roku, L 281, s.31).

- 2) oraz uregulowanie zasad i umożliwienie swobodnego przepływu danych osobowych w UE w taki sposób by ochrona praw jednostki nie stała temu na przeszkodzie<sup>7</sup>.

Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych w art. 51 ust. 1 nakłada na każde państwo członkowskie obowiązek utworzenie co najmniej jednego organu nadzoru odpowiadającego za nadzór nad właściwym stosowaniem przepisów prawa Unii Europejskiej dotyczących ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych. Każde z państw członkowskich w świetle przyznanej im zasady autonomii instytucjonalnej oraz proceduralnej ustanawia niezależny aparat państwowy, nadzorujący przestrzeganie przepisów ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych<sup>8</sup>. Prawodawca unijny wymagał, aby do dnia 25 maja 2018 roku, a więc do momentu rozpoczęcia stosowania przepisów rozporządzenia, każde państwo członkowskie zawiadomiło Komisję Europejską o przepisach przyjętych na mocy rozdziału VI RODO, a następnie niezwłocznie o każdej kolejnej zmianie mającej na nie wpływ<sup>9</sup>. Powyższe oznaczało, że do dnia 25 maja 2018 roku każde państwo członkowskie powinno mieć uchwalone przepisy ustrojowe, które m.in. wdrażałyby obowiązek powołania niezależnego organu nadzorczego. Ustawodawca dochował terminu uchwalając w dniu 10 maja 2018 roku ustawę o ochronie danych osobowych, która weszła w życie z dniem 25 maja 2018 roku.

Na mocy ww. ustawy nowym organem nadzorczym w Polsce ustanowiono Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, który jest sukcesorem poprzedniego organu ochrony danych osobowych, jakim był Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, które podstawą działania i funkcjonowania była poprzednia ustawa o ochronie danych osobowych z 1997 roku. W artykule omówiono ogólne warunki zwią-

---

<sup>7</sup> A. Grzelak, Rozdział II. *Główne cele RODO...*, op. cit., s. 12.

<sup>8</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 10 maja 2018 roku o ochronie danych osobowych, s. 28.

<sup>9</sup> U. Góral, P. Makowski, *Komentarz do art. 51 RODO* [w:] E. Bielak Jomaa (red.), D. Lubasz (red.), *RODO. Ogólne rozporządzenia o ochronie danych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 907–909.

zane z powoływaniem organu nadzoru w sprawach dotyczących ochrony danych osobowych wynikające z przepisów RODO, zakres właściwości, wymogi formalne objęcia stanowiska Prezesa UODO wynikające z przepisów krajowych oraz jego kompetencje i uprawnienia biorąc pod uwagę w szczególności kompetencje związane z nakładaniem kar za nieprzestrzeganie przepisów dotyczących ochrony danych osobowych.

## **2. Ogólne warunki powołania organów nadzoru w państwach członkowskich wynikające z RODO**

Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych w rozdziale VI pt. „Niezależne organy nadzorcze” zawiera przepisy dotyczące obowiązku utworzenia w państwach członkowskich niezależnych organów nadzorczych oraz przepisy określające ich właściwość, zadania i uprawnienia. Organy nadzorcze, powołane na mocy ustrojowych przepisów krajowych, przyczynią się jak wskazuje RODO w art. 51 ust. 2, do spójnego stosowania ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych w całej Unii Europejskiej. W tym celu organy nadzoru będą współpracować między sobą oraz z Komisją Europejską na zasadach określonych w rozdziale VII RODO<sup>10</sup>.

RODO w art. 51 ust. 1 oraz ust. 3 daje uprawnienie państwom członkowskim do ustanowienia więcej niż jednego organu nadzorczego, z uwagi na różne systemy konstytucyjne, organizacyjne czy administracyjne, z zastrzeżeniem iż państwo w takim przypadku musi wskazać który organ będzie reprezentować te organy w Europejskiej Radzie Ochrony Danych (art. 51 ust. 3 RODO)<sup>11</sup>. W Polsce ustawodawca przyjął model przewidujący istnienie jednego organu nadzorczego, który jest centralnym organem administracji publicznej usytuowanym poza systemem administracji rządowej, gdyż taka koncepcja wpisuje się w polskim system konstytucyjny i unitarny charakter Rzeczypospolitej Pol-

---

<sup>10</sup> Ibidem, s. 907–908.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 910.



skiej<sup>12</sup>. Rozwiązanie to jak najbardziej jest korzystne z punktu widzenia sprawności i efektywności działania systemu ochrony danych osobowych w Polsce, gdyż wielość organów wydłużyłaby czas podejmowania decyzji i wypracowywania ostatecznych wniosków działania w zakresie przestrzegania ochrony danych osobowych.

Prawodawca unijny, w art. 52 RODO, zasadnicze znaczenie przypisuje zapewnieniu niezależności organowi nadzorczemu podczas wypełniania zadań i wykonywania swoich uprawnień wynikających z RODO w aspekcie instytucjonalnym, funkcjonalnym oraz materialnym. Niezależność instytucjonalna przejawia się w braku podległości wobec innych organów (np. z administracji rządowej) oraz działania wolnego od pośrednich czy bezpośrednich wpływów zewnętrznych np. partii politycznej. Niezależność funkcjonalna polega na niepodleganiu kontroli innych instytucji państwowych w kontekście zakresu swojego działania. Natomiast niezależność materialna wiąże się z dostępem do odpowiedniej infrastruktury, która umożliwi sprawne wykonywanie zadań i obowiązków, np. odpowiednie fundusze i zasoby kadrowe<sup>13</sup>.

Ustawodawca w przepisach krajowych, tj. ustawie z dnia 10 maja 2018 roku o ochronie danych osobowych zapewnił Prezesowi Urzędu Danych Osobowych jako organowi nadzorczemu pełną niezależność poprzez wskazanie w przepisach ustawy, że podlega on wyłącznie ustawie, a także poprzez wprowadzenie zakazu zajmowania innego stanowiska niż naukowe, zakazu przynależności do partii politycznej lub sprawowania funkcji niedającej się pogodzić z godnością urzędu (art. 37 ustawy). Dodatkowo wprowadzono dla Prezesa UODO immunitet (art. 38 ustawy), możliwość samodzielnego powoływania zastępców (art. 36 ustawy), a przede wszystkim ograniczenia w jego odwołaniu (art. 34 ust. 9 ustawy)<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> O. Legat, *Komentarz do art. 34 ustawy o ochronie danych osobowych* [w:] B. Marcinkowski (red.), *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 103.

<sup>13</sup> U. Góral, P. Makowski, *Komentarz do art. 52 RODO* [w:] E. Bielak Jomaa (red.), D. Lubasz (red.), *RODO. Ogólne rozporządzenia o ochronie...*, op. cit., s. 911–912.

<sup>14</sup> O. Legat, *Komentarz do art. 34 ustawy o ochronie danych osobowych* [w:] B. Marcinkowski (red.), *Ustawa o ochronie danych...*, op. cit., s. 105–106.

Wyżej wymienione przepisy wypełniają w całości dyspozycje zawarte przez prawodawcę unijnego w art. 52 RODO w zakresie warunków, jakie każde państwo członkowskie musi spełnić, aby niezależność organu nadzorczego była zachowana tj.:

- członkowie organu nadzorczego muszą być wolni od pośrednich czy bezpośrednich wpływów zewnętrznych i nie zwracają się do nikogo o instrukcje ani od nikogo ich nie przyjmują (art. 52 ust. 2 RODO);
- powstrzymują się od wszelkich czynności sprzecznych ze swoimi obowiązkami i podczas swojej kadencji nie podejmują żadnego zajęcia zarobkowego ani niezarobkowego sprzecznego z tymi obowiązkami (art. 52 ust. 3 RODO);
- mają zapewnione dostateczne zasoby kadrowe, techniczne, finansowe, pomieszczenia i infrastrukturę niezbędne do skutecznego wykonywania swoich zadań (art. 53 ust. 4 RODO);
- organ nadzorczy samodzielnie wybiera swój personel (art. 53 ust. 5 RODO);
- kontrola finansowa organu ma nie podważać jego niezależności, a organ dysponuje odrębnym publicznym budżetem rocznym, który może być częścią budżetu państwowego (art. 52 ust. 6 RODO).

Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych w art. 53 ust. 1 wskazuje, na przejrzystość procedury powoływania w państwach członkowskich organu nadzorczego oraz odnosi się do warunków pełnienia tej funkcji przez członka organu nadzorczego. Prawodawca unijny jasno wskazuje, że członka organu nadzorczego może powoływać parlament, głowa państwa, rząd lub inny niezależny organ, któremu to zadanie powierzono w prawie krajowym państwa członkowskiego. Art. 53 ust. 2 RODO formułuje ogólne warunki dotyczące kwalifikacji członków organu nadzorczego, która są niezbędnymi do objęcia obowiązków i wykonywania zadań wynikających z art. 55-59 RODO. Rozporządzenie w tym zakresie lakonicznie wskazuje, iż każdy członek musi posiadać kwalifikacje, doświadczenie i umiejętności – w szczegól-

ności w dziedzinie ochrony danych osobowych – które są potrzebne do wykonywania obowiązków i uprawnień przysługujących na podstawie stosownych przepisów prawa. Rozporządzenie nie wskazuje szczegółowo wymagań względem kandydatów na to stanowisko – doprecyzowanie wymogów następuje na gruncie przepisów krajowych<sup>15</sup>.

W art. 54 RODO prawodawca unijny wylicza enumeratywnie zasady ustanawiania organu nadzorczego w państwie członkowskim. W związku z tym w przepisach krajowych ustawodawcy poszczególnych krajów muszą określić takie elementy jak: procedury ustanawiania organu nadzoru, wymogi kwalifikacyjne, procesy powoływania, długość kadencji i jej powtarzanie, obowiązki związane z pełnieniem funkcji (w tym w zakresie apolityczności, bezstronności czy zakazu łączenia działalności)<sup>16</sup>.

Zgodnie z art. 55 ust. 1 RODO „każdy organ nadzorczy jest właściwy do wypełniania zadań i wykonywania uprawnień powierzonych mu zgodnie z niniejszym rozporządzeniem na terytorium swojego państwa członkowskiego”. Przepis ten wskazuje na właściwość miejscową oraz rzeczową organu nadzorczego. Zasada ta ulega modyfikacji w art. 56 RODO, który odnosi się do koncepcji mechanizmu kompleksowej współpracy.

RODO w art. 57 wskazuje na otwarty katalog zadań organu nadzorczego, wśród których doktryna wyróżnia kompetencje o charakterze ogólnym (np. art. 57 ust. 1 lit. a i v) oraz kompetencje szczególne dotyczące konkretnie wskazanych zadań (art. 57 ust. 1 lit. b-u). Prawodawca unijny, nakładając na organy nadzorcze szereg zadań, jednocześnie wyposaża te organy w szereg uprawnień (kompetencji) umożliwiających ich realizację. Uprawnienia organów nadzorczych zostały zawarte w art. 58 RODO i można je ująć w 4 grupach:

- 1) uprawnienia do prowadzenia postępowań,
- 2) uprawnienia naprawcze i do nakładania kar,

---

<sup>15</sup> Ibidem, s. 918–920.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 922.

- 3) uprawnienia do udzielania zezwoleń i uprawnienia doradcze oraz
- 4) uprawnienia do zgłaszania naruszeń RODO organom wymiaru sprawiedliwości oraz do udziału w postępowaniu sądowym, w szczególności w przypadku skarg osób fizycznych, bez uszczerbku dla uprawnień organów prokuratorskich na mocy prawa państwa członkowskiego<sup>17</sup>.

RODO w art. 59 nakłada na organy nadzorcze obowiązek sporządzania rocznych sprawozdań ze swojej działalności, w którym fakultatywnie może wyszczególnić rodzaje zgłoszonych mu naruszeń i rodzaje środków podjętych zgodnie z art. 58 ust. 2 RODO. Sprawozdania te są przekazywane parlamentowi narodowemu, rządowi i innym organom wskazanym prawem państwa członkowskiego. Sprawozdania te są udostępniane opinii publicznej, Komisji Europejskiej oraz Europejskiej Radzie Ochrony Danych.

### **3. Wymogi formalne na stanowisko Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych**

Ustawa z dnia 10 maja 2018 roku o ochronie danych osobowych w rozdziale 6 „Prezes Urzędu” wskazuje m.in. na procedurę powoływania, wymogi kwalifikacyjne oraz kompetencje i zadania Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, który jest organem właściwym w sprawie ochrony danych osobowych w Polsce. Rozdział 6 wypełnia tym samym dyspozycję zawartą przez prawodawcę unijnego w art. 54 RODO.

Zgodnie z art. 34 ust. 3 niniejszej ustawy „Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych powołuje i odwołuje Sejm Rzeczypospolitej za zgodą Senatu Rzeczypospolitej Polskiej”. Szczegółowa procedura powoływania i odwoływania Prezesa UODO wynikać będzie z Regulaminu

---

<sup>17</sup> Ibidem, s. 943.

Sejmu<sup>18</sup> Rzeczypospolitej Polskiej<sup>19</sup>. Ustawodawca w art. 34 ust. 4 ustawy wskazuje na warunki jakie musi spełnić osoba, która ubiega się o stanowisko Prezesa UODO. Zgodnie z tym przepisem na stanowisko Prezesa Urzędu może być powołana osoba, która:

- 1) jest obywatelem polskim,
- 2) posiada wykształcenie wyższe,
- 3) wyróżnia się wiedzą prawniczą i doświadczeniem z zakresu ochrony danych osobowych,
- 4) korzysta z pełni z praw publicznych,
- 5) nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe,
- 6) posiada nieposzlakowaną opinią.

W zakresie większości powyższych warunków nie ma żadnej wątpliwości, jednakże kwestia posiadania przez osobę wykształcenia wyższego może pozostawiać pewne wątpliwości, gdyż ustawa jasno nie wskazuje jakiego typu wykształcenie wyższe osoba musi posiadać. Z uwagi na materię prawną, jaką zajmuje się Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych w zakresie swoich kompetencji, uzasadnionym byłoby, żeby posiadał wykształcenie wyższe prawnicze. Ustawodawca jedynie wskazuje, że kandydat na Prezesa Urzędu powinien wyróżniać się wiedzą prawniczą i doświadczeniem z zakresu ochrony danych osobowych, co nie oznacza, że wiedzę prawniczą jaką posiada bez studiów wyższych prawniczych pozwoli na gwarancję wykonywania tej funkcji rzetelnie. Ustawodawca w stosunku do zapisu w poprzedniej ustawie doprecyzował wcześniejsze sformułowanie „doświadczenie zawodowe”, które mogło błędnie wskazywać, że kandydaci na stanowisko GODO (tak wtedy nazywano organ nadzorczy) mogli wymóg ten spełnić wykazując się doświadczeniem innym niż w zakresie ochrony danych osobowych.

---

<sup>18</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2019, poz. 1028 ze zm.).

<sup>19</sup> A. Dmochowska, *Komentarz do art. 34 ustawy o ochronie danych osobowych* [w:] A. Dmochowska, A. Piotrowska, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 65.

Ustawodawca w art. 34 ust. 5 wskazuje, że Prezes Urzędu w zakresie wykonywania swoich zadań, podlega tylko ustawie. Nie może on podlegać innym organami władzy publicznej w zakresie wykonywania swoich kompetencji i zadań, gdyż RODO, czyli ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych jasno wskazuje, że organ nadzorczy musi mieć charakter niezależny.

Długość pełnienia funkcji przez organ nadzorczy została określona przez ustawodawcę polskiego w art. 34 ust. 6 ustawy, zgodnie z którym kadencja Prezesa UODO trwa 4 lata, licząc od dnia złożenia ślubowania. Prezes Urzędu po upływie kadencji wykonuje swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Prezesa Urzędu. Wskazówki, co do długości kadencji organu nadzorczego, zawierało RODO w art. 54 ust. 1 lit d, który stanowił, że kadencja członka organu nadzorczego nie może być krótsza niż 4 lata, z wyjątkiem pierwszej kadencji po dniu wejścia w życie RODO. Nasz ustawodawca w przepisach krajowych utrzymał poprzednią regulację wynikającą z ustawy z 1997 roku w tej materii, odnoszącą się do poprzedniego organu nadzorczego (GIODO) i pozostał przy minimalnej, przewidzianej w rozporządzeniu unijnym kadencji 4-letniej<sup>20</sup>. Ustawodawca w art. 34 ust. 7 ustanowił możliwość reelekcji na stanowisku Prezesa UODO i postanowił, że ta sama osoba może być Prezesem Urzędu przez dwie kolejne kadencje.

W art. 34 ust. 8 ustawodawca odnosi się do przyczyn wygaśnięcia kadencji Prezesa Urzędu, która wygasa z chwilą jego śmierci, odwołania lub uraty obywatelstwa. W ostatnim przypadku utrata pełnienia funkcji Prezesa Urzędu będzie spowodowana zaprzestaniem spełniania jednej z przesłanek powołania na funkcję Prezesa UODO, jakim jest posiadanie obywatelstwa polskiego (przesłanka ta wynika z art. 34 ust. 4 pkt 1 ustawy)<sup>21</sup>. W przypadku wygaśnięcia kadencji Prezesa Urzędu jego obowiązki pełni zastępca Prezesa Urzędu wskazany przez Marszałka Sejmu (art. 34 ust. 10 ustawy).

---

<sup>20</sup> O. Legat, *Komentarz do art. 34 ustawy o ochronie danych osobowych* [w:] B. Marcinkowski (red.), *Ustawa o ochronie danych...*, op. cit., s. 116.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 117.

Ustawodawca w art. 34 ust. 9 dopuścił możliwość odwołania Prezesa Urzędu przed upływem kadencji. RODO ogólnie w art. 53 ust. 4 wskazuje, że „członek może zostać odwołany ze stanowiska tylko w przypadku, gdy dopuści się poważnego uchybienia lub przestał spełniać warunki niezbędne do pełnienia obowiązków”. Ustawa z dnia 10 maja 2018 roku o ochronie danych osobowych znaczenie rozszerza przesłanki odwołania Prezesa Urzędu przed upływem kadencji. Przepis art. 34 ust. 9 wskazuje na katalog przesłanek odwołania Prezesa Urzędu, którymi są:

- 1) zrzeczenie się stanowiska – przesłanka ta wynika także z art. 53 ust. 3 RODO, forma złożenia rezygnacji nie została uregulowana w ustawie, jednakże należy zgodzić się z poglądem teoretyków prawa, którzy wskazują, że rezygnacja ze stanowiska Prezesa Urzędu powinna być złożona na ręce Marszałka Sejmu, gdyż on zgodnie z Regulaminem Sejm jest organem właściwym do przyjmowania kandydatur na stanowisko Prezesa UODO<sup>22</sup>;
- 2) trwała niezdolność do pełnienia obowiązków na skutek choroby stwierdzona orzeczeniem lekarskim;
- 3) sprzeniewierzenie się ślubowaniu – przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków Prezes Urzędu składa przed Sejmem RP ślubowanie o treści wynikającej z art. 35 ustawy; w przypadku sprzeniewierzenia się ślubowaniu osoba pełniąca funkcję Prezesa UODO przestaje spełniać warunek powołania w postaci posiadania nieposzlakowanej opinii<sup>23</sup>;
- 4) skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie umyślnego przestępstwa lub umyślnego przestępstwa skarbowego – przesłanka w myśl uzasadnienia do ustawy<sup>24</sup> wprowadzona celem wzmocnienia niezależności organu nadzorczego;

---

<sup>22</sup> A. Dorozd, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz. Wzory pism i przepisy*, Warszawa 2008, s. 59.

<sup>23</sup> O. Legat, *Komentarz do art. 34 ustawy o ochronie danych osobowych* [w:] B. Marcinkowski (red.), *Ustawa o ochronie danych...*, op. cit., s. 118–119.

<sup>24</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 10 maja 2018 roku o ochronie danych osobowych, s. 30.

- 5) pozbawienie praw publicznych – skutek orzeczenia środka karnego przewidzianego w art. 39 Kodeksu Karnego<sup>25</sup> oraz art. 22 Kodeksu Karnego Skarbowego<sup>26</sup> osoba utracza warunek niezbędny do ubiegania się o stanowisko Prezesa Urzędu i pełnienia tej funkcji<sup>27</sup>.

Ustawodawca w art. 36 ustawy nadaje Prezesowi Urzędu uprawnienie do samodzielnego powołania swoich zastępców co wzmacnia jego pozycję zarówno ze strony organizacyjnej Urzędu, jak i w świetle wymogu niezależności organu nadzorczego, o którym mówi w swoich przepisach RODO. Prezes Urzędu ma możliwość powołania maksymalnie 3 zastępców. Rozwiązanie takie zgodnie z uzasadnieniem do ustawy podyktowane było szerokim zakresem zadań nałożonych na Prezesa Urzędu, które bardzo często wymagają innych kwalifikacji. Jako przykład podano wymóg prowadzenia współpracy międzynarodowej, podejmowanie działań edukacyjnych, prowadzenia postępowań w sprawach naruszenia przepisów o ochronie danych czy nadzoru<sup>28</sup> nie tylko nad Ogólnym Rozporządzeniem ale również nad tzw. dyrektywą policyjną<sup>29</sup>. Każde z wyżej wymienionych obszarów może mieć w swoich zadaniach służbowych inny zastępcę Prezesa Urzędu. Kandydat na zastępcę Prezesa UODO musi spełniać te same wymogi co kandydat na Prezesa Urzędu. Wymogi wynikają z art. 36 ust. 2 ustawy.

Ustawa o ochronie danych osobowych wprowadza w swoich przepisach zasadę *incompatibilitas* oraz wymóg apolityczności względem

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks Karny (t.j. Dz. U. 2020, poz. 1444).

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 10 września 1999 roku – Kodeks Karny Skarbowy (t.j. Dz. U. 2020, poz. 19).

<sup>27</sup> O. Legat, *Komentarz do art. 34 ustawy o ochronie danych osobowych* [w:] B. Marcinkowski (red.), *Ustawa o ochronie danych...*, op. cit., s. 119.

<sup>28</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 10 maja 2018 roku o ochronie danych osobowych, s. 31.

<sup>29</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową rady 2008/977/WSiSW (Dz. Urz. UE z dnia 4 maja 2016 roku L 119/89).



Prezesa Urzędu oraz jego zastępców. Ustawodawca w art. 37 ustawy wskazuje, że Prezes Urzędu oraz jego zastępcy nie mogą zajmować innych stanowisk ani wykonywać innych zajęć zarobkowych lub niezarobkowych sprzecznych z obowiązkami Prezesa Urzędu. Ustawa wprowadziła jednak pewne wyjątki względem stanowisk, które ww. osoby mogą zajmować, tj. stanowiska dydaktycznego, stanowiska naukowo-dydaktycznego lub naukowego w szkole wyższej, Polskiej Akademii Nauk, instytucie badawczym lub innej jednostce naukowej. Prezes UODO oraz jego zastępcy muszą być apolitycznie co wiąże się z zakazem należenia do partii politycznej, związku zawodowego ani nie mogą prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu (art. 37 ust. 2 ustawy)<sup>30</sup>. Zakaz przynależności do partii politycznej czy związków zawodowych koresponduje z art. 52 ust. 2 RODO, w którym prawodawca unijny zawarł wskazanie dotyczące niepodlegania żadnym wpływom, ani bezpośrednim, ani pośrednim<sup>31</sup>.

Zgodnie z art. 45 ustawy Prezes Urzędu wykonuje swoje zadania przy pomocy Urzędu Ochrony Danych Osobowych. W przypadkach uzasadnionych charakterem i liczbą spraw z zakresu ochrony danych osobowych na danym terenie Prezesa Urzędu może w ramach Urzędu tworzyć jednostki zamiejscowe Urzędu. Prezes Urzędu, w drodze zarządzenia, nadaje statut Urzędowi, określając:

- 1) organizację wewnętrzną Urzędu,
  - 2) zakres zadań swoich zastępców,
  - 3) zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych Urzędu.
- mając na uwadze stworzenie optymalnych warunków organizacyjnych do prawidłowej realizacji zadań Urzędu.

Prezes Urzędu, zastępcy Prezesa Urzędu, a także pracownicy Urzędu są zobowiązani zachować w tajemnicy informację, o których dowiedzieli się w związku z wykonywaniem czynności służbowych. Obowią-

---

<sup>30</sup> A. Dmochowska, *Komentarz do art. 37 ustawy o ochronie danych osobowych* [w:] A. Dmochowska, A. Piotrowska, *Ustawa o ochronie danych...*, op. cit., s. 67.

<sup>31</sup> O. Legat, *Komentarz do art. 37 ustawy o ochronie danych osobowych* [w:] B. Marcinkowski (red.), *Ustawa o ochronie danych...*, op. cit., s. 123.

zek zachowania w tajemnicy informacji, o których mowa powyżej, obowiązuje także po zakończeniu kadencji albo zatrudnienia.

#### **4. Wybrane kompetencje i uprawnienia Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych**

Kompetencje organów nadzorczych w sposób ogólny zostały ujęte w art. 57 RODO, w którym ustawodawca unijny wskazuje, że organowi nadzorczemu na swoim terytorium przysługuje m.in. prawo do monitorowania i egzekwowania stosowania przepisów ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych, co obejmuje m.in. rozpatrywanie skarg składanych w trybie art. 77 RODO, przeprowadzanie kontroli oraz wszczynanie różnorodnych postępowań. Aby zapewnić skuteczność realizacji tych kompetencji, organ nadzorczy został wyposażony przez ustawodawcę określonymi narzędziami i uprawnieniami, które służą właściwemu egzekwowaniu przestrzegania przepisów dotyczących ochrony danych osobowych na terytorium danego państwa Unii Europejskiej. Uprawnienia, które zostały przyznane organom nadzorczym ustawodawca wymienia w art. 58 RODO<sup>32</sup>. Uprawnienia te, zgodnie z doktryną, można ująć w kilka kategorii:

- 1) uprawnienia do prowadzenia postępowań,
- 2) uprawnienia nadzorcze i do nakładania kar,
- 3) uprawnienia do udzielania zezwoleń i uprawnienia doradcze oraz
- 4) uprawnienia do zgłaszania naruszeń rozporządzenia organom wymiaru sprawiedliwości oraz do udziału w postępowaniu sądowym, w szczególności w przypadku skarg osób fizycznych, bez uszczerbku dla uprawnień organów prokuratorskich na mocy prawa państwa członkowskiego<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> U. Góral, P. Makowski, *Komentarz do art. 57 RODO* [w:] E. Bielak Jomaa (red.), D. Lubasz (red.), *RODO. Ogólne rozporządzenia o ochronie...*, op. cit., s. 935–936.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 943.

W ramach przyznanych przez RODO uprawnień, organ nadzorczy może:

- 1) nakazać administratorowi i podmiotowi przetwarzającemu dostarczenia wszelkich informacji potrzebnych organowi nadzorczemu do realizacji swoich zadań,
- 2) prowadzić postępowania w formie audytów ochrony danych,
- 3) zawiadomić administratora lub podmiot przetwarzający o podejrzeniu naruszenia rozporządzenia,
- 4) uzyskać od administratora i podmiotu przetwarzającego dostęp do wszelkich danych osobowych i wszelkich informacji niezbędnych organowi nadzorczemu do realizacji swoich zadań,
- 5) uzyskać dostęp do wszystkich pomieszczeń administratora i podmiotu przetwarzającego, w tym do sprzętu i środków służących do przetwarzania danych, zgodnie z procedurami określonymi w prawie unijnym lub w prawie państwa członkowskiego.

Doprecyzowanie uprawnień organu nadzorczego w zakresie kontroli zostało uregulowane w przepisach ustawy z dnia 10 maja 2018 roku o ochronie danych osobowych. Ustawodawca w zakresie postępowań kontrolno-nadzorczych wyróżnia dwa rodzaje postępowań: kontrolę przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych (rozdział 9 ustawy) oraz postępowanie w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych (rozdział 7 ustawy). Zarówno jedno, jak i drugie postępowanie przeprowadzane jest w oparciu o procedurę administracyjną wynikającą z przepisów Kodeksu Postępowania Administracyjnego<sup>34</sup>. Podstawowa relacja pomiędzy tymi dwoma rodzajami postępowań polega na tym, że jeżeli kontrola przestrzegania przepisów wykaże jakiegokolwiek nieprawidłowości, to następnie organ nadzorczy może wszcząć odrębne postępowanie w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych (jednak w sytuacji gdy, postępowanie w sprawie naruszenia nie było poprzedzone kontrolą, kontrola taka

---

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks Postępowania Administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.), dalej jako k.p.a.

może rozpocząć się także w trakcie postępowania). Ustawa o ochronie danych osobowych w art. 78 ust. 2 wyróżnia trzy rodzaje kontroli przestrzegania przepisów:

- 1) kontrolę planową – prowadzoną zgodnie z zatwierdzonym przez Prezesa Urzędu planem kontroli,
- 2) kontrolę doraźną – na podstawie uzyskanych przez Prezesa Urzędu informacji oraz
- 3) kontrolę sprawowaną w ramach monitoringu przestrzegania stosowania rozporządzenia 2016/679.

Ustawodawca unijny wyposażył organy nadzorcze w krajach członkowskich UE także w szereg uprawnień naprawczych wynikających z art. 58 ust. 2 RODO. W myśl tych uregulowań uprawnieniami nadzorczymi są w szczególności:

- 1) wydawanie ostrzeżeń administratorowi lub podmiotowi przetwarzającemu dotyczących możliwości naruszenia RODO poprzez planowane operacje przetwarzania,
- 2) udzielanie upomnień administratorowi lub podmiotowi przetwarzającemu w przypadku naruszenia RODO przez operacje przetwarzania,
- 3) nakazanie administratorowi lub podmiotowi przetwarzającemu spełnienia żądania osoby, której dane dotyczą, wynikającego z praw przysługujących jej,
- 4) nakazanie administratorowi lub podmiotowi przetwarzającemu dostosowania operacji przetwarzania do RODO, a w stosownych przypadkach wskazanie sposobu i terminu,
- 5) nakazanie administratorowi zawiadomienia osoby, której dane dotyczą, o naruszeniu ochrony danych,
- 6) wprowadzanie czasowego lub całkowitego ograniczenia przetwarzania, w tym zakazu przetwarzania,
- 7) nakazanie sprostowania lub usunięcia danych osobowych lub ograniczenia ich przetwarzania oraz nakazanie powiadomienia o tych czynnościach odbiorców, którym dane osobowe ujawniono,

- 8) zastosowanie, oprócz lub zamiast środków naprawczych, administracyjnej kary pieniężnej, zależnie od okoliczności konkretnej sprawy.

Kolejną grupą uprawnień przyznanych organom nadzorczym, a w Polsce Prezesowi UODO są – w myśl art. 83 RODO – uprawnienia do nakładania administracyjnych kar pieniężnych. Administracyjne sankcje finansowe nakładane są przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych w drodze decyzji wydanej w ramach jednoinstancyjnego postępowania w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych. Decyzja ma charakter administracyjny, więc uzasadnienie decyzji musi obligatoryjnie zawierać elementy wynikające z art. 107 ust. 3 k.p.a. Oprócz tego w uzasadnieniu faktycznym decyzji organ ma obowiązek wskazać przesłanki z art. 83 ust. 2 rozporządzenia, na których się oparł organ, wydając rozstrzygnięcie<sup>35</sup>. Doktryna prawa ochrony danych osobowych szereguje te okoliczności na 4 odrębne grupy:

- 1) elementy związane z incydem stanowiącym naruszenie rozporządzenia:
  - charakter, waga i czas trwania naruszenia przy uwzględnieniu charakteru, zakresu lub celu danego przetwarzania,
  - umyślny lub nieumyślny charakter naruszenia,
  - kategorie danych, których dotyczyło naruszenie,
  - stopień odpowiedzialności administratora lub podmiotu przetwarzającego z uwzględnieniem środków technicznych i organizacyjnych wdrożonych przez nich na mocy art. 25 i 32,
- 2) zachowanie administratora (podmiotu przetwarzającego) przed ocenianym naruszeniem:
  - wszelkie wcześniejsze naruszenia ze strony podmiotu, wobec którego sankcja ma być zastosowana,
  - stosowanie zatwierdzonych kodeksów postępowania lub zatwierdzonych mechanizmów certyfikacji,

---

<sup>35</sup> J. Łuczak, *Komentarz do art. 83 RODO* [w:] E. Bielak Jomaa (red.), D. Lubasz (red.), *RODO. Ogólne rozporządzenia o ochronie...*, op. cit., s. 1058–1059.

- 3) zachowanie administratora (podmiotu przetwarzającego) o naruszeniu:
- ewentualne działania podjęte przez ten podmiot w celu zminimalizowania szkody poniesionej przez osoby, których dane dotyczą,
  - sposób, w jaki organ nadzorczy dowiedział się o naruszeniu, w szczególności czy i w jakim zakresie podmiot ten zgłosił naruszenie,
  - stopień jego współpracy z organem nadzorczym w celu usunięcia naruszenia oraz złagodzenia jego ewentualnych negatywnych skutków,
  - stopień przestrzegania środków naprawczych zastosowanych, wobec tego podmiotu wcześniej przez organ nadzorczy w tej samej sprawie;
- 4) skutki naruszenia:
- liczba poszkodowanych osób, których dane dotyczą,
  - rozmiar poniesionej przez te osoby szkody<sup>36</sup>.

W przypadku podmiotów prywatnych RODO przewiduje dwie grupy kar pieniężnych:

- 1) do 10.000.000 EUR lub w wysokości do 2% całkowitego rocznego światowego obrotu przedsiębiorcy z poprzedniego roku obrotowego,
- 2) do 20.000.000 EUR lub w wysokości do 4% całkowitego rocznego światowego obrotu przedsiębiorcy z poprzedniego roku obrotowego.

Natomiast w przypadku podmiotów publicznych zakres kar, zgodnie z uregulowaniami unijnego prawodawcy, określa ustawodawca danego kraju członkowskiego UE. W związku z powyższym, w myśl art. 102 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych Prezes Urzędu może nałożyć, w drodze decyzji, administracyjne kary pieniężne w wysokości 100 000 złotych na jednostki sektora finansów publicznych

---

<sup>36</sup> Ibidem, s. 1060-1061.

o których mowa w art. 9 pkt 1-12 i 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych<sup>37</sup>, instytut badawczy oraz Narodowy Bank Polski. W przypadku państwowych i samorządowych instytucji kultury (art. 9 pkt 13 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych) administracyjna kara pieniężna może być nałożona w wysokości jedynie 10 000 zł. Prezes UODO administracyjne kary pieniężne nakłada na podstawie i na warunkach określonych w art. 83 rozporządzenia 2016/679.

## 5. Podsumowanie

Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych jest właściwym organem w sprawie ochrony danych osobowych w Polsce. Jego poprzednikiem był Generalny Inspektor Ochrony Danych, który działał na kanwie poprzedniej ustawy o ochronie danych osobowych, tj. ustawy z 1997 roku. Prezes UODO jest prawnym kontynuatorem Generalnego Inspektora Ochrony danych, gdyż zachował nie tylko jego majątek i wiarygodności, ale także przejął od niego wszystkie wszczęte postępowania z zakresu naruszeń zasad ochrony danych osobowych. W rozumieniu ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych Prezes UODO jest organem nadzorczym, wykonującym szereg kompetencji mających na celu ochronę danych osobowych osób fizycznych.

Prezes UODO powoływany i odwoływany jest przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej za zgodą Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Obecnie (od 16 maja 2019 roku) Prezesem UODO jest Jan Nowak. Zastąpił on na tym stanowisku Edytę Bielak Jomaa, która pełniła funkcję Prezesa UODO od 25 maja 2018 roku, a wcześniej Generalnego Inspektora Ochrony Danych VI kadencji (od 22 kwietnia 2015 roku do 25 maja 2018 roku). W polskim ustawodawstwie Prezes UODO pełni bardzo ważną rolę, gdyż jest niejako strażnikiem przestrzegania zarówno przepisów unijnych z zakresu ochrony danych osobowych, jak i przepisów krajowych precyzujących przepisy unijne.

---

<sup>37</sup> T.j. Dz. U. 2019, poz. 869 ze zm.

---

## **Bibliografia:**

### ***Akty prawne:***

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 roku w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. UE L 119 z 4 maja 2016).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową rady 2008/977/WSiSW (Dz. Urz. UE z dnia 4 maja 2016 roku L 119/89).

Dyrektywa w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz. Urz. WE z dnia 23 listopada 1995 roku, L 281).

Ustawa z dnia 10 maja 2018 roku o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. 2019, poz. 1781).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t.j. Dz. U. 2019, poz. 869 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. 2016, poz. 922).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks Karny (t.j. Dz. U. 2020, poz. 1444).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks Postępowania Administracyjnego (t.j. Dz. U. 2020, poz. 256 ze zm.).

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2019 r., poz. 1028 ze zm.).

### ***Literatura:***

Dorozd A., *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz. Wzory pism i przepisy*, Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa 2008.



- Dmochowska A., *Komentarz do art. 34 ustawy o ochronie danych osobowych* [w:] Dmochowska A., Piotrowska A., *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Góral U., Makowski P., *Komentarz do art. 51 RODO* [w:] Bielak Jomaa E.(red.), Lubasz D. (red.), *RODO. Ogólne rozporządzenia o ochronie danych. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Grzelak A., *Rozdział II. Główne cele RODO* [w:] T. Osiej, M. Kawecki (red.), *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2017.
- Legat O., *Komentarz do art. 34 ustawy o ochronie danych osobowych* [w:] B. Marcinkowski (red.), *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

ISSN: 1896-4087

<http://dx.doi.org/10.21784/ZC.2020.016>

ANGELIKA BEDNAREK

Państwowa Uczelnia Zawodowa we Włocławku

## **Analiza porównawcza struktury budżetu gminy Miasto Włocławek oraz gminy Brześć Kujawski w latach 2015–2019**

**Comparative analysis of the budget structure of the City  
of Włocławek commune and Brześć Kujawski commune  
in 2015–2019**

**Streszczenie:**

Artykuł skupia się na porównaniu struktury budżetu gminy Miasto Włocławek oraz gminy Brześć Kujawski w latach 2015–2019. Temat ten jest bardzo istotny, ponieważ budżet jest konieczny do wypełnienia wszystkich zadań gmin. Decyzje o budżecie oddziałują również bezpośrednio na życie każdego ich mieszkańca. Artykuł porusza także takie kwestie jak porównanie udziału poszczególnych źródeł dochodów i wydatków według klasyfikacji budżetowej oraz podziału ze względu na cel przeznaczenia.

**Słowa kluczowe:** budżet, gmina Miasto Włocławek, gmina Brześć Kujawski

**Abstract:**

The article focuses on the comparison of the budget structure of the City of Włocławek commune and the commune of Brześć Kujawski in the years 2015–2019. This topic is very important because the budget is necessary to fulfill all the tasks of communes. Budget decisions also directly affect the lives of everyone in them. The article also addresses such issues as the comparison of the share of individual sources of income and expenditure according to the budget classification and the division according to the purpose of destination.

**Keywords:** budget, City of Włocławek commune, Brześć Kujawski commune

## 1. Wstęp

Głównym celem niniejszego artykułu jest przedstawienie porównania struktury budżetu gminy Miasto Włocławek oraz gminy Brześć Kujawski w latach 2015–2019. Decyzje o budżecie gmin oddziałują na życie każdego mieszkańca, ponieważ dotyczą one takich kwestii jak jakość dróg, ośrodków zdrowia, cmentarzy, placówek oświatowych oraz transportu publicznego, co świadczy o istotności poruszanego tematu. W ujęciu prawnym budżet gmin jest to plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów<sup>1</sup>. Wydatki obrazują potrzeby oraz możliwości gmin, gdyż są wykorzystywane na wypełnianie zadań, które stoją przed gminami, z kolei dochody zapewniają środki na ich realizację<sup>2</sup>.

Zadania gminy dzielą się na wiele kryteriów, co wynika z ich niejednakowego charakteru. Głównym sposobem podziału jest podział ze względu na zadania własne i zlecone<sup>3</sup>. Do zadań własnych gminy należy zaspokajanie rozmaitych potrzeb swoich mieszkańców, a ich przykładowy katalog jest podany przez ustawodawcę. Gminy mogą poszerzać ten katalog o dodatkowe zadania zgodnie ze swoimi potrzebami, a także go okrajać, ponieważ nie wszystkie zadania umieszczone w nim mają charakter przymusowy<sup>4</sup>. Wśród zadań można również wyróżnić te o charakterze obligatoryjnym oraz fakultatywnym. Gminy oczywiście stawiają zadania obligatoryjne na pierwszym miejscu, gdyż są zobowiązane prawnie do ich wypełnienia. Natomiast zadania o charakterze dobrowolnym są realizowane ze środków, które zostaną gminom do dyspozycji po realizacji zadań obligatoryjnych<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, (Dz. U. 2009, nr 157, poz. 1240, t.j. z późn. zm.), art. 211.

<sup>2</sup> E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnych*, wydanie drugie i rozszerzone, Warszawa 2012, s. 241.

<sup>3</sup> Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2011, s. 83–84.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95, t.j. z późn. zm.), art.7 ust.1.

<sup>5</sup> K. Brzozowska, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013, s. 75.

## 2. Zasady ustalania budżetu

Jak wiadomo, środki którymi dysponują gminy nie są nieskończone, więc kluczowe jest racjonalne zarządzanie nimi. Fundamentalnymi elementami racjonalnego zarządzania są wydatki wraz z ich strukturą, priorytety projektów rozwojowych, pozyskiwanie środków na realizację zadań i przedsięwzięć oraz kolejność, w której są wykonywane<sup>6</sup>. Gminy konstruując swój budżet powinny kierować się zasadami budżetowymi, których celem jest zapewnienie właściwego sporządzania i wykonywania zadań budżetowych. Należy mieć na uwadze, że katalog tych zasad należy dostosować do systemu budżetowego danego kraju w danym okresie, gdyż nie jest on uniwersalny, ponadczasowy, ani ponadprzestrzenny<sup>7</sup>.

Jedną z zasad budżetowych jest zasada równowagi z której wynika, że gmina powinna dążyć by dochody zrównoważyły się z wydatkami. Najkorzystniejszą możliwą sytuacją dla samorządu jest sytuacja gdy poziom dochodów jest wyższy od poziomu wydatków. Tak powstała nadwyżkę można przeznaczyć wtedy na dodatkowe dofinansowanie istotnych zadań publicznych. Niestety, nie jest to częste zjawisko więc najbardziej popularnie występującym rozwiązaniem jest planowy deficyt budżetu gminy<sup>8</sup>.

Wśród wielu kryteriów podziału dochodów i wydatków można wyróżnić m.in. podział ze względu na pochodzenie, cel przeznaczenia oraz klasyfikację budżetową. Dochody gminy są silnie uzależnione od budżetu państwa i są stosunkowo mało elastyczne<sup>9</sup>. Wysokość dochodów jest ujmowana w uchwale budżetowej w wysokości realnej by realizacja założonego planu była jak najbardziej prawdopodobna, natomiast

---

<sup>6</sup> E. Wojciechowski, *Zarządzanie...*, op. cit., s. 234.

<sup>7</sup> A. Alińska, B. Woźniak (red.), *Współczesne finanse publiczne*, Warszawa 2015, s. 118.

<sup>8</sup> E. Wojciechowski, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 84–85.

<sup>9</sup> E. Wojciechowski, *Zarządzanie...*, op. cit., s. 238.

wysokość wydatków jest ujmowana w wysokości maksymalnej, gdyż nie można później skorygować zapisanej kwoty<sup>10</sup>.

### 3. Zestawienie dochodów i wydatków gmin

Przeprowadzone badania empiryczne dotyczyły realizacji budżetu gminy Miasto Włocławek oraz gminy Brześć Kujawski w latach 2015–2019. Gminy te zostały wybrane do analizy porównawczej ze względu na swoje bezpośrednie sąsiedztwo, dostęp do Autostrady Bursztynowej (A1), a także ich odmienny typ – gmina Brześć Kujawski jest gminą miejsko-wiejską, a Włocławek jest gminą miejską na prawach powiatu co zapewnia mu chociażby subwencję w części powiatowej. Gminę Brześć Kujawski od gminy Miasto Włocławek odróżnia również niższy poziom zurbanizowania oraz większy udział terenów leśnych.

**Tabela 1.** Zestawienie dochodów i wydatków gminy Miasto Włocławek oraz gminy Brześć Kujawski w latach 2015–2019

Rok	Gmina Miasto Włocławek		Gmina Brześć Kujawski	
	Dochody	Wydatki	Dochody	Wydatki
2015	560.357.200	527.909.097	45.916.428	46.014.679
2016	600.009.904	582.784.371	49.497.861	44.632.260
2017	620.113.293	619.627.264	51.007.332	50.674.213
2018	657.445.132	640.030.572	56.436.743	58.787.879
2019	717.307.637	735.853.346	63.513.987	66.581.019

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie raportów z wykonania budżetu gminy Brześć Kujawski i gminy Miasto Włocławek w latach 2015–2019

Tabela 1 przedstawia zestawienie dochodów i wydatków gminy Miasto Włocławek oraz gminy Brześć Kujawski w latach 2015–2019. Dochody w gminie Brześć Kujawski wyniosły od ok. 46 mln zł do ok. 64 mln zł, a wydatki wzrosły od ok. 46 mln zł do ok. 67 mln zł. W przypadku gminy Miasto Włocławek dochody mieściły się w

---

<sup>10</sup> D. Sikora-Fernandez, D. Stawasz, *Zarządzanie w Jednostkach Samorządu Terytorialnego*, Warszawa 2013, s. 21.

przedziale od ok. 560 mln zł do ok. 717 mln zł, a wydatki od ok. 528 mln zł do ok. 736 mln zł. Można zauważyć więc, że zarówno dochody jak i wydatki są około 11 razy większe w gminie Miasto Włocławek. W gminie Brześć Kujawski można zaobserwować bardziej dynamiczną zmianę w wysokości dochodów i wydatków w badanym okresie. Zmiana ta wyniosła w przypadku dochodów 38,33% czyli o 10,32 p.p. więcej niż w gminie Miasto Włocławek, a w przypadku wydatków 44,70% czyli o 5,31 p.p. więcej. Deficyt wystąpił w gminie Miasto Włocławek jedynie w roku 2019, a w przypadku gminy Brześć Kujawski nastąpił on w latach 2015, 2018 i 2019.

### **3.1. Zestawienie wskaźników dochodów gmin**

Na wykresie 1 został przedstawiony wskaźnik udziału dotacji celowych ogółem w dochodach budżetu ogółem (WDC), wskaźnik udziału subwencji ogólnych w dochodach budżetu ogółem (WSO) oraz wskaźnik udziału dochodów własnych w dochodach budżetu ogółem (WDW) gminy Miasto Włocławek oraz gminy Brześć Kujawski w latach 2015–2019.

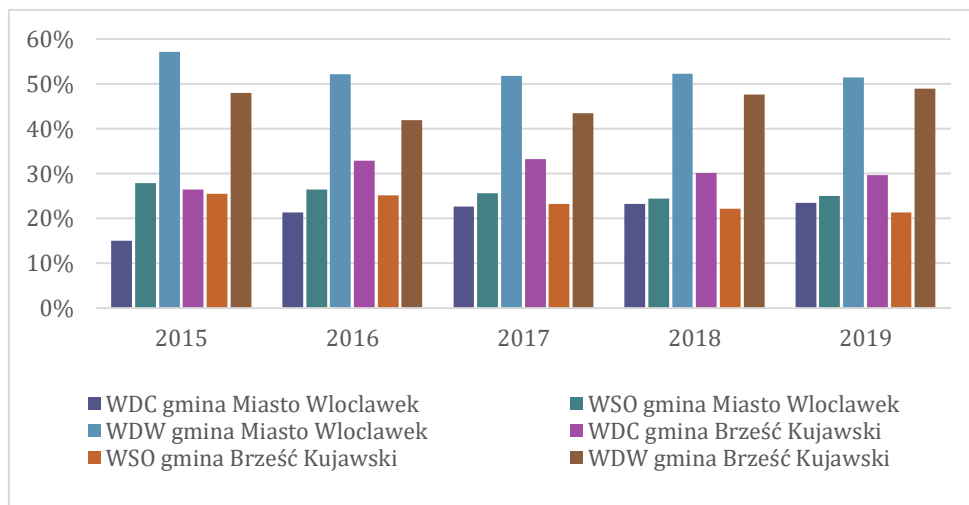
Analizując poniższe wskaźniki można zauważyć, że wskaźnik WDW gminy Miasto Włocławek przekracza 50% ogólnych dochodów, czego nie udało się osiągnąć gminie Brześć Kujawski w całym obserwowanym okresie. W 2015 Wskaźnik WDW osiągnął 57,11%, czyli o 9,06 p.p. więcej niż w gminie Brześć Kujawski, a w 2019 wyniósł 51,44% czyli o 2,52 p.p. więcej niż w drugiej gminie. Oznacza to, że gmina Włocławek czerpie środki z dochodów własnych w większym stopniu niż gmina Brześć Kujawski, ale różnica tego wskaźnika między gminami jest coraz mniejsza. Warto zauważyć również, że im wyższy wskaźnik WDW tym gmina jest bardziej niezależna i wykazuje większy potencjał finansowy<sup>11</sup>. Natomiast wskaźnik WDC jest większy w gminie Brześć Kujawski od gminy Miasto Włocławek w całym obserwowanym okre-

---

<sup>11</sup> M. Kowalczyk, *Podstawy analizy ekonomiczno-finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017, s. 93.

się, a wskaźnik WSO był wyższy w gminie Miasto Włocławek od gminy Brześć Kujawski.

**Wykres 1.** Zestawienie wskaźników WDC, WSO, WDW gminy Miasto Włocławek oraz gminy Brześć Kujawski w latach 2015–2019

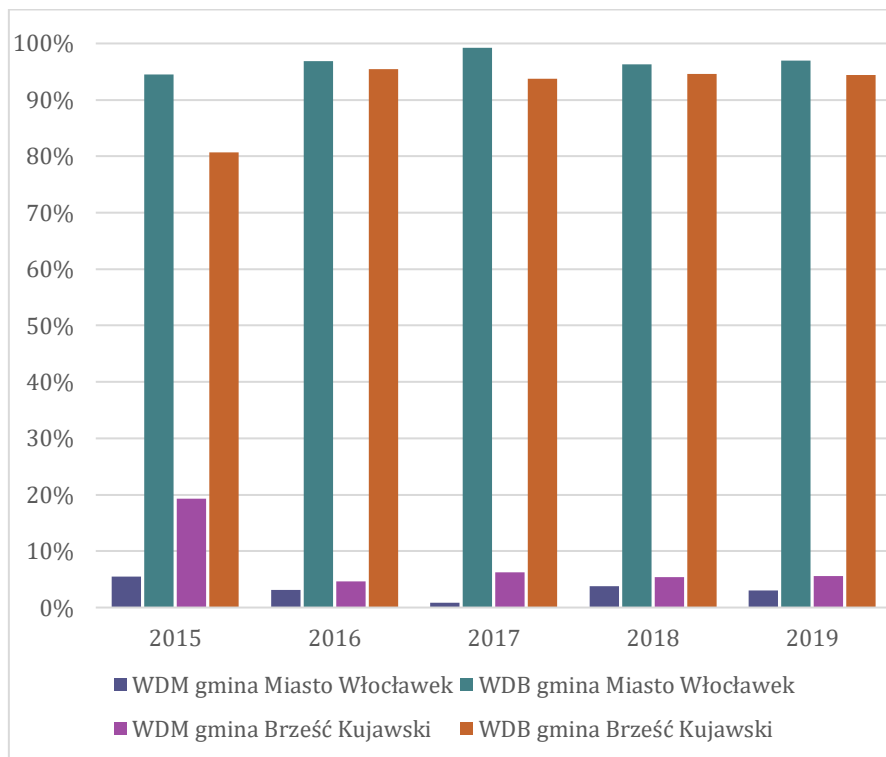


**Źródło:** opracowanie własne na podstawie:

<https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica>, [dostęp: 18-04-2021] oraz raportów z wykonania budżetu gminy Brześć Kujawski 2015-2019

Na wykresie 2 zostały zestawione wskaźniki wskaźnik udziału dochodów majątkowych ogółem w dochodach budżetu ogółem (WDM) i Wskaźnik udziału dochodów bieżących ogółem w dochodach budżetu ogółem (WDB) gminy Miasto Włocławek oraz gminy Brześć Kujawski w latach 2015–2019. WDB jest wyższy w gminie Włocławek niż w gminie Brześć Kujawski, a wskaźnik WDM jest wyższy w gminie Brześć Kujawski niż w gminie Miasto Włocławek. Oznacza to że gmina Brześć Kujawski wykazuje większy potencjał rozwojowy.

**Wykres 2.** Zestawienie wskaźników WDM i WDB gminy Miasto Włocławek oraz gminy Brześć Kujawski w latach 2015–2019

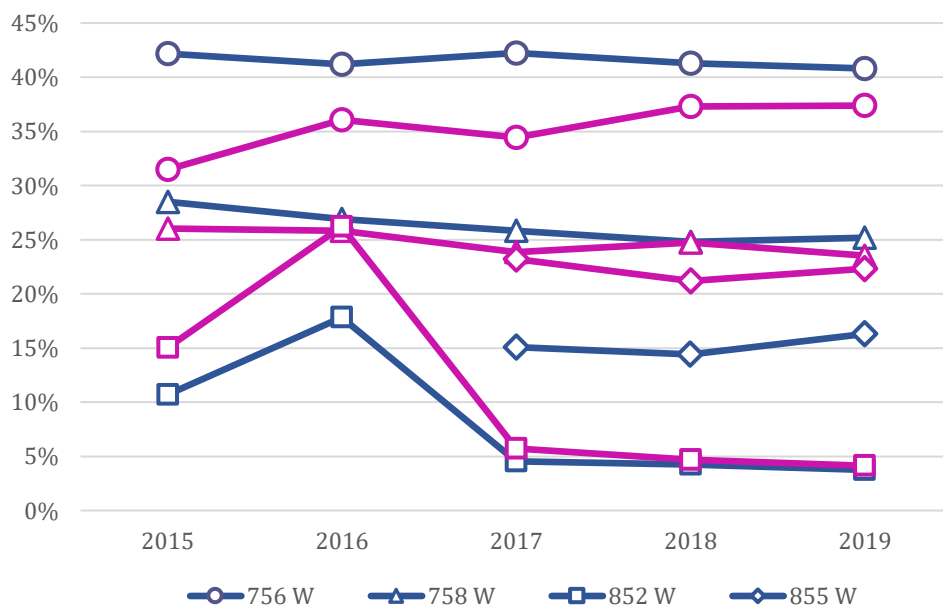


**Źródło:** opracowanie własne na podstawie raportów z wykonania budżetu gminy Brześć Kujawski i gminy Miasto Włocławek w latach 2015–2019

Na wykresie 3 zostały ukazane wskaźniki udziału dochodów według klasyfikacji budżetowej w dochodach budżetu ogółem (WDK) działów, które stanowią największy udział w dochodach analizowanych gmin. Dla większej przejrzystości działy zostały oznaczone symbolem XXX Y, gdzie XXX oznacza numer działu, a Y to pierwsza litera gminy, której ten dział dotyczy.



**Wykres 3.** Zestawienie wybranych wskaźników WDK gminy Miasto Włocławek oraz gminy Brześć Kujawski w latach 2015–2019



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie raportów z wykonania budżetu gminy Brześć Kujawski i gminy Miasto Włocławek w latach 2015–2019

Dział 756 Dochody podatkowe, który miał największy udział w dochodach analizowanych gmin, był wyższy w gminie Miasto Włocławek przez cały obserwowany okres. Udziały działów 852 Pomoc Społeczna i 855 Rodzina były wyższe w gminie Brześć Kujawski, a udział działu 758 Różne rozliczenia był wyższy w gminie Miasto Włocławek. Spadek udziału działu 852 w obu gminach wynikał z powstania w 2017 roku działu 855 Rodzina, który objął głównie rozdziały wspomnianego wcześniej działu i 853 Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> W. Matela-Marszałek, *Dział „855 – Rodzina” w klasyfikacji budżetowej w 2017 r.*, <https://ksiegowosc-budzetowa.infor.pl/rachunkowosc-budzetowa/klasyfikacja/743661,Dzial-855-Rodzina-w-klasyfikacji-budzetowej-w-2017-r.html>, [dostęp 19-04-2021].

**Tabela 2.** Zestawienie wybranych wskaźników DWW gminy Miasto Włocławek oraz gminy Brześć Kujawski w latach 2015–2019

Rok	Gmina Miasto Włocławek		Gmina Brześć Kujawski	
	podatek od nieruchomości	podatek dochodowy od osób fizycznych	podatek od nieruchomości	podatek dochodowy od osób fizycznych
2015	32,96%	32,13%	32,90%	21,83%
2016	34,14%	35,00%	41,63%	28,81%
2017	35,87%	36,03%	38,31%	27,37%
2018	33,84%	36,40%	37,15%	25,56%
2019	32,46%	36,49%	38,33%	24,50%

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie

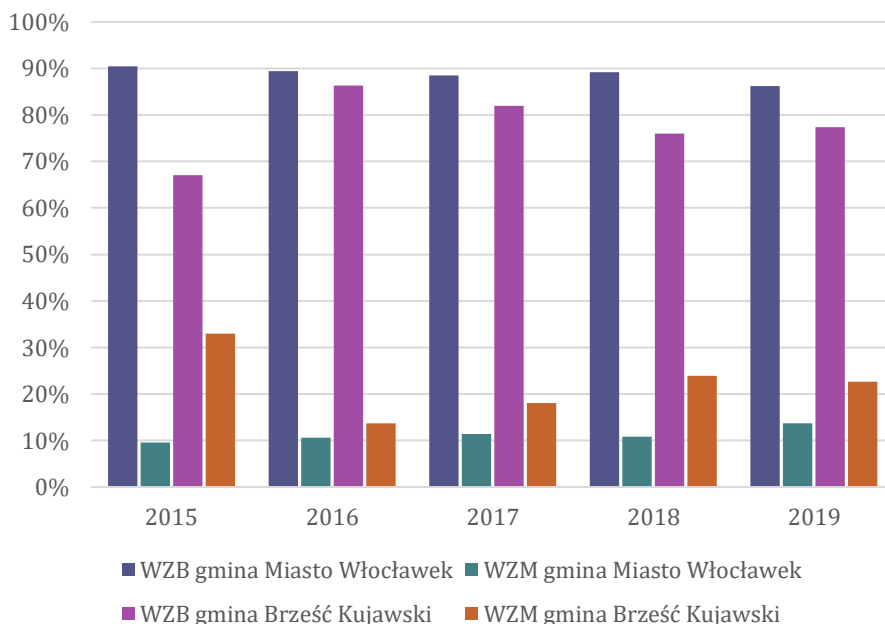
<https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica>, [dostęp: 18-04-2021] oraz raportów z wykonania budżetu gminy Brześć Kujawski 2015–2019

W tabeli 2 zostało przedstawione zestawienie wskaźników udziału głównych źródeł dochodów własnych w dochodach własnych ogółem (DWW) gminy Miasto Włocławek oraz gminy Brześć Kujawski w latach 2015–2019. W obu gminach większość dochodów własnych stanowi suma podatku od nieruchomości i udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych stanowiącym dochody budżetu państwa. Podatek od nieruchomości stanowił od 32,90% do 41,63% w gminie Brześć Kujawski, a w gminie Miasto Włocławek od 32,46% do 35,87%. Z kolei podatek dochodowy od osób fizycznych wynosił w pierwszej gminie od 32,13% do 36,49%, a w drugiej od 21,83% do 28,81%.

### 3.2. Zestawienie wskaźników wydatków gmin

Na wykresie 4 zostały zestawione wskaźniki wydatków bieżących w wydatkach ogółem (WZB) i wskaźniki udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (WZM) analizowanych gmin.

**Wykres 4.** Zestawienie wskaźników WZB i WZM gminy Miasto Włocławek oraz gminy Brześć Kujawski w latach 2015-2019



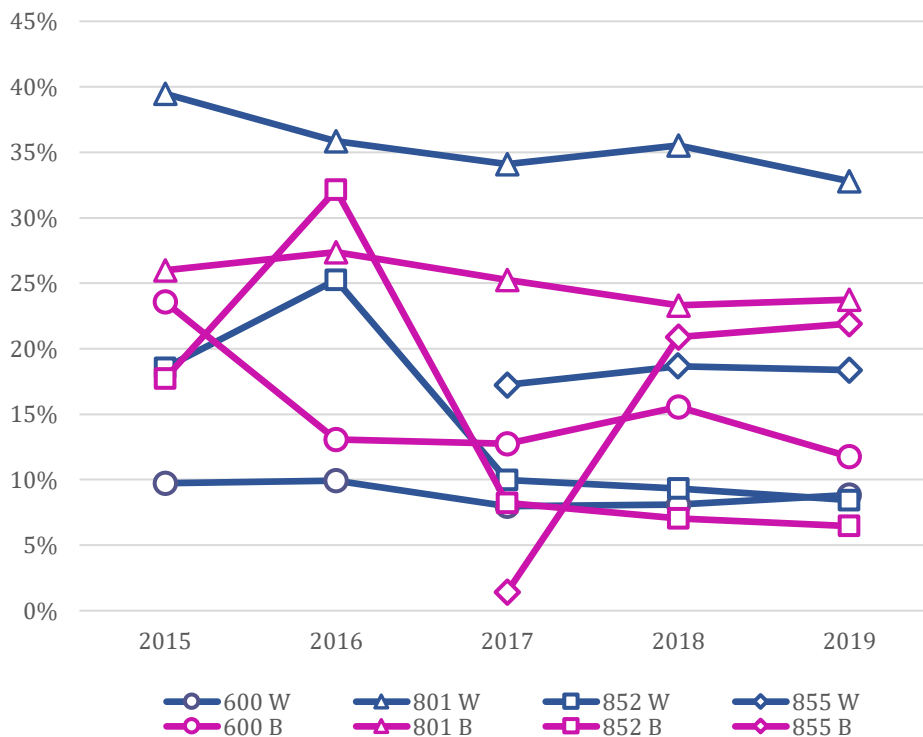
**Źródło:** opracowanie własne na podstawie raportów z wykonania budżetu gminy Brześć Kujawski i gminy Miasto Włocławek w latach 2015-2019

Wskaźnik WZB gminy Miasto Włocławek jest wyższy od gminy Brześć Kujawski przez cały obserwowany okres, a wskaźnik WZM jest wyższy w gminie Brześć Kujawski. Wskaźnik WZM gminy Miasto Włocławek wzrósł o 4,17 p.p., a w przypadku gminy Brześć Kujawski spadł w badanym okresie o 10,32 p.p.. Oznacza to, że gmina Brześć Kujawski przeznaczająca większą część swojego budżetu na wydatki majątkowe, a co za tym idzie na inwestycje i rozwój niż gmina Miasto Włocławek, ale różnica ta zmniejszyła się w obserwowanym okresie<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> M. Kowalczyk, *Podstawy...*, op. cit., s. 96.

**Wykres 5.** Zestawienie wybranych wskaźników WZKB gminy Miasto Włocławek oraz gminy Brześć Kujawski w latach 2015–2019



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie raportów z wykonania budżetu gminy Brześć Kujawski i gminy Miasto Włocławek w latach 2015–2019

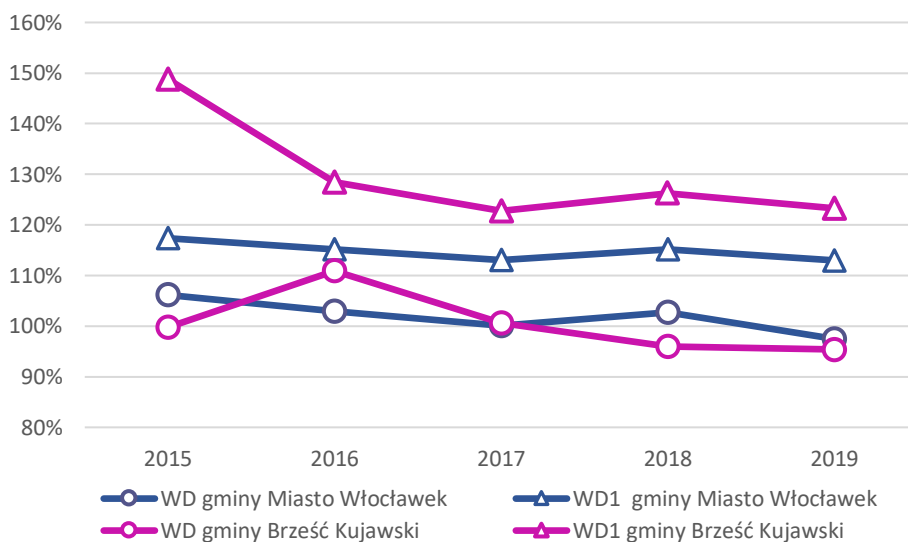
Na wykresie 5 zostały przedstawione wskaźniki ogólnej struktury wydatków działów klasyfikacji budżetowej (WZKB), które stanowią największy udział w wydatkach analizowanych gmin. Dla większej przejrzystości działy zostały oznaczone symbolem XXX Y, gdzie XXX oznacza numer działu, a Y to pierwsza litera gminy, której ten dział dotyczy. Dział 801 Oświata i wychowanie stanowi największe źródło wydatków w przypadku obu gmin. Wyjątkiem był 2016 rok, w którym to dział 852 Pomoc społeczna miał największy udział w wydatkach gminy Brześć Kujawski i miał większy udział niż w gminie Miasto Wło-

clawek w przeciwieństwie do pozostałego okresu. Wskaźnik WZKB był większy w gminie Miasto Włocławek w dziale 801 w całym obserwowanym okresie, a w nowo powstałym dziale 855 Rodzina był większy w tej gminie jedynie w roku 2017. Podobnie jak w przypadku klasyfikacji budżetowej dochodów, w 2017 roku można zaobserwować spadek udziału działu 852 w obu gminach, spowodowany powstaniem działu 855. Natomiast udział działu 600 Transport i łączność był wyższy w gminie Brześć Kujawski w całym obserwowanym okresie.

### 3.3. Wskaźniki udziału wydatków ich struktury oraz ich relacji do dochodów

Wykres 6 przedstawia wskaźniki pokrycia wydatków ogółem dochodami ogółem (WD) oraz wskaźniki relacji pokrycia wydatków bieżących dochodami ogółem (WD<sub>1</sub>) badanych gmin.

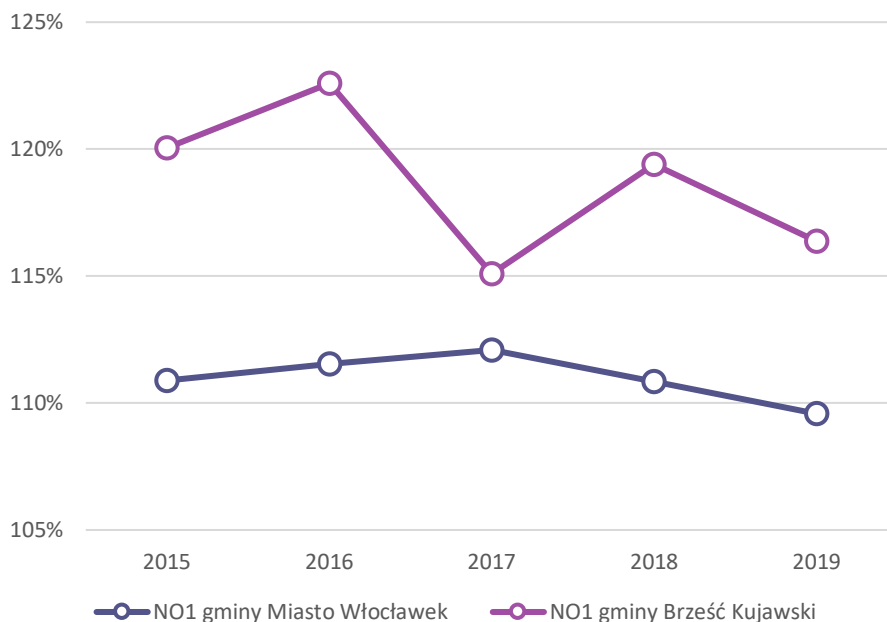
**Wykres 6.** Zestawienie wskaźników WD, WD<sub>1</sub> gminy Miasto Włocławek oraz gminy Brześć Kujawski w latach 2015–2019



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie raportów z wykonania budżetu gminy Brześć Kujawski i gminy Miasto Włocławek w latach 2015–2019

Wskaźnik WD gminy Brześć Kujawski wahał się od 95,39% do 110,90%, a w przypadku gminy Miasto Włocławek mieścił się on w przedziale od 97,48% do 106,15%. W latach 2016 i 2017 był wyższy w gminie Brześć Kujawski, a w latach 2015, 2018 i 2019 wskaźnik ten był wyższy w gminie Miasto Włocławek. W przypadku gdy wskaźnik WD osiągnął poniżej 100% to gminy nie były w stanie pokryć w całości swoich wydatków swoimi dochodami i nastąpił deficyt. Wskaźnik  $WD_1$  jest wyższy w gminie Miasto Włocławek wynosząc od 112,99% do 117,36% w stosunku do gminy Brześć Kujawski, w którym wynosił od 122,76% do 148,78%, ale w obu przypadkach osiąga on powyżej 100%, co oznacza, że gminy dysponują wystarczającą ilością pieniędzy na pokrycie wydatków bieżących.

**Wykres 7.** Zestawienie wskaźników  $NO_1$  gminy Miasto Włocławek oraz gminy Brześć Kujawski w latach 2015–2019



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie raportów z wykonania budżetu gminy Brześć Kujawski i gminy Miasto Włocławek w latach 2015–2019

Na wykresie 7 przedstawione zostało zestawienie wskaźników  $NO_1$  gminy Miasto Włocławek oraz gminy Brześć Kujawski w latach 2015-2019. Wskaźnik  $NO_1$  gminy Miasto Włocławek w badanym okresie wynosi od 110,84% w roku 2018 do 112,09% w 2017 roku. Wskaźnik ten jest wyższy w gminie Brześć Kujawski i wyniósł 115,09% w 2016 do 122,59% w roku 2015. Z tego wynika, że obie gminy są w stanie pokryć wydatki bieżące za pomocą dochodów bieżących, gdyż wskaźnik ten nie spada poniżej 100% w żadnej z nich.

#### **4. Podsumowanie**

Z przeprowadzonej analizy budżetu gminy Miasto Włocławek oraz gminy Brześć Kujawski w latach 2015-2019 wynika, że dochody i wydatki są kilkunastokrotnie wyższe w gminie Miasto Włocławek, ale w gminie Brześć Kujawski obserwuje się większą dynamikę ich zmian. Jedynie w roku 2019 w gminie Miasto Włocławek wartość wskaźnika WD spadła poniżej 100%. Natomiast w gminie Brześć Kujawski deficyt wystąpił w latach 2015, 2018 i 2019. Wskaźnik WDW jest wyższy w gminie Miasto Włocławek i stanowi ponad 50% wszystkich dochodów gminy co oznacza że gminę cechuje większa niezależność. Wskaźnik WDM i WZM są wyższe w gminie Brześć Kujawski co świadczy o jej większym potencjale rozwojowym oraz że przeznaczają większą część swojego budżetu na wydatki majątkowe czyli w skutku na inwestycje i rozwój gminy. Działy 756, 758, 852 oraz 855 miały największy udział w dochodach, a działy 600, 801, 852 oraz 855 miały największy udział w wydatkach obu gmin. Głównymi źródłami dochodów własnych był podatek od nieruchomości oraz udział w podatku dochodowym od osób fizycznych stanowiącym dochody budżetu państwa. Analizując strukturę wydatków oraz ich relację do dochodów, można zauważyć, że wskaźnik  $WD_1$  i  $NO_1$  osiągają ponad 100% w obu gminach. Oznacza to, że gminy posiadają wystarczające środki na pokrycie wydatków bieżących oraz są w stanie pokryć wydatki bieżące dochodami bieżącymi.

---

## **Bibliografia:**

### ***Akty prawne:***

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95, t.j. z późn. zm.), art. 7 ust.1.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, (Dz.U. 2009 nr 157, poz. 1240, t.j. z późn. zm.), art. 211.

### ***Literatura:***

Alińska A., Woźniak B. (red.), *Współczesne finanse publiczne*, Wyd. Difin, Warszawa 2015.

Brzozowska K., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., Kogut-Jaworska M., Ziolo M., *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2013.

Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój Samorządu Terytorialnego*, Wyd. Dom Organizatora, Toruń 2011.

Kowalczyk M., *Podstawy analizy ekonomiczno-finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wyd. Difin, Warszawa 2017.

Sikora-Fernandez D., Stawasz D., *Zarządzanie w Jednostkach Samorządu Terytorialnego*, Wyd. Placet, Warszawa 2013.

Wojciechowski E., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wyd. Difin, Warszawa 2012.

Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnych*, wydanie drugie i rozszerzone, Wyd. Difin, Warszawa 2012.

### ***Inne źródła:***

Raporty z wykonania budżetu gminy Brześć Kujawski w latach 2015–2019, <https://bip.um.wlocl.pl/>

Raporty z wykonania budżetu gminy Miasto Włocławek w latach 2015–2019, <https://mst-brzesc-kujawski.rbip.mojregion.info/>

<https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica>

Matela-Marszałek W., *Dział „855 – Rodzina” w klasyfikacji budżetowej w 2017*, <https://ksiegowosc-budzetowa.infor.pl/rachunkowosc-budzetowa/klasyfikacja/743661,Dzial-855-Rodzina-w-klasyfikacji-budzetowej-w-2017-r.html>.





ISSN: 1896-4087

<http://dx.doi.org/10.21784/ZC.2020.017>

DOMINIKA RUTECKA

Państwowa Uczelnia Zawodowa we Włocławku

## Rozwój rynku franczyzy w Polsce

### Development of the franchise market in Poland

**Streszczenie:**

Artykuł ma charakter teoretyczno-empiryczny. W części teoretycznej autorka traktuje o istocie i historii franchisingu, zarówno w ujęciu krajowym jak i międzynarodowym. Część empiryczna natomiast, prezentuje ocenę potencjału rynku franczyz w Polsce, co stanowi realizację celu głównego opracowania. W pracy została potwierdzona hipoteza, że rynek franczyz w Polsce zachowuje tendencje rozwojową, stając się ważnym narzędziem ekspansji marki w przestrzeni krajowej.

**Słowa kluczowe:** franchising, franczyza, rynek franczyz w Polsce, historia franczyzy

**Abstract:**

The article is theoretical and empirical. In the theoretical part, the author drama with the essence and history of franchising, both nationally and internationally. The empirical part on the other hand presents an assessment of the potential of the franchise market in Poland, which is the implementation od the main objective of the study. The study confirms the hypothesis that the franchise market in Poland maintains its development tendency, becoming an important tool for brand expansion on the national space.

**Keywords:** franchising, franchise market in Poland, history of the franchise

## 1. Wstęp

Rok 1989 był przełomowy dla polskiej gospodarki. Właśnie wtedy wprowadzono ustawę o działalności gospodarczej<sup>1</sup>, w myśl której prowadzenie działalności było dozwolone każdemu zainteresowanemu pod warunkiem, że robił to zgodnie z prawem. Wielu przedsiębiorcom ustawa utorowała drogę do pracy na własny rachunek. Dziś, trzydzieści lat od tamtych wydarzeń można powiedzieć, że Polacy wykorzystali daną im szansę. Jak udowadnia raport badania przeprowadzonego w 2019 r. przez Fundację Firmy Rodzinne, w 1989 r. powstało 25 980 firm. Do dnia dzisiejszego przetrwało 59 proc. z nich. Autorzy raportu słusznie zauważają, że „to bardzo dużo biorąc pod uwagę, że wg Eurostatu w Polsce tylko 40 proc. firm przeżywa piąty rok działalności”<sup>2</sup>.

Tej ekspansji sektora prywatnego na rodzimym rynku towarzyszyły procesy globalizacyjne, rozwój Internetu, które nie pozostawały bez znaczenia dla pojawiających się na rynku marek krajowych i zagranicznych. Jednym ze sposobów owego „przekraczania granic” była franczyza. Pierwsza w Polsce franczyza – zagranicznego operatora Yves’a Rochera<sup>3</sup> – powstała w 1989 r. Jak się okazuje, polscy przedsiębiorcy nie tylko chętnie korzystali z zagranicznych wzorców, ale również starali się stworzyć własną formułę działania, ponieważ pierwsza polska franczyza powstała zaledwie rok później, w 1990 r., o czym szerzej w dalszej części opracowania<sup>4</sup>.

Wydarzenia te udowadniają, że ówczesni przedsiębiorcy upatrywali we franczyzie narzędzia ekspansji marki, przez co liczba systemów franczyzowych oferowanych na polskim rynku systematycznie ulegała zwiększeniu, a rynek franczyzy w Polsce zyskiwał na znaczeniu, zacho-

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, (Dz. U. 1988, Nr 41, poz. 324).

<sup>2</sup> Fundacja Firmy Rodzinne, *Raport*, <https://ffr.pl/pl/pionierzy-polskiej-przedsiębiorczosci-1989/> [31.05.2021].

<sup>3</sup> Yves Roschere, *Jak zostać naszym partnerem?*, [https://www.yves-rocher.pl/jak\\_zostac\\_naszym\\_partnerem/](https://www.yves-rocher.pl/jak_zostac_naszym_partnerem/), [29.01.2021].

<sup>4</sup> J. Wrześcińska, *Rozwój systemów franczyzowych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie, Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2011, nr 93, s. 192.

wując stabilne tempo rozwoju. Czy tendencja ta jest nadal aktualna? Właśnie na to pytanie autorka niniejszego opracowania postara się udzielić odpowiedzi. W opracowaniu przyjęto hipotezę, że rynek franchyz w Polsce zachowuje tendencje rozwojową, zaś jego głównym celem jest ocena rozwoju rynku franchyz w przestrzeni krajowej.

## 2. Historia franchisingu na świecie i w Polsce

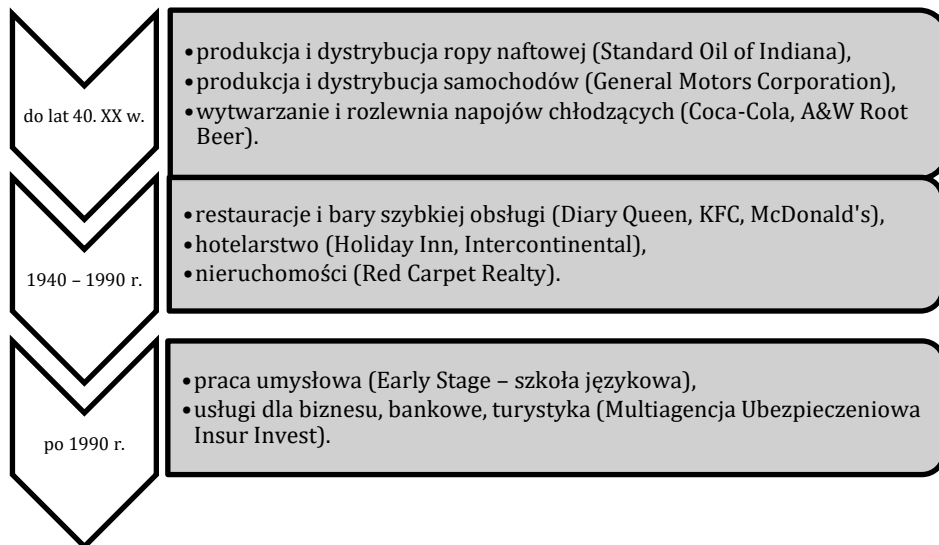
Podejmując owe rozważania nie sposób pominąć kwestii historii franchisingu. Mimo, że autorzy publikacji traktujących o genezie tego instrumentu biznesowego, upatrują pierwszych jego symptomów w umowach handlowych zawieranych w średniowiecznej Anglii<sup>5</sup>, to przyjmuje się, że nowoczesny franchising narodził się w Stanach Zjednoczonych Ameryki w 1863 r., kiedy przedsiębiorstwo Singer (producent maszyn do szycia) zorganizowało sieć samodzielnych dystrybutorów, którzy za określoną opłatą uzyskali terenowe prawo do sprzedaży maszyn we własnych sklepach<sup>6</sup>. Można przypuszczać, że case study przedsiębiorstwa Singer stało się inspiracją dla przedsiębiorstw poszukujących taniego i jednocześnie skutecznego sposobu na ekspansję rynkową, gdyż wraz z wejściem w nowe stulecie mechanizm ten był coraz częściej stosowany przez jednostki z innych branż, co zaprezentowano na schemacie 1.

---

<sup>5</sup> E. Banachowicz, J. Nowak, M. T. Starkowski, *Franchising, czyli klucz do przyszłości*, Warszawa 1995, s. 3.; H. Chwistecka-Dudek, *Franchising jako alians strategiczny*, „Studia Ekonomiczne. Zarządzanie strategiczne w przedsiębiorstwie”, 2006, nr 37, s. 188.; P. Hall, R. Dixon, *Franchising*, „Trans-Atlantic Publications” 1988, s. 4.

<sup>6</sup> M. K. Stawicka, *Franchyza droga do sukcesu*, Gliwice 2009, s. 10.

**Schemat 1.** Obszary zastosowania francyz na świecie od XX w.



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie: M. J. Ziółkowska, *Franczyza Nowoczesny model rozwoju biznesu*, CeDeWu, Warszawa 2020, s. 22.

Za XX-wiecznych pionierów stosowania franczyzy można uznać Coca-Cola Company, której właściciel, John Pemberton, po niespełna dekadzie od jej założenia, w 1900 r. udostępnił za odpowiednią opłatą know-how<sup>7</sup> produkcji najpopularniejszego aktualnie na świecie napoju Coca-Cola innym przedsiębiorstwom<sup>8</sup>, czy producenta samochodów General Motors Corporation, który swój pierwszy oddział franczyzowy utworzył w 1908 r<sup>9</sup>. Kolejnym przedsiębiorstwem dokonującym ekspansji rynkowej za pomocą franczyzy w okresie do lat 40. XX w. był producent piwa korzennego A&W Root Beer, który – jak podają źródła –

---

<sup>7</sup> Know-how (z ang. wiedzieć jak) to praktyczna umiejętność lub wiedza w zakresie technologii produkcji lub technik zarządzania. Zob. I. Murray, *Przewodnik po franczyzie*, Gliwice 2006, s. 82.

<sup>8</sup> M. K. Stawicka, *Franczyza droga do sukcesu...*, op. cit., s. 11.

<sup>9</sup> M. J. Ziółkowska, *Franczyza Nowoczesny model rozwoju biznesu*, Warszawa 2020, s. 15.

w 1933 r. posiadał w Stanach Zjednoczonych Ameryki ok. 170 oddziałów franczyzowych<sup>10</sup>, czy firma Standard Oil of Indiana, która powierząc kierowanie swoimi stacjami niezależnym menadżerom, zmniejszyła koszty i lepiej dostosowała się do warunków panujących na rynku<sup>11</sup>.

Powyższe przykłady wskazują na pierwsze zastosowania mechanizmu franczyzy za oceanem. Należy jednak dodać, że w omawianym okresie franczyza zyskiwała na znaczeniu również na rynku europejskim. W Czechach prekursorem franczyzy była firma Bata zajmująca się produkowaniem i rozpowszechnianiem obuwia, we Francji zaś Philippe Bourguignon, który stworzył pierwszą sieć sprzedającą wyroby przędzalni<sup>12</sup>.

Intensyfikację rozwoju franczyzy zahamował wybuch II wojny światowej. Po jej zakończeniu, jako pierwsze w tej dziedzinie biznesu, ponownie zaczęły rozkwitać Stany Zjednoczone Ameryki. Pionierami rozwoju były bary szybkiej obsługi. Panowie McCullough byli cukiernikami, którzy żeby zwiększyć produkcję lodów zakupili niespotykaną wcześniej maszynę, która umożliwiała tworzenie gładkiej masy lodowej. W 1944 r. Harry Axene zaproponował im współpracę opartą na nowoczesnym modelu dystrybucji receptury na lody z wykorzystaniem urządzenia. Wspólnie przekonali 26 osób do zainwestowania w licencję, która za odpowiednią opłatą dawała im wyłączność na sprzedaż tego pomysłu na danym terytorium. W ten sposób rozpoczęła się historia franczyzy sieci Dairy Queen, która funkcjonuje do dziś na całym świecie<sup>13</sup>.

Kolejną branżę intensywnie rozwijającą się poprzez franchising tworzą sieci restauracji, takich jak np. KFC (ang. *Kentucky Fried Chicken*) założona w 1952 r. przez Pete'a Harmana i Harlanda Sandersa.

---

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 16.

<sup>12</sup> E. Banachowicz, J. Nowak, M. T. Starkowski, *Franchising, czyli klucz...*, op. cit., s. 18–21.

<sup>13</sup> DG, *The DG Story*, <https://www.dairyqueenfranchising.com/about/the-dq-story/> [12.12.2020].

Pierwszy z nich był już wcześniej właścicielem restauracji szybkiej obsługi, która potrzebowała urozmaicenia swojego jadłospisu, drugi opracował wyjątkową mieszankę ziół, którą stosował do przyprawiania kurczaka. Po sprawdzeniu przepisu, w restauracji pod wspólnym szyldem KFC, wspólnicy postanowili sprzedawać licencje na cały kraj. Dziś działalność sieci możemy obserwować w 80 krajach świata, w tym od 1993 r. również w Polsce<sup>14</sup>.

Inną restauracją, która swoją światową ekspansję zawdzięcza mechanizmowi franchisingu jest McDonald's. Jej założycielami są bracia Richard i Maurice McDonaldownie. Bracia prowadzili bar z hamburgerami w Kalifornii. Jak podają źródła, dobrze prosperujący biznes rozwijał się m.in. dzięki wydajności produkcyjnej, którą zawdzięczano produkcji hamburgerów przy użyciu wielofunkcyjnych robotów kuchennych Multimixer. Dostawcą tychże robotów kuchennych – Ray'ego Kroc'a – zaintrygował fakt, iż bracia kupowali znacznie większą liczbę robotów niż inni restauratorzy. R. Kroc postanowił odwiedzić siedzibę jednego ze swoich najlepszych partnerów biznesowych. Odkrył wówczas, że sukces przedsiębiorstwa leży przede wszystkim w szybkości, czystości i wydajności obsługi. Zachwycony biznesem braci McDonaldownów, za pozwoleniem jego właścicieli, w 1955 r. stworzył prawną formę dla systemu franczyzowego McDonald's, stając się agentem pośredniczącym w sprzedaży licencji<sup>15</sup>. Każda licencja miała dać McDonaldom 950 dol. opłaty wstępnej oraz 0,5 proc. przychodów brutto. 1,4 proc. przychodów zapewnił sobie Kroc<sup>16</sup>.

Szybko się okazało, że Kroc jest wyjątkowo sprawnym i skutecznym menagerem. Zaproponowana przez niego forma franczyzy różniła się od dotychczas funkcjonujących na rynku systemów, gdyż jako pierwsza skupiała uwagę wokół działań franczyzodawcy, otaczała go opieką i wsparciem na wielu płaszczyznach. Jak tłumaczy M.J. Ziółkowska, do

---

<sup>14</sup> M. K. Stawicka, *Franczyza droga do sukcesu...*, op. cit., s. 14–15.

<sup>15</sup> McDonald's, *Historia McDonald's*, <https://mcdonalds.pl/o-mcdonalds/kim-jestesmy/historia/> [12.12.2020].

<sup>16</sup> R. A. Kroc, *Prawdziwa historia McDonalds. Wspomnienia założyciela*, Poznań 2017, s. 97–98.

momentu powstania idei biznesu McDonald'sa, franczyzodawcy nie organizowali kompletu franczyzowego dla biorcy, nie wspierali również odpowiednio swoich franczyzobiorców, liczyli tylko na szybkie zyski<sup>17</sup>. Być może taka reorganizacja dotychczas funkcjonujących francyz sprawiła, że sieć McDonald's jest aktualnie jedną z najbardziej znanych na świecie restauracji – obecnie istnieje bowiem ponad 38 tys. lokali, z czego 456 znajduje się w Polsce, w tym 3 we Włocławku<sup>18</sup>.

Przedstawiona powyżej historia franchisingu na świecie, chociaż ukazana w sposób poglądowy pokazuje, jak daleko jest ona zakorzeniona. Wraz z kolejnymi firmami i kolejnymi branżami poszerzającymi skalę swojego działania za pomocą franczyzy, model franchisingu ulegał procesowi doskonalenia oraz zyskiwał na znaczeniu. Jednak należy w tym miejscu wspomnieć, że pomimo 200-letniej tradycji franczyzy na świecie, przed 1989 r. franchising nie był popularnym modelem biznesu w Polsce.

Pierwszą sieć franczyzową w naszym kraju stworzył zagraniczny operator, właściciel systemu drogerii Yves Rocher – marki funkcjonującej w Polsce już ponad 30 lat i aktualnie posiadającej 61 sklepów franczyzowych<sup>19</sup>. Yves Rocher dokonał powyższego w 1989 r. Rok później na karcie prezentującej historię rozwoju franchisingu w Polsce wielkimi literami zapisało się chorzowskie przedsiębiorstwo Mr Hamburger. Otwarcie to było o tyle istotne, że Mr Hamburger jest polskim przedsiębiorstwem<sup>20</sup>, dokładniej barem szybkiej obsługi, który dziś – dzięki mechanizmowi franczyzy – posiada 11 jednostek franczyzowych, głównie na Śląsku<sup>21</sup>. Kolejną siecią, która zagościła w Polsce był

---

<sup>17</sup> M. J. Ziółkowska, *Franczyza. Nowoczesny model rozwoju...*, op. cit., s. 18-19.

<sup>18</sup> McDonald's, *Historia McDonald's*, <https://mcdonalds.pl/o-mcdonalds/kim-jestesmy/historia/> [12.12.2020].

<sup>19</sup> Yves Roschere, *Jak zostać naszym partnerem?*, [https://www.yves-rocher.pl/jak\\_zostac\\_naszym\\_partnerem](https://www.yves-rocher.pl/jak_zostac_naszym_partnerem), [29.01.2021].

<sup>20</sup> J. Wrzesińska, *Rozwój systemów franczyzowych w Polsce...*, op. cit., s. 192.

<sup>21</sup> MR HAMBURGER, *Nasze bary*, <https://mrhamburger.pl/nasze-bary/> [27.01.2021].



McDonald's. Pierwsza restauracja została otwarta 17 czerwca 1992 r.<sup>22</sup>. W tym samym roku powstały następne polskie systemy franczyzowe: pijalnia kawy wraz ze sklepem Pożegnanie z Afryką<sup>23</sup> oraz cukiernie A. Blikle<sup>24</sup>. Katalog firm działających na zasadzie franczyzowej w Polsce jest aktualnie tak obszerny, że nie sposób jest wszystkie wymienić. Z tego względu autorka zdecydowała się wyróżnić przedsiębiorstwa z najdłuższą historią franczyzową w kraju.

W odpowiedzi na dynamiczny rozwój franchisingu w Polsce i na zapotrzebowanie na merytoryczne wsparcie polskich franczyzobiorców, w 2000 r. powstała firma konsultingowa PROFIT system, która do dziś jest specjalistą w tej dziedzinie<sup>25</sup>. W 2001 r. firma ta utworzyła pierwszy polski portal o franczyzie: Franchising.pl, który pomaga tworzyć i rozwijać sieci franczyzowe<sup>26</sup>. Co roku organizuje również Targi Franczyz, które odbywają się w Pałacu Kultury i Nauki w Warszawie. To największe targi franczyzowe w Europie Środkowo-Wschodniej, najbliższe odbędą się w październiku 2021 r.<sup>27</sup>.

To właśnie portal franchising.pl oraz firma PROFIT system są organizacjami dostarczającymi najcenniejsze informacje na temat potencjału rynku franczyz w Polsce. Zanim jednak autorka powoła się na publikowane przez te organizacje informacje, należy pochylić się nad istotą i definicją pojęcia franczyza.

---

<sup>22</sup> McDonald's, *Historia McDonald's*, <https://mcdonalds.pl/o-mcdonalds/kim-jestesmy/historia/> [27.01.2021].

<sup>23</sup> Portal franchising, *Nowe pożegnanie z Afryką*, <https://franchising.pl/artukul/1808/nowe-pozegnanie-afryka/> [15.12.2020].

<sup>24</sup> Blikle.pl, *Franczyza*, [www.blikle.pl/franczyza](http://www.blikle.pl/franczyza) [15.12.2020].

<sup>25</sup> PROFIT system, *O nas*, <https://profitsystem.pl/> [27.01.2021].

<sup>26</sup> Portal franchising, *ABC Franczyzy*, <https://franchising.pl/abc-franczyzy/24/franczyza-polsce-rozwoj-rok-roku/> [27.01.2021].

<sup>27</sup> Portal Franczyza, *Targi Franczyza Warszawa*, <https://franczyza.pl/> [28.01.2021].

### 3. Definicja, istota oraz wady i zalety franchisingu

Słowo „franchising” wynika z kultury romańskiej. Z języka angielskiego terminy: „franchise” i „franchising” i ich pochodne, oraz z języka francuskiego „la franchise”, były dotąd różnie tłumaczone na język polski. Pojęcia te nazywane były „franczyzą<sup>28</sup>”. W 2001 r. Polska Organizacja Franczyzodawców złożyła wniosek do Rady Języka Polskiego o uznanie spolszczonego słowa „franczyza” za poprawne.

Autorzy literatury przedmiotu prześcigają się w propozycjach autorskich interpretacji tytułowej koncepcji. Zestaw wybranych ujęć definicyjnych zaprezentowano w tabeli 1.

**Tabela 1.** Wybrane definicje franczyzy

Autor	Definicja
A. Koch	Jest metodą rozszerzania rynków zbytu określonego rodzaju aktywności gospodarczej poprzez zorganizowanie sieci jednolitych placówek prowadzących tę aktywność na terenach oddalonych od siedziby organizatora sieci. Osoby trzecie prowadzą poszczególne punkty sieci na własny rachunek i we własnym imieniu. Organizator sieci udziela im odpłatnie zezwoleń na posługiwanie się znaną mu i sprawdzoną z sukcesem techniką działalności gospodarczej, zapewniając wszelką niezbędną pomoc przy jej wykorzystywaniu oraz na występowanie na zewnątrz pod oznaczeniami i emblematami, które w oczach odbiorców symbolizują renomę owej techniki działalności.
L. Stecki	Metoda wszelkiej współpracy gospodarczej pomiędzy podmiotami wykazującymi pełną samodzielność prawną.
G. Kolarski	Metoda prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie dystrybucji towarów i usług polegająca na tym, że przedsiębiorstwo otrzymuje prawo do oferowania i sprzedaży określonych towarów i usług w ramach systemu marketingowego innego przedsiębiorstwa i z wykorzystaniem nazwy, znaków towarowych i doświadczeń techniczno-organizacyjnych tego przedsiębiorstwa.

<sup>28</sup> M. J. Ziółkowska, *Franczyza. Nowoczesny model rozwoju biznesu...*, op. cit., s. 9.

A. Tokaj-Krzewska	Franchising wiąże się z udostępnieniem przez jedną ze stron (franchisodawcę) drugiej (franchisobiorcy) praw do znaku towarowego lub usługowego oraz nazwy handlowej. Franchising oznacza zatem cały zakres stosunków ekonomicznych, w ramach których właściciel produktu, procesu lub nazwy zezwala innej firmie (osobie) na prowadzenie działalności w zamian za pewną opłatę.
E. Banachowicz, J. Nowak, M. T. Starkowski	Franchising polega na przekazaniu przez działającą już na rynku, z reguły uznaną firmę, prawa do korzystania z dobra, które jest jej własnością. Najczęściej duża firma produkcyjna zezwala na sprzedaż swoich produktów powstającej jednostce. Przedmiotem franchisingu może być procedura działalności usługowej, receptura i organizacja produkcji, know-how, marka firmy „good will” oraz inne elementy.
M. J. Ziółkowska	Franczyza oznacza więc zakres stosunków ekonomicznych, w ramach których właściciel produktu, usługi bądź technologii – francyzodawca, zezwala drugiej stronie umowy – francyzobiorcy, nabyć prawo do rozporządzania produktem, usługą, technologią, procesem i znakiem firmy w zamian za odpowiednią opłatę.
B. Pokorska	Istotą franczyzy jest wyjątkowość, oryginalność pomysłu, na którym opiera swoje funkcjonowanie określone przedsiębiorstwo (francyzodawca). Pomysł ten z reguły wyróżnia jego biznes, jest opatentowany, wypróbowany, daje firmie renomę i popularność. Przedsiębiorstwo działa pod znaną marką. Chcąc rozszerzyć swoją działalność lub zdobyć nowe rynki zbytu, równocześnie nie angażując własnego kapitału, przekazuje swój pomysł innym osobom (małym firmom), szkoli je, pozwala zrozumieć, na czym polega jego wyjątkowość. Udostępnia korzystanie z określonego zespołu praw, koncepcji, wiedzy, doświadczenia, określonych procedur i organizacji, dzieli się technikami operacyjnymi (udostępnia receptury) wynikającymi z wieloletniego doświadczenia, potwierdzonego co najmniej roczną działalnością placówki pilotażowej. Franczyza obejmuje całą koncepcję prowadzenia przedsiębiorstwa, która to koncepcja jest stale rozwijana. Biorca pomysłu w zamian angażuje własny kapitał i zobowiązuje się do zachowania tajemnicy i uiszczania stałych, określonych opłat. Staje się właścicielem przedsiębiorstwa, stara

	się wykorzystać szansę rozwoju, jaką daje mu reputacja i zaufanie, jakim cieszy się francyzodawca.
S. Strojny, H. Szulce, R. Świekatowski	Jest to system oparty na ściślejszej i ciągłej współpracy pomiędzy prawnie i finansowo niezależnymi przedsiębiorstwami, oparty o umowę francyzową, obowiązującą zarówno francyzodawcę, jak i francyzobiorcę. Ważnym elementem jest fakt, że francyzodawca nadaje prawo, ale nakłada też obowiązek prowadzenia działalności zgodnie z jego koncepcją (wykorzystanie marki, know-how, itp.), a francyzobiorca nie tylko zgadza się na te warunki, ale także na świadczenia finansowe określone w umowie.
A. Lazarowicz	Podstawowym układem we francyzie jest umowa zawierana pomiędzy francyzodawcą a francyzobiorcą. Pierwszy z nich to najczęściej duża firma, posiadająca wypracowaną już renomę i markę. Właściciel bądź właściciele mają już najczęściej dobrą znajomość rynku, wypracowane i przetestowane metody prowadzenia biznesu w danej branży i duże doświadczenie. Natomiast druga strona – francyzobiorca – to firma, która będzie stanowiła placówkę, działającą pod marką swojego kontrahenta, ale funkcjonującą jako odrębne przedsiębiorstwo. Francyzobiorca prowadzi więc własną firmę, dbając o jej wszystkie aspekty samodzielnie, a jednocześnie korzystając z wiedzy i doświadczenia partnera.
M. K. Stawicka	Francyza to długoterminowe, odpłatne udzielenie francyzobiorcy pozwolenia, licencji, zgody na oferowanie produktów lub świadczenie usług w imieniu francyzodawcy oraz używanie jego nazwy handlowej, znaku towarowego, logo firmy, a także stosowanie przyjętych przez niego cen produktów. Francyza to koncepcja, która gwarantuje francyzodawcy sukces, a francyzobiorcy pozwala minimalizować ryzyko związane z prowadzeniem działalności.
Europejski Kodeks Etyki Francyz	Systemem sprzedaży towarów, usług lub technologii, który jest oparty na ściślejszej i ciągłej współpracy pomiędzy prawnie i finansowo odrębnymi i niezależnymi przedsiębiorstwami, francyzodawcą i jego indywidualnymi francyzobiorcami. Istota tego systemu polega na tym, że francyzodawca nadaje swoim poszczególnym francyzobiorcom prawo oraz nakłada na nich obowiązek prowadzenia

	działalności zgodnie z jego koncepcją. W ramach i na okres sporządzonej na piśmie umowy franczyzowej oraz w zamian za bezpośrednie lub pośrednie świadczenia finansowe uprawnienie to upoważnia indywidualnego franczyzobiorcę do korzystania z nazwy handlowej franczyzodawcy, jego znaku towarowego lub usługowego, know-how, metod prowadzenia działalności gospodarczej, wiedzy technicznej, systemu postępowania i innych praw własności intelektualnej lub przemysłowej, a także do korzystania ze stałej pomocy handlowej i technicznej franczyzodawcy.
--	--

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie: A. Koch, *Umowa franchisingu*, „Zeszyty Naukowe UAM. Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 1980, nr 3, s. 56; L. Stecki, *Franchising*, Toruń 1997, s. 57; G. Kolarski, *Franchising. Przewodnik dla początkujących*, Warszawa 1992, s. 6; A. Tokaj-Krzewska, *Franchising. Strategia rozwoju małych firm w Polsce*, Warszawa 1999, s. 12; E. Banachowicz, J. Nowak, M. T. Starkowski, *Franchising, czyli klucz do przyszłości*, Warszawa 1995, s. 22–23; M. J. Ziółkowska, *Francyza. Nowoczesny model rozwoju biznesu*, Warszawa 2020, s. 7; B. Pokorska, *Przedsiębiorca w systemie franczyzowym*, Warszawa 2004, s. 9; Sz. Strojny, H. Szulce, R. Świekatowski, *Francyza jako instrument integracji w szkolnictwie wyższym*, Poznań 2016, s. 9; A. Lazarówicz, *Franchising-definicja i charakterystyka*, <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl/-czym-jest-franchising> [15.12.2020]; M. K. Stawicka, *Francyza droga do sukcesu*, Gliwice 2009, s. 59; Europejska Federacja Franczyzy, *Europejski Kodeks Etyki Franczyzy*, <https://francyza.org.pl/europejski-kodeks-etyki-udzielania-francyzy/> [15.12.2020].

Różnorodność i liczebność ujęć definicyjnych świadczy o złożoności zagadnienia. Każda z definicji zaprezentowanych w tabeli 1., wspomina o kwestiach niezbędnych dla dookreślenia istoty franczyzy. Ich analiza pozwoliła autorce wyszczególnić te elementy, których obecność w ujęciu definicyjnym jest niezbędna dla kompleksowego zinterpretowania istoty tego pojęcia, a mianowicie:

- franczyzodawca, czyli przedsiębiorstwo z wypracowaną marką<sup>29</sup> i sprawdzonym systemem sprzedaży, które udostępni swój pomysł;

---

<sup>29</sup> Marka jest kombinacją produktu fizycznego, nazwy marki, opakowania, reklamy oraz towarzyszących im działań z zakresu dystrybucji i ceny, kombinacja, która odróżniając ofertę danego marketera od ofert konkurencyjnych, dostarcza konsumentowi

- francyzobiorca, osoba lub firma, która na podstawie umowy uzyskuje prawo do prowadzenia działalności według systemu francyzodawcy;
- umowa franczyzy określająca obowiązki i prawa pomiędzy francyzodawcą a francyzobiorcą;
- opłata francyzowa za korzystanie z koncepcji.

W świetle powyższego, zdaniem autorki najbardziej kompleksową definicję zaproponowała organizacja, jaką jest Europejska Federacja Franczyzy<sup>30</sup>. Stowarzyszenie to opracowało jeden ze sztandarowych dokumentów – Europejski Kodeks Etyki Franczyzy. Zgodnie z nim, franczyza jest ujmowana jako system:

[...] sprzedaży towarów, usług lub technologii, który jest oparty na ściślejszej i ciągłej współpracy pomiędzy prawnie i finansowo odrębnymi i niezależnymi przedsiębiorstwami, francyzodawcą i jego indywidualnymi francyzobiorcami. Istota tego systemu polega na tym, że francyzodawca nadaje swoim poszczególnym francyzobiorcom prawo oraz nakłada na nich obowiązek prowadzenia działalności zgodnie z jego koncepcją. W ramach i na okres sporządzonej na piśmie umowy francyzowej oraz w zamian za bezpośrednie lub pośrednie świadczenia finansowe uprawnienie to upoważnia indywidualnego francyzobiorcę do korzystania z nazwy handlowej francyzodawcy, jego znaku towarowego lub usługowego, know-how, metod prowadzenia działalności gospodarczej, wiedzy technicznej, systemu postępowania i innych praw własności intelektualnej lub przemysłowej, a także do korzystania ze stałej pomocy handlowej i technicznej francyzodawcy<sup>31</sup>.

Z istoty franczyzy wynika więc wiele zalet, ale twór ten nie jest również pozbawiony wad. Niewątpliwą zaletą jest bezpieczeństwo jakie zapewnia znana i darzona zaufaniem marka, posiadająca już wyprac-

---

wyróżniających korzyści funkcjonalnych i/lub symbolicznych, dzięki czemu tworzy lojalne grono nabywców i umożliwia tym samym osiągnięcie wiodącej pozycji na rynku. Zob. M. Dębski, *Kreowanie silnej marki*, Warszawa 2009, s. 93.

<sup>30</sup> Europejska Federacja Franczyzy, EFF, została utworzona 23 września 1972 r. Jej członkami są krajowe stowarzyszenia francyzowe lub federacje francyzowe z terenu Europy.

<sup>31</sup> Europejska Federacja Franczyzy, *Europejski Kodeks Etyki Franczyzy*, <https://franczyza.org.pl/europejski-kodeks-etyki-udzielania-franczyzy/> [15.12.2020].

wany system know-how. Odpowiedzialny franczyzodawca dokładnie przetestuje swoją koncepcję, zanim zaprosi do współpracy i inwestycji franczyzobiorców. Rozpoznawalność marki ułatwia pozyskiwanie klientów. Poprzez połączenie wielu przedsiębiorstw w sieć franczyzową, jako większy gracz na rynku, ma możliwość negocjacji umów z dostawcami<sup>32</sup>.

Niewątpliwą zaletą także jest opatrzenie wsparciem operacyjnym franczyzobiorcy przez franczyzodawcę, nie tylko w momencie zakładania i organizowania działalności gospodarczej, ale również w trakcie jej prowadzenia. Należy jednak zaznaczyć, że nie każdy system franczyzowy takową formę oferuje. Obszary wsparcia wynikają z umowy franczyzowej. Z przeprowadzonego benchmarkingu oferowanych na rynku systemów franczyzowych wynika, że nie każda umowa franczyzowa obliguje franczyzodawcę do stałego kontaktu z biorcą i doradztwa. Warto zaznaczyć, że jeżeli współpraca obejmuje działalność doradczą, może się okazać dla franczyzobiorcy nieocenionym wsparciem.

Wyżej opisany zakres wsparcia franczyzodawca oferuje odpłatnie. Koszty wynikające z umowy franczyzowej to zazwyczaj jednorazowa opłata licencyjna oraz ponoszone regularnie (najczęściej raz w miesiącu) opłaty stałe w całym okresie obowiązywania umowy franczyzowej. To właśnie od zakresu wsparcia oferowanego w ramach kontraktu zależy wysokość opłat stałych. Im szerszy zakres pomocy, tym wyższa jest opłata. W praktyce opłaty mogą przyjąć dwojaką postać: procentu od miesięcznego dochodu, bądź stałej kwoty niezależnej od poziomu dochodów. Mimo że opłaty franczyzowe uznawane są za wadę systemu, autorka skłania się ku rozpatrywaniu ich w kategorii kosztu.

Kolejną wadą systemu jest ograniczenie franczyzobiorcy w podejmowaniu decyzji. Może się zdarzyć, że rozwiązanie dotyczące funkcjonowania franczyzy zaproponowane przez biorcę będzie warte uwagi, ale franczyzodawca nie weźmie go pod uwagę. Kwestię elastyczności w wymienionym zakresie również reguluje umowa franczyzowa. Nie-

---

<sup>32</sup> M. J. Ziółkowska, *Franczyza Nowoczesny model rozwoju biznesu...*, op. cit., s. 48–55; I. Murray, *Przewodnik po franczyzie*, Gliwice 2006, s. 41–61.

rzadko decyzje okołozarządcze, np. te związane z marketingiem, podejmuje francyzodawca. Z punktu widzenia autorki jest to odpowiednia praktyka, gdyż w ten sposób zapewniony zostaje jednolity wizerunek sieci. Niemniej, patrząc na tę kwestię z punktu widzenia biorcy, nie-rzadko może to być znaczne ograniczenie przy wdrażaniu pomysłów mających rację bytu na lokalnym rynku biorcy. Może to z czasem rodzić konflikty między francyzobiorcą a francyzodawcą.

Podsumowując, mimo pewnych wad, franczyza może stanowić dobre rozwiązanie zarówno dla początkującego przedsiębiorcy znudzonego pracą na etacie, chcącego spróbować sił w swoim własnym biznesie, jak i dla przedsiębiorcy, który ma sprawdzony pomysł na świetnie działający biznes. Franczyza jest to przede wszystkim tańszy sposób na ekspansję dla francyzodawcy i pewniejszy sposób prowadzenia działalności dla francyzobiorcy.

Franczyza może być jednym z etapów strategii rozwoju przedsiębiorstwa. Francyzodawca może rozwijać własną działalność sam nie wnosząc znaczącego kapitału, ale bazując na wpływach z opłat francyzowych. Rozwiązanie to daje kontrolę francyzodawcy nad biznesem, jednocześnie nie angażując zbyt wielu sił fizycznych w rozwój kolejnych punktów. Franchising jest modelem opartym na pełnej współpracy, a nie na konkurencji. Koncepcja systemu francyzowego nie musi być bardzo skomplikowana. Może się okazać najprostszym rozwiązaniem organizacyjnym, które jest sprawdzone, opatentowane i przynosi organizacji zyski, również te wizerunkowe. Jest to również dość proste rozwiązanie na rozpoczęcie własnej działalności, ponieważ cały system działania firmy oraz wizerunek i wypracowaną już markę przedsiębiorca otrzymuje od francyzodawcy. Dowodem tego, że systemy francyzowe są skuteczne oraz, że warto z nich korzystać są firmy takie jak McDonald's, KFC, Subway, Pizza Hut, które działają na rynku od wielu lat. Dzięki systemowi francyzowemu mogą działać na terenie całego świata, nie tylko w kraju, w którym powstały. Nasuwa się więc pytanie – czy franczyza jest doceniana na Polskim rynku? Odpowiedzi na to pytanie dostarczy dalsza część opracowania.



#### 4. Analiza potencjału rynku franczyzowego w Polsce

W opracowaniu przyjęto hipotezę, że rynek franczyz w Polsce zachowuje tendencje rozwojową, zaś jego głównym celem jest ocena rozwoju rynku franczyz w przestrzeni krajowej. Dla realizacji przyjętego celu i weryfikacji hipotezy dokonano analizy źródeł wtórnych. Źródła wtórne to opracowania, które nie stanowią opisu oryginalnych badań, obserwacji czy spostrzeżeń własnych autora, lecz gromadzą i prezentują dane pochodzące od innych autorów<sup>33</sup>.

W ramach badania wykorzystano informacje zawarte w najaktualniejszym raporcie traktującym o potencjale rynku franczyz w Polsce. Autorem badania jest wspomniana wcześniej firma PROFIT system. Dane zostały zgromadzone w 2018 r., a ich graficzne ujęcie prezentuje wykres 1<sup>34</sup>.

Analizując ten wykres można zaobserwować, że od 2005 r. nieustająco przybywa nowych systemów franczyzowych. Na przestrzeni 2005 i 2006 r. liczba systemów franczyzowych wzrosła o 19 jednostek. W 2007 r. na rynku pojawiło się 76 nowych pakietów franczyzowych, a w 2008 r. i 2009 r. przybyło ich odpowiednio 112 i 109. Największą dynamikę rozwoju systemów franczyzowych odnotowano w 2010 r., kiedy to nastąpił wzrost o 137 systemów. W 2011 r. powstało 85 nowych systemów, a rok później 99 nowych jednostek. W 2013 r. liczba systemów franczyzowych przekroczyła tysiąc i nadal rosła, osiągając w 2014 r. poziom 1070 jednostek. W 2015 r. przybyły 52 nowe systemy, w 2016 r. – 50, a w 2017 r. 40 nowych systemów. W 2018 r. osiągnięto pułap 1250 jednostek, ich liczba zwiększyła się o 38 więcej w porównaniu z rokiem wcześniejszym. Dynamikę rozwoju systemów franczyzowych w Polsce najlepiej obrazuje porównanie liczby oferowanych franczyz w 2005 r. i w 2018 r. W 2018 r. było o 940 jednostek fran-

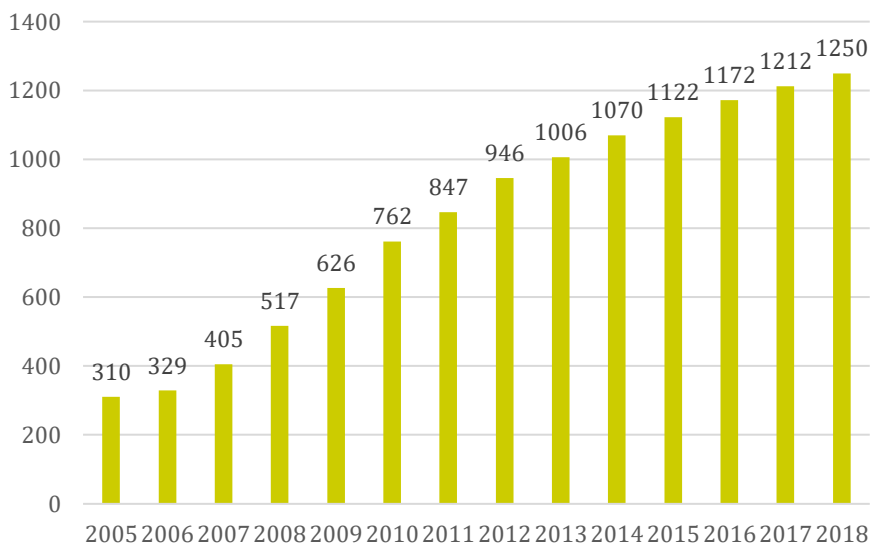
---

<sup>33</sup> J. Kawa, *Metodologia, metodyka, metoda jako podstawa wyводу naukowego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2013, nr 21, s. 177–178.

<sup>34</sup> PROFIT system, *Raport o franczyzie w Polsce 2018*, <https://franchising.pl/artukul/10886/raport-o-franczyzie-polsce-2018/> [20.05.2021].

czyzowych więcej niż w 2005 r. Ich liczba zwiększyła się więc ponad czterokrotnie.

**Wykres 1.** Liczba systemów franczyzowych w Polsce w latach 2005–2018



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie: PROFIT system, *Raport o franczyzie w Polsce 2018*, Warszawa 2019.

PROFIT system zaprezentowało dane do 2018 r., co spowodowało, że autorka nie była w posiadaniu bardziej aktualnych statystyk<sup>35</sup>. Chcąc dotrzeć do najbardziej aktualnych danych, autorka skontaktowała się z księgarnią portalu [franchising.pl](http://franchising.pl). W przeprowadzonej rozmowie udało się ustalić, że „z powodu panującej w kraju pandemii dokładna analiza rynku w latach 2019, 2020 nie została przeprowadzona. Ostatni raport jest dostępny z 2018 r.”

Mimo to udało się autorce dotrzeć do innych danych zamieszczonych na portalu Polskiej Organizacji Franczyzodawców. Według uzyskanych informacji, w 2020 r. w Polsce działało 1310 sieci franczyzo-

<sup>35</sup> Ibidem.

wych i 83 tys. franczyzobiorców. To wzrost o 60 nowych systemów franczyzowych w stosunku do 2018 r. Jak pokazują statystyki, liczba systemów franczyzowych nieustannie rośnie. Udało się również ustalić, że o ile w momencie, kiedy franczyza stawiała pierwsze kroki w kraju, przeważały systemy marek zagranicznych, o tyle w 2020 r. dominowały firmy polskie, stanowiąc ponad 85 proc. wszystkich placówek franczyzowych<sup>36</sup>. Najbardziej popularnymi biznesami we franczyzie w 2020 r. były odpowiednio w handlu i w usługach – koncepty spożywcze i gastronomiczne. Na trzecim miejscu uplasowały się koncepty edukacyjne, które oferują poszerzenie wiedzy nabywanej w szkole lub nabycie zupełnie nowych umiejętności.

## 5. Podsumowanie

Od przełomu XX i XXI w., kiedy to pojawiły się pierwsze systemy franczyzowe w Polsce, wiele się w tej materii wydarzyło. Przeanalizowane źródła wtórne pozwalają sądzić, że do roku 2005 r. rozwój tego instrumentu biznesowego postępował, ale była to mniejsza dynamika wzrostu aniżeli ta, którą obserwujemy aktualnie. Na przestrzeni około 7 lat od pojawienia się w Polsce pierwszych jednostek franczyzowych, czyli do 2005 r. ukształtowało się w kraju 310 takich tworców biznesowych. W kolejnych latach liczba ta systematycznie uległa zwiększeniu. Co więcej, należy zauważyć, że liczba systemów obecnych w Polsce w 2005 r. uległa podwojeniu już po 4 latach (2009 r. – 626 jednostek). Późniejsze statystyki potwierdzają tylko, że obecnie franczyza nadal zyskuje na popularności, co pozwala potwierdzić hipotezę postawioną w ramach pracy.

W konkluzji warto dodać przewidywania ekspertów ds. franczyzy, którzy podają, że: „(...) chłonność rynku franczyzy w Polsce obejmuje

---

<sup>36</sup> Polska Organizacja Francyzodawców, *Rynek Franczyzy*, <https://franczyza.org.pl/raport-o-franczyzie-w-polsce-2020/> [21.05.2021].

1500-1700 konceptów (...)”<sup>37</sup>. Udowadnia to, że eksperci ds. franczyzy nie zastanawiają się nad tym, czy polski rynek francyz utrzyma dotychczasowe trendy rozwojowe, a jak duże będzie tempo wzrostu. Na zakończenie należy dodać również, że we współczesnej literaturze rynek franczyzy w Polsce określa się jako dojrzały, co skutecznie rozwiewa wszelkie wątpliwości i dywagacje.

### **Bibliografia:**

#### ***Literatura:***

- Banachowicz E., Nowak J., Starkowski M. T., *Franchising, czyli klucz do przyszłości*, Business Press Ltd, Warszawa 1995.
- Dębski M., *Kreowanie silnej marki*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009.
- Hall P., Dixon R., *Franchising*, “Trans-Atlantic Publications” 1988.
- Kawa J., *Metodologia, metodyka, metoda jako podstawa wywodu naukowego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2013, nr 21, s. 177–178.
- Koch A., *Umowa franchisingu*, „Zeszyty Naukowe UAM. Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 1980, nr 3.
- Kolarski G., *Franchising Przewodnik dla początkujących*, Wyd. Centrum Informacji Menedżera, Warszawa 1992.
- Kroc R. A., *Prawdziwa historia McDonalds. Wspomnienia założyciela*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2017.
- Murray I., *Przewodnik po franczyzie*, Wyd. HELION, Gliwice 2006.
- Penc-Pietrzak I., *Analiza strategiczna w zarządzaniu firmą*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2003.
- Pokorska B., *Przedsiębiorca w systemie francyzowym*, Wyd. Instytut Technologii Eksploatacji, Warszawa 2004.
- Stawicka M. K., *Franczyza droga do sukcesu*, Wyd. HELION, Gliwice 2009.
- Stecki L., *Franchising*, Wyd. Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Dom Organizatora, Toruń 1997.

---

<sup>37</sup> Portal franchising.pl, *Rozwój franczyzy w Polsce. Krok po kroku*, <https://franchising.pl/abc-franczyzy/24/franczyza-polsce-rozwoj-rok-roku/> [21.05.2021].

- Strojny Sz., Szulce H., Świekatowski R., *Franczyza jako instrument integracji w szkolnictwie wyższym*, Wyd. Wyższa Szkoła Logistyki, Poznań 2016.
- Wrześcińska J., *Rozwój systemów franczyzowych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2011, nr 93.
- Ziółkowska M. J., *Franczyza Nowoczesny model rozwoju biznesu*, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2020.

**Akty prawne:**

- Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. 1988, Nr 41 poz. 324).

**Źródła internetowe:**

- Blikle.pl, *Franczyza*, [www.blikle.pl/franczyza](http://www.blikle.pl/franczyza) [15.12.2020].
- DG, *The DG Story*, <https://www.dairyqueenfranchising.com/about/the-dq-story/> [12.12.2020].
- Europejska Federacja Franczyzy, *Europejski Kodeks Etyki Franczyzy*, <https://franczyza.org.pl/europejski-kodeks-etyki-udzielania-franczyzy/> [15.12.2020].
- Fundacja Firmy Rodzinne, *Raport*, <https://ffr.pl/pl/pionierzy-polskiej-przedsiębiorczosci-1989/> [31.05.2021].
- McDonald's, *Historia McDonald's*, <https://mcdonalds.pl/o-mcdonalds/kim-jestesmy/historia/> [12.12.2020].
- MR HAMBURGER, *Nasze bary*, <https://mrhamburger.pl/nasze-bary/> [27.01.2021].
- Polska Organizacja Francyzodawców, *Rynek Franczyzy*, <https://franczyza.org.pl/raport-o-franczyzie-w-polsce-2020/> [21.05.2021].
- Portal franchising, *Nowe pożegnanie z Afryką*, <https://franchising.pl/artypkyl/1808/nowe-pozegnanie-afryka/> [15.12.2020].
- Portal franchising.pl, *Rozwój franczyzy w Polsce. Krok po kroku*, <https://franchising.pl/abc-franczyzy/24/franczyza-polsce-rozwoj-rok-roku/> [21.05.2021].
- Portal Franczyza, *Targi Franczyza Warszawa*, <https://franczyza.pl/> [28.01.2021].

PROFIT system, *O nas*, <https://profitsystem.pl/> [27.01.2021].

PROFIT system, *Raport o franczyzie w Polsce 2018*,  
<https://franchising.pl/arttykul/10886/raport-o-franczyzie-polsce-2018/>  
[20.05.2021].

Yves Roschere, *Jak zostać naszym partnerem?*, [https://www.yves-rocher.pl/jak\\_zostac\\_naszym\\_partnerem](https://www.yves-rocher.pl/jak_zostac_naszym_partnerem) , [29.01.2021].



ISSN: 1896-4087

<http://dx.doi.org/10.21784/ZC.2020.018>

JULIA PATRONIAK

Państwowa Uczelnia Zawodowa we Włocławku

SZYMON SZYMAŃSKI

Państwowa Uczelnia Zawodowa we Włocławku

## Zielona gospodarka Unii Europejskiej – aspekty prawne

### Green economy of the European Union – legal aspects

#### **Streszczenie:**

W pracy naukowej omówione zostały wprowadzone na przestrzeni ostatnich lat zmiany w gospodarce mające na celu zmniejszenie jej negatywnego wpływu na stan środowiska. W pierwszej części opracowano plan działania w tej kwestii Komisji Europejskiej nazywanym Europejskim Zielonym Ładem. W następnych podrozdziałach nawiązując do zielonej polityki rozwinięto kwestie dotyczące ochrony klimatu mające swe ugruntowanie w Konstytucji RP oraz ustawach. Ostatnimi przeanalizowanymi w tym aspekcie były organizacje międzynarodowe i ich działania na rzecz.

**Słowa kluczowe:** stosunki międzynarodowe, prawo międzynarodowe, prawo europejskie, Europejski Zielony Ład, prawo o klimacie, Unia Europejska, Organizacja Narodów Zjednoczonych, zielona polityka, gospodarka, fundusze europejskie, konstytucja, odnawialne źródła energii, agencje europejskie

#### **Abstract:**

The scientific work discusses the changes in the economy introduced in recent years, aimed at reducing its negative influence on the condition of the environment. In the first part, it is said about an action developed by the European Commission, known as the European Green Deal. In the following parts referring to green policy it is related to guaranteed careness of environment by the Constitution of the Republic of Poland and other laws. The last analyzed in this aspect were international organizations and their activities for ecology.



**Keywords:** international relations, international law, European law, European Green Deal, climate law, European Union, United Nations, green policy, economy, European funds, constitution, renewable energy sources, European agencies

\* \* \*

Zielona gospodarka czy też zielona polityka była kształtowana już kilkanaście dekad temu. Nie można na wstępie nie wspomnieć, że w głównej mierze jest ona ideologią polityczną, która na przestrzeni lat stała się jednym z głównych elementów życia politycznego społeczeństw nie tylko w Polsce, Unii Europejskiej ale i na całym Świecie. Zielona polityka, którą stosuje dyskurs agend rządowych i instytucji unijnych nie ma w zamiarze kreować ideologii politycznej, a wyrzucić na społeczeństwie postawę myślenia ekologicznego w życiu Europejczyka. W działaniach przyjętych przez rządy państw Unii Europejskiej jak i instytucji Unii Europejskiej dyskurs ten został przemianowany na bardziej neutralny. Można zatem rzec, że przeszedł on w tak niedługim okresie ewolucje i z ideologii politycznej przemienił się w globalnej gospodarce w kilka modułów, które można dostosowywać do potrzeb społeczności. Na potrzeby opisu zielonej gospodarki wyodrębniliśmy dwa moduły ewolucyjne zielonej polityki. Pierwszym z nich jest ekonomia środowiska, drugim polityka ochrony środowiska. Wymienione przez nas moduły tak naprawdę wpisują się nie tyle co w działania zielonej polityki, a budowanie zupełnie odrębnego zjawiska który będzie coraz bardziej obecny w działaniach państw, agend rządowych i instytucji międzynarodowych jakim jest właśnie zielona gospodarka.

Głównym instrumentem na rzecz budowania ekologii w Unii Europejskiej jest komunikat z dnia 11 grudnia 2019 roku dot. Europejskiego Zielonego Ładu (*eng. European Green Deal*), który stał się zarazem priorytetem działań Komisji Europejskiej na lata 2019-2024 pod przewodnictwem Ursuli von der Leyen. Europejski Zielony Ład to nic innego niż długoletni plan działań dla państw członkowskich Unii Europejskiej w celu redukcji emisji gazów cieplarnianych i dalszej degradacji środo-

wiskowej. Założenia projektu tym samym wpisuje się w działania Komisji Europejskiej co do trwającego już od kilku lat prac na rzecz zrównoważonego rozwoju i zrównoważonej gospodarki UE m.in. poprzez realizowane poprzednie perspektywy finansowe UE. Zrównoważona gospodarka UE ma w swoich założeniach, że każdy podmiot państwowy będzie zaangażowany do modernizacji gospodarki narodowej opartej o ściśle określone cele całej wspólnoty państw UE.

Najważniejszą kwestią Europejskiego Zielonego Ładu jak czytamy w dokumencie jest:

[...] przeksztalcenie UE w sprawiedliwe i prosperujące społeczeństwo żyjące w nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarce, która w 2050 roku osiągnie zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto i w ramach której wzrost gospodarczy będzie oddzielony od wykorzystania zasobów naturalnych<sup>1</sup>.

Działania wprowadzenia Europejskiego Zielonego Ładu to kompleksowa odpowiedź Unii Europejskiej na wcześniejsze działania w tym zakresie już na agendzie międzynarodowej. Podstawą dla tych działań jest Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych z dnia 25 września 2015 roku A/RES/70/1: „Transformacja naszego świata: Agenda na rzecz Zrównoważonego Rozwoju na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 i celów zrównoważonego rozwoju”<sup>2</sup>. To właśnie rezolucja ONZ wydawać by się mogło znacząco wpłynęła na cele podjęte przez Komisję Europejską Ursuli von der Leyen – w wydanych przez siebie wytycznych politycznych przysługujących Przewodniczącej Komisji Europejskiej określiła rezolucję ONZ jako fundament do wdrażania Europejskiego Zielonego Ładu. To zapisy dotyczące zrównoważonego rozwoju zawarte w agendzie ONZ dotyczących kwestii makroekonomicznych. Tym samym działania te wypełniają moduł ekonomii środowiska. Ciekawym elementem za-

---

<sup>1</sup> Europejski Zielony Ład [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0016.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_1&format=PDF) [dostęp: 7.06.2021], s. 2.

<sup>2</sup> [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E) [dostęp: 7.06.2021]

wartym w wytycznych politycznych przewodniczącej Komisji, Europejskim Zielonym Ładzie, a także zaangażowania na rzecz podejmowania działań klimatycznych wspólnie z obywatelami. Tego typu działania w sposób kompleksowy wpisują się socjologiczna teoria environmentalizmu lecz jedynie w aspekcie niepokoju o obniżającą się jakość egzystencji ludzkiej, a kończąc tą myśl na przetrwaniu rodzaju ludzkiego. Kolejny aspekt polityczny w zakresie polityki Unii Europejskiej w tej sprawie to założenia oparte o budowę wśród Europejczyków podmiotowości społecznej w zakresie wywierania wpływu myśli ekologiczmu na struktury społeczne poprzez uczestnictwo obywateli w działaniach i metodach opartych o teorie i praktyki społeczne z zakresu partycypacji społecznej. W tym celu mechanizmem pomocowym dla instytucji unijnych jest wdrażanie *Europejskiego Paktu na rzecz Klimatu*, którego głównym zadaniem jest wspieranie oddolnych ruchów ekologicznych, a także ankietowe pytania dotyczące oczekiwań z zakresu reformy wspólnej unijnej gospodarki opartej o nisko-emisyjność<sup>3</sup>.

\* \* \*

Celem Unii Europejskiej jest osiągnięcie do 2050 roku neutralności klimatycznej w ramach Europejskiej długoterminowej wizji strategicznej dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki, COM (2018) 773. Aby było to możliwe potrzebne są odpowiednie podstawy prawne. W tym celu potrzebne jest silne stanowisko wszystkich państw członkowskich, a także stanowcze stanowisko nie tylko Komisji Europejskiej ale i wszystkich instytucji unijnych w szczególności Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej. Wydawać by się mogło, że liczne dyrektywy unijne regulują aspekty prawne Unii Europejskiej tej sprawie dość kompleksowo. Rzeczywiście

---

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/pact\\_pl#:~:text=Europejski%20Pakt%20na%20rzecz%20Klimatu.%20Europejski%20Pakt%20na,jednocze%C5%9Bnie%20szans%C4%85%20na%20zapewnienie%20nam%20wszystkim%20lepsz%C5%82o%C5%9Bci](https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/pact_pl#:~:text=Europejski%20Pakt%20na%20rzecz%20Klimatu.%20Europejski%20Pakt%20na,jednocze%C5%9Bnie%20szans%C4%85%20na%20zapewnienie%20nam%20wszystkim%20lepsz%C5%82o%C5%9Bci) [dostęp: 7.06.2021].

tak też jest, od początku obecnej kadencji Parlamentu Europejskiego jak i poprzedniej podjęto szereg rozporządzeń, dyrektyw i decyzji w sprawie działania na rzecz klimatu, a także zrównoważonego rozwoju gospodarczego. Zupełnie nowym wyzwaniem jakie stoi przed unijnymi decydentami politycznymi jest ujednoczenie i kompleksowy zbiór prawa unijnego. W tym celu Komisja Europejska podjęła kroki by funkcjonujące w jej ramach polityki działały w oparciu o poszanowanie ekologii w tym celu Komisja zobowiązała się do utworzenia europejskiego „prawa o klimacie”. Komisja Europejska wywiązała się z tego zadania zawartego w Europejskim Zielonym Ładzie i 4 marca 2020 roku wystosowała wniosek – *ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY ustanawiające ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie)*<sup>4</sup>. Rozporządzenie to posiada wydawać by się mogło niewiele gdyż łącznie jest to jedenaście artykułów jednakże tym samym reguluje potrzebne dla osiągnięcia celów normy postępowania.

Na regulację powstania pierwszego unijnego „prawa o klimacie” również miały wpływ wcześniejsze zobowiązania międzynarodowe. Tym razem na czele stanęły postanowienia z porozumienia paryskiego, które Unia Europejska ratyfikowała w dniu 5 października 2016 roku, a jej postanowienia weszły w życie dnia 4 listopada 2016 r. We wniosku z 4 marca 2020 roku, zawarte są sformułowania mówiące o tym, że osiągnięcie tych celów będzie kosztowne a ich sfinansowanie nie dotyczy tylko instytucji publicznych ale także prywatnych. W tym celu instytucje unijne starają przekonywać przedsiębiorców do gwarancji niezmienności przepisów i postanowień by przedsiębiorstwa mogły wdrażać odpowiednie działania w celu innowacyjność w swoich firmach.

\* \* \*

---

<sup>4</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0080&from=EN> [dostęp: 7.06.2021].

Do innych działań w ramach ogłoszonych komunikatów Unia Europejska pragnie dążyć m.in. do osiągnięcia inteligentnej infrastruktury w ramach transeuropejskiej sieci energetycznej (TEN-E) opartej o najnowszą infrastrukturę, technologię i sieci w tym sieci wodorowe. Podjmowania nowych działań dotyczących miejsc pracy w tym mobilności pracowników między państwami członkowskimi. Podjęcie kluczowych działań w celu informatyzacji społeczeństwa w tym także wdrażania sieci 5G by ta mogła w bardziej unowocześniony sposób przyczynić się do rozwoju społeczno-gospodarczego Unii.

Założenia zawarte w komunikacie *Europejski Zielony Ład*, zakładają również poprawę funkcjonowania zbiorowego i zeroemisyjnego transportu publicznego, a także renowację i budowę nowych budynków w sposób oszczędzający energie i zasoby<sup>5</sup>. Zapisy te mogą cieszyć zwłaszcza, że do tej pory podobne działania miały już miejsce. Za najlepszy przykład może posłużyć tutaj gmina miasto Włocławek, która na chwilę obecną realizuje inwestycję budowy Multimodalnego Węzła Przesiadkowego realizowanego w ramach zadania Rozwój zrównoważonego transportu zbiorowego poprzez poprawę efektywności energetycznej, wdrażanie technologii niskoemisyjnej we Włocławku, w ramach projektu BIT-CITY II. Łączny koszt inwestycji to 16,6 mln złotych, a dofinansowanie ze środków unijnych to 13.3 mln złotych<sup>6</sup>. Działanie dotyczące termomodernizacji budynków a także renowacje istniejących to bardzo dobra wiadomość dla polskich miast. Dziś jedyną możliwą formą prawną umożliwiającą dofinansowania do termomodernizacji bloków w ramach chociażby spółdzielni mieszkaniowych umożliwiają dotacje z Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Dla samorządów główną poprawą dla poprawy wizerunku architektonicznego służą Gminne Programy Rewitalizacji,

---

<sup>5</sup> Działania 2.1.4 i 2.1.5; Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Zielony Ład, Bruksela, [dostęp: 11.12.2019]

<sup>6</sup> [https://ddwloclawek.pl/pl/11\\_wiadomosci/39276\\_tak-zmieni-sie-teren-dworca-pkp-przy-okrzei-rozstrzygneli-przetarg-wizualizacja.html](https://ddwloclawek.pl/pl/11_wiadomosci/39276_tak-zmieni-sie-teren-dworca-pkp-przy-okrzei-rozstrzygneli-przetarg-wizualizacja.html) [dostęp: 7.06.2021].

które swoje umocowanie prawne zawarte są w ustawie z dnia 9 października 2015 roku o rewitalizacji, która za jeden z głównych elementów posiada możliwość przyznania dotacji do remontów kamienic przez rady gmin.

\* \* \*

Konstytucja Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w art. 5 stanowi:

Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju<sup>7</sup>.

Zadaniem Państwa nie jest bowiem wyłącznie dbanie o aktualny stan środowiska, lecz wykonywanie szerszych zadań programujących jego dalszy rozwój. Fragment o zrównoważonym rozwoju Państwa, jest zapewnieniem, iż każda ingerencja w środowisko naturalne będzie dokładnie przeanalizowana i możliwie zminimalizowana dla dobra krajobrazu. Rolą państwa jest bowiem kompleksowa ochrona środowiska, której nie można interpretować w sposób zawężający. Przepis ten stoi na straży nie tylko ochrony środowiska sensu stricto, czyli czystość powietrza, ulic i wody. Rozumienie przepisu sensu largo zawiera w sobie dbanie o krajobraz krajowy, budowę sieci rzecznych czy też tworzenie zielonych stref rekreacyjnych. Przykładem takich działań mogą być tzw. "łąki miejskie". Jest to forma dbania o środowisko, o owady i sposób zatrzymania wody w obiegu. Łąki takie polegają na nieściananiu trawy oraz kwiatów polnych takich jak: maki czy stokrotki.

Konstytucja jednak nie ogranicza się wyłącznie do jednego artykułu poświęconego ekologii, bardziej rozbudowanym na ten temat jest art. 74. Ustęp 1 nawiązuje do polityki proekologicznej, zobowiązuje on władze publiczne do zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego również

---

<sup>7</sup> Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

przyszłym pokoleniom Polaków. Ponadto zapewnia on możliwość dbania o środowisko jednostkom, które przy podejmowaniu działań w tym celu liczyć mogą na wsparcie władzy. Tendencja do zapisywania tego typu norm prawnych narodziła się stosunkowo niedawno na świecie. Jest to ważne, aby każde państwo egzekwowało od zarówno swojej władzy, jak i od swojego suwerena dbanie o środowisko, albowiem katastrofy naturalne czy klimatyczne, z reguły nie są ograniczone do terytorium jednego państwa. Problemy na tle ekologicznym są bardzo poważnym, choć do niedawna bagatelizowanym zagrożeniem całej globalnej społeczności.

\* \* \*

Aktem prawnym jaki warto przeanalizować przy tematyce zielonej gospodarki jest ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych<sup>8</sup>. Obowiązuje ona od 18 lutego 2021 r. Wprowadza kilka istotnych zmian w zakresie farm wiatrowych na wodach terytorialnych RP. Art. 4 ustawy stanowi o tzw. pokryciu ujemnego salda:

Wytwórca, w odniesieniu do energii elektrycznej wytworzonej w danej morskiej farmie wiatrowej i wprowadzonej do sieci lub energii elektrycznej, o której mowa w art. 40 ust. 3, może ubiegać się o przyznanie prawa do pokrycia ujemnego salda na zasadach określonych w rozdziale 3 albo w rozdziale 4<sup>9</sup>.

System wsparcia przewiduje dla dopuszczonych do owego systemu uzyskanie prawa do pokrycia różnicy między rynkową ceną energii, a ceną pokrycia kosztów wytwarzania energii elektrycznej na morzu. Jest to tzw. koncepcja dwustronnego kontraktu różnicowego, której wprowadzenie z powodzeniem sprawdziło się na przykładzie systemu wsparcia dla OZE. Jest to ważne wsparcie państwa przy tak kosztownych, lecz ważnych pod aspektem ochrony środowiska inwestycjach. Ustawa o offshore jest jednym z elementów projektu „Polityki energe-

---

<sup>8</sup> Dz.U. 2021, poz. 234.

<sup>9</sup> Ibidem.

tycznej Polski do 2040 roku”, który przewiduje wydatek ok. 130 mld złotych na morskie farmy wiatrowe na Bałtyku. Celem jest powstanie od ok. 8 do 11 GW mocy zainstalowanej do 2040 roku w polskiej wyłącznej strefie ekonomicznej Morza Bałtyckiego. Realizacja budowy wpłynie pozytywnie na rozwój sieci przesyłowych w Polsce, pozwoli również na realizację celów klimatycznych, albowiem znacznie zmniejszy on emisję CO<sub>2</sub> na terenie RP.

\* \* \*

Silny wpływ na realizację klimatycznych celów w światowej gospodarce wywołują organizacje międzynarodowe. Przykładem prężnie działającej w tym zakresie fundacji jest Greenpeace. Organizacja wydała raport w 2019 roku „30x30”, który skupia uwagę na zamianach klimatu i zanieczyszczeniu oceanów. W raporcie nawołuje się władze państw do wspólnej pracy na rzecz oceanów, których zmieniony odczyn PH, podwyższona temperatura i nagłe fale gorąca doprowadzić mogą do masowego wymierania gatunków. Greenpeace wskazuje na mocne powiązanie emisji ze spalanych paliw kopalnianych zarówno przez wielkie fabryki jak i indywidualne jednostki ze zniszczonym środowiskiem wodnym. Raport przewidywał również bardzo czarne scenariusze na najbliższą dekadę.

Przykładami zmian działań na bardziej ekologiczne są światowi giganci, m.in. Google LLC w 100% pracuje na OZE, Samsung Electronics taki cel miał osiągnąć do 2020 r. a zużycie energii przez koreańskiego giganta była większa niż w całej Republice Dominikany zamieszkiwanej przez 10 mln osób. Ebay Inc. zapowiedział przejście na zieloną energię w 100% do 2025, a Carlsberg A/S do 2022 r. Tzw. Eko trend wśród przedsiębiorstw jest efektem działania ogólnoświatowych organizacji ekologicznych. Wpływ i rozgłos przy niechlubnych działaniach znacznie zmniejszył zyski firm. Przykładem walki w praktyce jest 13letnie postępowanie rolników z Nigerii z gigantem naftowo-gazowym Royal Dutch Shell w sprawie wycieku ropy. Z rolnikami pozew



złożyła wspólnie organizacja holenderska Friends of Earth Netherlands. Po trwającym 13 lat postępowaniu sąd orzekł winę koncernu.

\* \* \*

Europejska Agencja Środowiska (EEA) jest agencją Unii Europejskiej której zadaniem jest rzetelne przekazywanie informacji o stanie środowiska. Agencja wspiera również zrównoważony rozwój w Europie. Agencja ściśle współpracuje w tym zakresie z Europejską Siecią Informacji i Obserwacji Środowiska. Elementami strategii ich prac na lata 2021-2030 jest monitorowanie i wspieranie działań dążących do osiągnięcia neutralności klimatycznej w Europie do 2050 r. Agencje zamierzają również skupić się na zamkniętym obiegu dóbr, ograniczenie zużycia wody oraz zmniejszeniu produkcji odpadów. Agencje te zamierzają również nadal promować zrównoważony rozwój, ich rola w popularyzacji ekologii jest bardzo istotna na arenie europejskiej oraz międzynarodowej. Członkami EEA i EiONET są nie tylko kraje należące do UE, lecz również państwa akcesyjne oraz spoza te Europy. Współpraca państw i kontynentów w celach ochrony środowiska jest nieodzownym elementem walki ze zmianą klimatu. Tylko wspólne działania polegające na promocji ekologicznego stylu życia, wprowadzaniu proekologicznych aktów prawnych, tworzenie ośrodków OZE oraz badania naukowe mogą zapobiec klęsce klimatycznej, której skutki będą widoczne w każdym aspekcie życia.

### **Bibliografia:**

Garlicki .L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom I, wyd. II  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1596443911913&uri=CELEX:52019DC0640#document2> [dostęp: 7.06.2021]

- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0080&from=EN> [dostęp: 7.06.2021]
- <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20150001777> [dostęp: 7.06.2021]
- [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0016.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_1&format=PDF) [dostęp: 07.06.2021 r.]
- [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E) [dostęp: 7.06.2021]
- [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_pl](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl) [dostęp: 7.06.2021]
- <https://www.salon24.pl/newsroom/1005738,zielony-lad-bez-polski-wstrzymana-transformacja-energetyczna-sukces-rzadu-morawieckiego> [dostęp: 7.06.2021]
- <https://www.gov.pl/web/klimat/ustawa-offshore-przyjeta-przez-senat> [dostęp: 7.06.2021]
- [https://www.greenpeace.org/static/planet4-poland-stateless/2019/12/5c08a332-30x30\\_raport\\_skrot\\_pl.pdf](https://www.greenpeace.org/static/planet4-poland-stateless/2019/12/5c08a332-30x30_raport_skrot_pl.pdf) [dostęp: 7.06.2021]
- [https://www.eea.europa.eu/pl/publications/strategia-eea-eionet-na-lata-202120132030/at\\_download/file](https://www.eea.europa.eu/pl/publications/strategia-eea-eionet-na-lata-202120132030/at_download/file) [dostęp: 7.06.2021]



ISSN: 1896-4087

<http://dx.doi.org/10.21784/ZC.2020.019>

MAGDALENA WROŃSKA-PUŁKOWNIK

Państwowa Uczelnia Zawodowa we Włocławku

MAGDALENA PEŁNIKOWSKA

Państwowa Uczelnia Zawodowa we Włocławku

## **Wyzwania dla wspólnego rynku UE w obliczu Brexitu i kryzysu wywołanego COVID-19**

### **Challenges for the European Union's Common Market in the Face of Brexit and the COVID-19 Crisis**

#### **Streszczenie:**

Celem poniższego artykułu jest przybliżenie sytuacji wspólnego rynku UE w okolicznościach dość szczególnych - wystąpienia jednego z państw członkowskich ze struktur Unii oraz wybuchu pandemii COVID-19. Chociaż Traktat z Lizbony przewiduje możliwość dobrowolnego wystąpienia ze struktur Unii Europejskiej do tej pory Wielka Brytania jest jedynym państwem, które zdecydowało się na taki krok. Z uwagi na bezprecedensowy charakter takiej decyzji trudno przewidzieć jakie dokładnie będzie niosła ze sobą skutki zarówno społeczne jak i ekonomiczne. Kolejnym poważnym wyzwaniem dla wspólnego rynku Unii Europejskiej stała się walka ze skutkami pandemii COVID-19. Szybkie rozprzestrzenianie się wirusa SARS-CoV-2 przyczyniło się do znacznego zmniejszenia aktywności gospodarczej nie tylko w Unii Europejskiej, ale i na całym świecie. W tej sytuacji priorytetem dla UE stała się ochrona obywateli oraz wsparcie krajów członkowskich w zwalczaniu pandemii. Przy opracowywaniu artykułu opierano się głównie na dostępnych prognozach ekonomicznych oraz informacjach dostępnych m.in. na stronie Komisji Europejskiej.

**Słowa kluczowe:** Brexit, wspólny rynek UE, pandemia COVID-19, kryzys ekonomiczny

**Abstract:**

The purpose of the article below is to present the situation of the EU common market in quite specific circumstances - the withdrawal of one of the Member States from the structures of the Union and the outbreak of the COVID-19 pandemic. Although the Treaty of Lisbon provides for the possibility of voluntary withdrawal from the structures of the European Union, so far Great Britain is the only country that has decided to take such a step. Due to the unprecedented nature of such a decision, it is difficult to predict exactly what its social and economic consequences will be. Another serious challenge for the common market of the European Union has been the fight against the effects of the COVID-19 pandemic. The rapid spread of the SARS-CoV-2 virus contributed to a significant reduction in economic activity not only in the European Union but also around the world. In this situation, the priority for the EU has become the protection of citizens and support of the Member States in struggle with pandemic. When preparing the article, the main basis was the available economic forecasts and information available on the website of the European Commission.

**Keywords:** Brexit, the EU common market, the COVID-19 pandemic, the economic crisis

## 1. Wprowadzenie

Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej stanowi obecnie podstawę jej funkcjonowania. Wspólny rynek obejmuje swobody unijne, wspólne reguły konkurencji oraz pozostałe polityki i działania. Jego zakres określa Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dokładnie część trzecia zatytułowana „Polityki i działania wewnętrzne”. Początkowo w traktatach funkcjonowało pojęcie wspólnego rynku, który miał być ustanowiony podczas 12-letniego okresu przejściowego trwającego od wejścia w życie Traktatów Rzymskich 1 stycznia 1958 r. do 31 grudnia 1969 r. Na pojęcie wspólnego rynku składały się wspólna polityka handlowa, rolna i transportowa, reguły konkurencji oraz koordynacja polityki gospodarczej państw członkowskich.

Samo pojęcie rynku wewnętrznego pojawiło się w połowie lat 80. XX wieku i było związane z dążeniem do nadania procesowi integracji europejskiej nowego impulsu. W ramach rynku wewnętrznego wprowadzono nowe mechanizmy które pozwoliły na pełniejszą liberalizację. W obecnie obowiązującym Traktacie z Lizbony występuje jedynie

pojęcie „rynek wewnętrzny”. Do tej kwestii odnosi się art. 26 ust. 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowiący, że: „Rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami Traktatów”<sup>1</sup>.

Podczas swojego funkcjonowania, wspólny rynek Unii Europejskiej napotykał na wiele wyzwań. W ostatnich latach szczególnie trudne nie tylko dla wspólnego rynku, ale także dla całej UE okazało się wystąpienie Wielkiej Brytanii ze struktur europejskich. Nie bez znaczenia jest również fakt, że w czasie, gdy Wielka Brytania wchodziła w przejściowy okres wystąpienia z Unii Europejskiej nastąpił wybuch pandemii COVID-19, który spowodował załamanie światowej, ale i wewnątrz-europejskiej gospodarki. Niniejsza publikacja ma na celu wskazać przed jakimi wyzwaniami stanął wspólny rynek Unii Europejskiej w obliczu Brexitu oraz pandemii Covid-19. Analiza ta jest szczególnie istotna ze względu na bezprecedensowy charakter tych wydarzeń.

## 2. Brexit

Wielu komentatorów zastanawiało się, czy w zaistniałej sytuacji powinno dojść do Brexitu. Jednak mimo to Wielka Brytania nie zdecydowała się na wycofanie, czy też przedłużenie okresu przejściowego i nadal dążyła do stania się krajem trzecim wobec Unii Europejskiej. Tym samym, Zjednoczone Królestwo stanęło w obliczu walki z koronawirusem, a także z negocjacjami warunków opuszczenia Unii Europejskiej.

W listopadzie 2020 roku, jak komentował Martin Sorrell Wielką Brytanię miała czekać długa i trudna droga do przywrócenia równowagi w gospodarce i zmian w przemyśle. Na tym etapie szacowano na okres trwający od 5 do 10 lat. W tym czasie kraj ten został także bardzo ciężko dotknięty pandemią, przez co Wielka Brytania zmagająca się z naj-

---

<sup>1</sup> Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 60.

wyższym współczynnikiem umieralności w Europie, a także z największym załamaniem ekonomicznym wśród krajów G7.

Jak można było przeczytać na oficjalnej stronie Unii Europejskiej: „W wyniku wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE, rynku wewnętrznego i unii celnej powstały bariery dla handlu i wymiany międzynarodowej, z jakimi nie mieliśmy do czynienia przed 1 stycznia 2021 r.”<sup>2</sup>. Mimo podpisania umowy o handlu i współpracy między UE a Wielką Brytanią, skutki tej sytuacji będą odczuwalne przez bardzo długi czas dla każdej ze stron tej umowy. Konsekwencje z jakimi będzie trzeba się zmierzyć będą dotyczyć bardzo wielu sektorów życia codziennego, nie tylko pracy np. administracji publicznej, czy działalności firm, ale także osób prywatnych, które do tej pory korzystały ze swobody między rynkowej krajów członkowskich. Kryzys jaki może spotkać Europę po opuszczeniu Unii Europejskiej przez istotne państwo członkowskie nieść będzie konsekwencje nie tylko polityczne, także społeczne, a przede wszystkim ekonomiczne<sup>3</sup>.

Zgodnie z założeniami podstawę umowy stanowić miała ochrona interesów Unii Europejskiej, a także zapewnienie uczciwej konkurencji i dalszej współpracy w dziedzinach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. Deklaracje, które zostały złożone obejmują 3 podstawowe aspekty, tj.:

- umowa o wolnym handlu,
- bliskie partnerstwo na rzecz bezpieczeństwa obywateli,
- oraz ogólne ramy zarządzania.

Na podstawie założeń przedstawionych przez Wspólnotę można było odczytać jakie warunki miały zostać spełnione po 1 stycznia 2021 r. Wyliczenie to znalazło się również na oficjalnych stronach UE. Wśród wspomnianych warunków wymienić można było:

- zerowe stawki celne i zerowe kontyngenty na wszystkie towary, które spełniają odpowiednie reguły pochodzenia,

---

<sup>2</sup> B. Pera, *Brexit a wymiana handlowa Unii Europejskiej i Wielkiej Brytanii*, „Horyzonty Polityki” 2017, s. 71.

<sup>3</sup> Ibidem.

- obie strony zobowiązały się do zagwarantowania równych warunków działania poprzez utrzymanie wysokiego poziomu ochrony w dziedzinach takich jak: ochrona środowiska, przeciwdziałanie zmianie klimatu i ustalanie opłat za emisję gazów cieplarnianych, prawa socjalne i pracownicze, przejrzystość podatkowa i pomoc państwa, a także poprzez skuteczne egzekwowanie przepisów na szczeblu krajowym, wprowadzenie wiążącego mechanizmu rozstrzygania sporów oraz zapewnienie możliwości stosowania przez obie strony środków zaradczych,
- UE i Wielka Brytania uzgodniły nowe ramy wspólnego zarządzania stadami ryb w wodach UE i Wielkiej Brytanii. Pozwalają one Wielkiej Brytanii dalej rozwijać swoją działalność połowową, a europejskim społecznościom rybackim zapewniają możliwość dalszego prowadzenia działalności i ochronę ich źródeł utrzymania. Jednocześnie zadbano w nich również o ochronę zasobów naturalnych,
- w kwestii transportu umowa zapewnia trwale i zrównoważone połączenia lotnicze, drogowe, kolejowe i morskie, chociaż dostęp do rynku będzie bardziej ograniczony niż to, co oferuje jednolity rynek. Zawiera ona również postanowienia zapewniające, aby konkurencja między UE a Wielką Brytanią odbywała się na równych warunkach i nie wpływała niekorzystnie na prawa pasażerów, prawa pracowników i bezpieczeństwo transportu.
- umowa przewidziała nowy model handlu i wzajemnych połączeń, który gwarantuje otwartą i uczciwą konkurencję, a także normy bezpieczeństwa w odniesieniu do morskiej działalności wydobywczej, oraz produkcję energii ze źródeł odnawialnych.
- w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego umowa ma na celu zapewnienie obywatelom UE i obywatelom Wielkiej Brytanii szeregu praw. Dotyczy to obywateli UE pracujących w Wielkiej Brytanii, a także podróżujących lub przemieszczających się do Wielkiej Brytanii, oraz obywateli Wielkiej Bryta-



nii pracujących w UE, czy też podróżujących lub przenoszących się do UE po 1 stycznia 2021 r.

- umowa umożliwi dalsze uczestnictwo Wielkiej Brytanii w szeregu flagowych programów UE na lata 2021–2027 (z zastrzeżeniem wkładu finansowego Wielkiej Brytanii do budżetu UE), takich jak program „Horyzont Europa”<sup>4</sup>.

Umowa jest obustronna zarówno w prawach jak i obowiązkach, które ciąży na Unii Europejskiej i Zjednoczonym Królestwie. Umowa ma również zapewniać suwerenność i autonomię regulacyjną każdej ze stron. Uniformizuje sprawy funkcjonowania oraz egzekwowania postanowień, a także kwestie dotyczące rozstrzygania sporów oraz egzekwowania braku stosowania wyżej wymienionych zapisów. Tym samym z dniem 1 stycznia 2021 r. Wielka Brytania utraciła przywileje oraz ciążące na niej obowiązki jako członka Unii Europejskiej. Skutkiem Brexitu są powstałe bariery w handlu towarami i usługami oraz transgranicznej mobilności i wymianach – w obu kierunkach<sup>5</sup>.

Kiedy Wielka Brytania z dniem 31 grudnia 2020 roku opuściła wspólnotę, okazało się, że przyczyniło się to do wielkiego chaosu w sprawach barier handlowych. Problemy pojawiły się mimo podpisanej umowy z UE. Według ekspertów sytuacja będzie normalizowana latami jako faza przejściowa po Brexicie. Jak donosiły media na początku stycznia 2021 roku wiele firm wstrzymało obsługę handlową, aby zorientować się jakie zmiany zostały wprowadzone oraz aby ustalić co tak naprawdę Brexit będzie oznaczać dla ich branży. Istotne zmiany dotyczyły m.in. zmian w rozliczaniu podatku VAT czy podawania deklaracji pochodzenia produktów. Tego rodzaju zmiany wiązały się z dosto-

---

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/info/index\\_pl](https://ec.europa.eu/info/index_pl), (dostęp: 6.06.2021).

<sup>5</sup> Komisja Europejska. Pytania i odpowiedzi: Umowa o handlu i współpracy między UE a Zjednoczonym Królestwem. Bruksela, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_2532](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_2532) (dostęp: 6.06.2021).

sowaniem gospodarczym dla którego eksperci przewidzieli horyzont kilkuletni<sup>6</sup>.

Podczas webinaru „Gospodarcze życie po Brexicie” zorganizowanego przez Polską Fundację Przedsiębiorczości przytoczono, że wszystkie zmiany, które miały miejsce są swego rodzaju nowością i jeszcze sporo czasu upłynie, aż sytuacja się ustabilizuje. Na ten moment trudno jednoznacznie stwierdzić, w jakim kierunku podążą. Przede wszystkim największe niedogodności spadły w tej sytuacji na przedsiębiorców, którzy do tej pory korzystali z przewidzianej dla Unii Europejskiej swobody obrotu handlowego. Wiele polskich firm zrezygnowało z handlu między Polską, a Wielką Brytanią. Sytuacja ta spowodowana była zmianami w sprawach podatkowych, skarbowych a także celnych. Uzyskanie dodatkowych pozwoleń, czy też decyzji powodowały bariery dla przedsiębiorców, którym łatwiej było po prostu zrezygnować z rynku brytyjskiego. Nie mniej nie oznacza to, że rynek brytyjski nie jest dalej atrakcyjny dla przedsiębiorców. W miejsce tych rezygnujących, pojawili się nowi, dla których te bariery nie stanowiły problemu nie do pokonania. Nie można tutaj także nie wspomnieć o trudnościach, które pojawiły się w wyniku wybuchu pandemii COVID-19. Chodzi tu o spadek obrotów w niektórych sektorach, spowodowane między innymi znacząco obniżonym importem, na który miały wpływ sprzedaż towarów objętych wysoką stawką celną oraz towary akcyzowe<sup>7</sup>. Reasumując Brexit negatywnie wpłynął na gospodarkę Wielkiej Brytanii, co zostało nieco zatuszowane pandemią koronawirusa.

Więcej danych dotyczących wyjścia Wielkiej Brytanii ze Wspólnoty Europejskiej z pewnością przyniesie nam czas. Na ten moment możemy obserwować skutki i konsekwencje z ostatniego półrocza. W zwią-

---

<sup>6</sup> B. Wesel, *Wielka Brytania odczuwa, co znaczy brexit. „Administracyjny koszmar”*, <https://www.dw.com/pl/wielka-brytania-odczuwa-co-znaczy-brexit-administracyjny-koszmar/a-56199774> (dostęp: 6.06.2021).

<sup>7</sup> Podsumowanie webinaru, *Gospodarcze życie po Brexicie*, <https://www.pfp.com.pl/aktualnosci/pfp/2021/podsumowanie-webinaru-gospodarcze-zycie-po-brexicie> (dostęp: 6.06.2021).

ku z wprowadzanymi zmianami balans gospodarczy, na który z pewnością wszyscy oczekujemy może pojawić dopiero za 5 czy 10 lat.

### **3. Gospodarcze, ekonomiczne i społeczne skutki COVID-19**

Wydaje się, że w tym czasie znacznie większym wyzwaniem jest dla Unii Europejskiej zmaganie się ze skutkami choroby wywołanej przez wirusa SARS-CoV2. Gospodarcze i społeczne skutki kryzysu z jakimi Europa zmagą się z uwagi na epidemię COVID-19 okazały się ogromne. Reakcja starego kontynentu na pierwszą falę kryzysu była jednak dość dobra pod względem ochrony rynku wewnętrznego oraz ochrony konsumentów. Dodatkowo warto zaznaczyć, że szczepionki zostały opracowane szybciej, niż można było się spodziewać<sup>8</sup>. Obecnie w krajach UE dopuszczono do obrotu cztery szczepionki, warto wspomnieć też, że Europejska Agencja Leków prowadzi procedurę wstępnej etapowej oceny kolejnych czterech preparatów<sup>9</sup>. Kampania szczepień miała jednak dość powolny początek spowodowany opóźnieniami w dostawach szczepionek. Jednocześnie w UE pojawiły się bardziej zaraźliwe mutacje COVID-19. W obliczu takiej sytuacji warto zastanowić się, jak państwa członkowskie jak i sama UE zareagowała na pandemię. Istotne okazują się również dalsze kroki jakie należałoby podjąć, żeby wzmocnić odporność wspólnego rynku UE wobec dalszych możliwych kryzysów takiego rodzaju.

Pandemia COVID-19 stanowiła największy wstrząs dla światowej gospodarki od czasów II wojny światowej. Międzynarodowy Fundusz Walutowy szacował, że światowa gospodarka skurczyła się o 3,5% w 2020 r. Jest to znacznie gorszy wynik niż stagnacja jaka miała miejsce po światowym kryzysie finansowym w 2009 r. Kryzys w całej gospo-

---

<sup>8</sup> The impact of COVID-19 on the Internal Market, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL\\_STU\(2021\)658219\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL_STU(2021)658219_EN.pdf) (dostęp: 4.06.2021).

<sup>9</sup> Jakże szczepionki przeciw COVID-19 są dopuszczone do obrotu? <https://szczepienia.pzh.gov.pl/faq/jakie-szczepionki-przeciw-covid-19-sa-dopuszczone-do-obrotu/> (dostęp: 4.06.2021).

darce europejskiej jest również znacznie większy niż kryzys naftowy z 1973 r. i 1979. Na tym etapie oczekiwano, że produkt krajowy brutto (PKB) Hiszpanii spadnie o 12,4%, a Włoch o 9,9%. Natomiast PKB UE jako całość spadnie o 7,4%, znacznie przekraczając spadek z 2009 r. mający miejsce podczas światowego kryzysu finansowego<sup>10</sup>. Zgodnie z założeniami aktywność gospodarcza miała ponownie wzrosnąć w pierwszym kwartale 2021 r. Pozostawała jednak nadal ograniczona przez środki podejmowane w celu zapobiegania dalszemu rozprzestrzenianiu pandemii i wpływ mniej korzystnych stosunków handlowych z Wielką Brytanią.

W kolejnych kwartałach 2021 r. widoczny powinien być dalszy wzrost gospodarczy, a stopniowy spadek zakładanego poziomu ograniczeń powinien sprzyjać ożywieniu aktywności gospodarczej. Ogólnie rzecz biorąc, szacowano, że PKB całej UE spadnie o ok. 7,5%, po czym odbije się o 4% w 2021 r., czyli mniej niż wcześniej przewidywano, oraz o 3% w 2022 r. Oznacza to, że produkcja w gospodarce europejskiej ledwie powróci do stanu pandemii w 2022 roku. Oczekuje się, że głębokość recesji w 2020 r. i tempo ożywienia w 2021 i 2022 r. będą się znacznie różnić w poszczególnych państwach członkowskich. Odzwierciedla to nie tylko różnice w stopniu w jakim dane państwa zostały dotknięte przez pandemię i rygorystyczności środków zapobiegawczych, ale także różnice w strukturach gospodarczych i reakcjach polityki krajowej.

Po historycznym spadku aktywności odnotowanym w pierwszej połowie 2020 r. i odbiciu latem, gospodarka UE stanęła w obliczu kolejnego niepowodzenia pod koniec 2020 r., gdy kolejna fala pandemii wywołała nową turę ograniczeń. Gdy produkcja spadła ponownie w ostatnim kwartale 2020 r. i pierwszym 2021 r., łącznie o 0,9%, UE została zepchnięta z powrotem w recesję. Biorąc jednak pod uwagę rygorystyczność ograniczeń, spadek aktywności był znacznie łagodniejszy

---

<sup>10</sup> The impact of COVID-19 on the Internal Market, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL\\_STU\(2021\)658219\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL_STU(2021)658219_EN.pdf) (dostęp 04.06.2021 r.).

niż w pierwszej połowie 2020 r. Lepsze dostosowanie firm i gospodarstw domowych do ograniczeń spowodowanych pandemią, silniejsze wsparcie udzielane podmiotom gospodarczym pomogło poradzić sobie z wyzwaniami. Rozwój gospodarczy w kolejnych latach będzie w dużej mierze zależał od tego, jak skutecznie programy szczepień przyczynią się do opanowania pandemii i jak szybko rządy zrezygnują z obostrzeń. Dla UE prognoza zakłada, że po marginalnym złagodzeniu restrykcji w ciągu II kwartału, postęp w szczepieniach pozwoli na wyraźniejsze złagodzenie restrykcji w drugiej połowie roku. W 2022 r. COVID-19 pozostanie istotnym problemem dla zdrowia publicznego, pomimo wysokiego odsetka szczepionej populacji (w tym w razie potrzeby odnowienia ochrony, na przykład ze względu na nowe warianty). W związku z tym zakłada się, że w razie potrzeby zostaną wprowadzone pewne środki ograniczające tym razem jednak w mniejszym stopniu<sup>11</sup>.

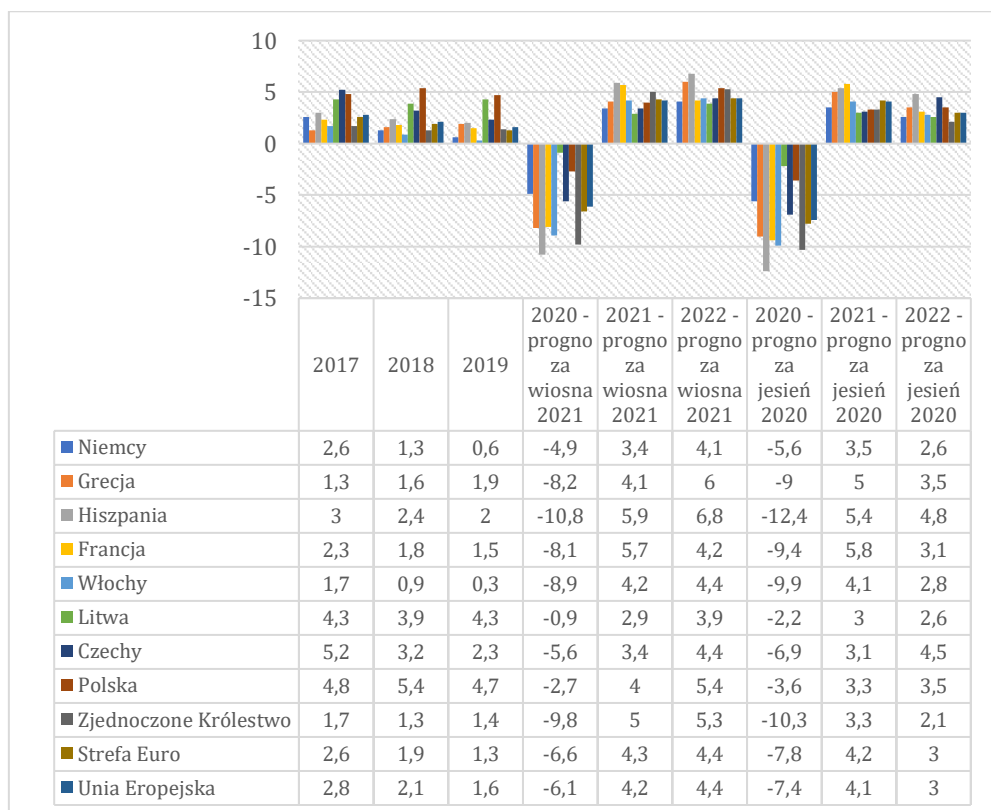
Rynki finansowe w 2020 roku trzymały się dobrze, zarówno na całym świecie, jak i w UE. Taki stan rzeczy został osiągnięty głównie dzięki ogromnemu zapewnieniu płynności przez banki centralne na całym świecie. Kompleksowe złagodzenie polityki pieniężnej przez Rezerwę Federalną Stanów Zjednoczonych przyczyniło się do aprecjacji euro wobec wielu różnych walut. W strefie euro polityka pieniężna Europejskiego Banku Centralnego pozostała wysoce akomodacyjna, potwierdzając we wrześniu 2020 kontynuację programu zakupów awaryjnych na wypadek pandemii. W rezultacie rynki obligacji nadal wyceniały niskie ryzyko kredytowe i odsetkowe, a rynki akcji pozostały dość odporne pomimo szkód gospodarczych związanych z COVID-19 i odrodzenia pandemii w Europie. Chociaż korzystne warunki łagodzą skutki gospodarcze pandemii, ujawniają również „oddzielenie” sfery finansowej od gospodarki realnej. Polityka pieniężna i środki wsparcia

---

<sup>11</sup> Spring 2021 Economic Forecast: Rolling up sleeves, [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2021-economic-forecast\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2021-economic-forecast_en) (dostęp: 4.06.2021).

dla przedsiębiorstw w Europie wspierały kredyty bankowe, zwłaszcza te udzielane na rzecz przedsiębiorstw niefinansowych.

**Tabela 1.** PKB – wartość procentowa w stosunku do roku poprzedniego



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie Statistical Annex European Economic Forecast – Spring 2021

Wzrost akcji kredytowej banków, w dużej mierze poparty gwarancjami państwowymi, zapewnił istotne wsparcie dla zachowania działalności korporacyjnej i pomógł uniknąć powszechnych bankructw. Jednak w miarę zmniejszania się tolerancji banków na ryzyko mogą one zaostrzyć standardy kredytowe dla przedsiębiorstw, ponieważ gwarancje państwowe są wycofywane. W ciągu najbliższych dwóch lat

kondycja sektora bankowego będzie miała kluczowe znaczenie dla jego zdolności do wspierania gospodarki. Europejskie banki weszły w kryzys COVID-19 ze znacznie silniejszą pozycją kapitałową w porównaniu z 2008 r., ale ich rentowność pozostaje niska. Ponieważ liczba przypadków niewypłacalności przedsiębiorstw i wolumen kredytów zagrożonych ma wzrosnąć, szczególnie w sektorach najbardziej dotkniętych środkami ograniczającymi, akcje banków generalnie radzą sobie gorzej na unijnych rynkach akcji<sup>12</sup>.

Pandemia odbiła się zarówno na produkcji jak i na konsumpcji. Na początku pandemii wyraźnie odnotowano spadek produkcji, sytuacja jednak wydaje się stabilizować. Poziom konsumpcji obniżył się natomiast z uwagi na to, że część pracowników zarabiała mniej oraz dlatego że lockdown znacznie utrudniał możliwość wydawania pieniędzy<sup>13</sup>. Wpływ pandemii COVID-19 na konsumpcję prywatną był szczególnie dotkliwy. Wydatki konsumpcyjne (w szczególności na usługi i dobra trwałe) zostały poważnie zakłócone przez lockdown mający miejsce wiosną 2020. Ograniczenia doprowadziły do akumulacji wymuszonych oszczędności. Pomimo utrzymujących się środków dystansu społecznego konsumpcja prywatna zaczęła wzrastać w trzecim kwartale 2020, napędzana przez stłumiony popyt i środki polityczne wspierające siłę nabywczą gospodarstw domowych<sup>14</sup>. Na tym etapie należałoby zastanowić się, czy oszczędności zgromadzone w poprzednich okresach obostrzeń zostaną uwolnione, a także jakie będzie tempo spadku stopy oszczędności po złagodzeniu ograniczeń. Fakt, że w ubiegłym roku oszczędności zgromadziły głównie gospodarstwa domowe o wysokich dochodach oraz że to głównie nabywanie usług jest ogra-

---

<sup>12</sup> European Economic Forecast, Autumn 2020, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020 [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip136\\_en\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip136_en_2.pdf) (dostęp: 4.06.2021).

<sup>13</sup> The impact of COVID-19 on the Internal Market, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL\\_STU\(2021\)658219\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL_STU(2021)658219_EN.pdf) (dostęp: 4.06.2021).

<sup>14</sup> European Economic Forecast, Autumn 2020, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020 [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip136\\_en\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip136_en_2.pdf) (dostęp: 4.06.2021).

niczone restrykcjami wprowadzonymi w ostatnich miesiącach, prawdopodobnie ograniczy potencjał na duże uwolnienie stłumionego popytu, który zrekompensowałyby utracone wydatki<sup>15</sup>. Przewiduje się jednak, że wzrost konsumpcji prywatnej w 2022 r. zmniejszy się, głównie ze względu na utrzymującą się niepewność co do perspektyw zatrudnienia i dochodów, a gospodarstwa domowe prawdopodobnie utrzymają wysokie oszczędności zapobiegawcze<sup>16</sup>.

Kolejnym z widocznych efektów pandemii oprócz oszczędności konsumenckich okazał się być wzrost inwestycji przedsiębiorstw. Podobnie jak w przypadku konsumpcji prywatnej, blokady i utrzymująca się niepewność związana z pandemią mocno zaważyły na inwestycjach, zmuszając firmy do zmiany planów wydatków, a gospodarstwa domowe do odkładania lub anulowania projektów budowlanych. Po gwałtownym spadku w pierwszej połowie roku oczekiwano, że wydatki inwestycyjne odnotują techniczne odbicie w drugiej połowie 2020 r. W przyszłości oczekuje się, że pozostające niewykorzystane moce produkcyjne w sektorach kapitałochłonnych, niższa rentowność i podwyższona niepewność będą negatywnie wpływać na zamiary inwestycyjne. Z drugiej strony, firmy skorzystają na wysoce akomodacyjnej polityce monetarnej, zwiększonych inwestycjach publicznych i ukierunkowanych rządowych programach wsparcia. W konsekwencji stopniowe zmniejszanie się zastoju gospodarczego i łagodzenie presji na marże firm powinno pomóc w wznowieniu niektórych odłożonych planów inwestycyjnych. Niemniej jednak oczekuje się, że inwestycje w UE i strefie euro nie utrzymają się na poziomie sprzed pandemii<sup>17</sup>.

Zaistniały kryzys był bardziej odczuwalny w Europie Południowej aniżeli w Europie Północnej czy Wschodniej. Sytuacja gospodarcza od-

---

<sup>15</sup> Spring 2021 Economic Forecast: Rolling up sleeves [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2021-economic-forecast\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2021-economic-forecast_en) (dostęp: 4.06.2021).

<sup>16</sup> European Economic Forecast, Autumn 2020, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020 [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip136\\_en\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip136_en_2.pdf) (dostęp: 4.06.2021).

<sup>17</sup> Ibidem.



biła się też bardziej na sytuacji kobiet, ponieważ to kobiety znacznie częściej ponosiły ciężar opieki nad dziećmi. Dodatkowo kobiety i młodzież częściej zatrudniani byli w sektorze usług, który został dotknięty bardziej aniżeli sektor produkcji towarów. Programy utrzymania miejsc pracy pomogły zapobiegać wzrostowi bezrobocia na dużą skalę, ale przepracowane godziny znacznie się skróciły<sup>18</sup>. Pandemia COVID-19 mocno nadwerżyła rynki pracy w UE. Utrata miejsc pracy w pierwszej połowie roku 2020 była bezprecedensowa jednak okazała się łagodniejsza niż sam zastój gospodarczy. Stosunkowo łagodny wstrząs na rynkach pracy wynika w dużej mierze z pomyślnego wdrożenia ambitnych środków politycznych we wszystkich państwach członkowskich. Wprowadzono rozwiązania takie jak programy skróconego czasu pracy i inne polityki wsparcia mające na celu uniknięcie masowych zwolnień i dużych strat dochodów. Od marca nagromadziła się znaczna część zastoju na rynku pracy (w wyniku skrócenia czasu pracy i odejścia pracowników). Zatrudnienie może również ponieść dalsze straty w przypadku zaprzestania programów pracy krótkoterminowej. Ponadto realokacja pracowników z sektorów z najbardziej dotkniętych przez pandemię do tych mniej dotkniętych lub zupełnie nowych, jest zwykle procesem długotrwałym. Wymaga także od pracowników zdobycia umiejętności wymaganych na zupełnie innych stanowiskach pracy. Oczekuje się zatem, że zatrudnienie w przyszłym roku nieznacznie spadnie, po czym ponownie wzrośnie w 2022 roku. W tym roku stopa bezrobocia w UE ma dalej rosnąć z 7,7% w tym roku do 8,6% w przyszłym, ponieważ pracownicy powinni stopniowo powracać na rynek pracy. Oczekuje się, że w 2022 r. spadnie do 8,0%. Oczekuje się, że w okresie objętym prognozą utrzymają się znaczne różnice w wynikach między krajami, odzwierciedlając istniejące wcześniej słabości

---

<sup>18</sup> The impact of COVID-19 on the Internal Market, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL\\_STU\(2021\)658219\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL_STU(2021)658219_EN.pdf) (dostęp: 4.06.2021).

w niektórych państwach członkowskich<sup>19</sup>. Powszechnie stosowanie programów utrzymania pracy wspomogło trudną sytuację na rynkach pracy w 2020 r. Po początkowym uderzeniu pandemii, warunki na rynku pracy powoli zaczęły się poprawiać w drugiej połowie roku, przy czym wiele osób powróciło na rynek pracy, a wielu pracowników odchodziło z programów pracy skróconej. Jednak pełne przywrócenie zatrudnienia zajmie trochę czasu. W tym roku w niektórych państwach członkowskich spodziewana jest dalsza utrata miejsc pracy i wyższe stopy bezrobocia. Oczekuje się jednak, że w przyszłym roku zatrudnienie zacznie rosnąć, a stopa bezrobocia powinna spaść w całej UE. Prognozuje się, że stopa bezrobocia w UE wzrośnie do 7,6% w tym roku i spadnie do około 7% w 2022 r. Perspektywy dla rynku pracy zależą nie tylko od tempa ożywienia gospodarczego, ale także terminu wycofania wsparcia politycznego oraz tempa realokacji pracowników między sektorami i firmami<sup>20</sup>.

Niektóre sektory gospodarki zostały szczególnie dotknięte przez kryzys wywołany pandemią – turystyka, transport lotniczy, zakwaterowanie, restauracje i rozrywka. Wiele innych działa w niemal normalnym tempie. Przejście na usługi cyfrowe (w tym e-commerce i wideo-konferencje), a wraz z nimi na pracę zdalną, znacznie złagodziło skutki pandemii. Usługi i sieci cyfrowe w UE generalnie radziły sobie dobrze<sup>21</sup>.

Na poziomie UE i państw członkowskich wprowadzono szereg ograniczeń. Szczególnie widoczne były ograniczenia dotyczące podróży do Unii jak i z terytorium UE, podobnie jak w podróżach we-

---

<sup>19</sup> European Economic Forecast, Autumn 2020, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020 [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip136\\_en\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip136_en_2.pdf) (dostęp: 4.06.2021).

<sup>20</sup> Spring 2021 Economic Forecast: Rolling up sleeves [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2021-economic-forecast\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2021-economic-forecast_en) (dostęp: 4.06.2021).

<sup>21</sup> The impact of COVID-19 on the Internal Market, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL\\_STU\(2021\)658219\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL_STU(2021)658219_EN.pdf) (dostęp: 4.06.2021).

wnątrz Unii Europejskiej. Konsekwentnie starano się jednak uniknąć przeszkód w swobodnym przepływie towarów i usług. Transgraniczny handel towarami wewnątrz Unii Europejskiej ogromnie spadł podczas pierwszej fali pandemii, po czym powrócił do prawie normalnego poziomu latem 2020 r. Kryzys COVID-19 odbił się szczególnie mocno na handlu zewnętrznym UE i strefy euro w pierwszej połowie roku. Nagły i zsynchronizowany spadek globalnego popytu wszedł w interakcję z ograniczeniami po stronie podaży z powodu blokad, zamykania granic, zakazów podróży i wewnętrznych ograniczeń mobilności. Trudności w państwach członkowskich zostały dodatkowo wzmocnione przez ich uzależnienie od globalnych łańcuchów dostaw. Kraje o silnej ekspozycji na sektory usług wymagające intensywnego kontaktu, takie jak turystyka i transport, odnotowały gwałtowny spadek eksportu. Ponieważ podwyższona niepewność, utrzymujące się napięcia handlowe i ciągłe ograniczenia mobilności transgranicznej i turystyki zaciemniają perspektywy, przewiduje się, że popyt zagraniczny na europejskie towary i usługi odbije się tylko częściowo w horyzoncie prognozy. Po przewidywanym skurczeniu się o około 11,5% w 2020 r., eksport strefy euro i UE będzie spowolniony w ciągu najbliższych dwóch lat<sup>22</sup>.

Ograniczenia dotyczące zgromadzeń, szkół i części sklepów spowodowały ogromne utrudnienia dla przemieszczania się w okresie lockdownu. Niezaprzeczalne jest, że służyło to ograniczaniu dalszego rozprzestrzeniania się infekcji, ale niosło również za sobą znaczne koszty ekonomiczne. Podczas drugiej fali pandemii większość państw członkowskich starała się wprowadzać ograniczenia w bardziej selektywny sposób tak, aby zmniejszyć ich skutki gospodarcze. Po znaczącym zwiększeniu obostrzeń w IV kwartale 2020 r. rygorystyczność środków będzie stopniowo zmniejszać się w latach 2021 i 2022. Ponadto zakłada się, że wpływ gospodarczy danego poziomu ograniczeń będzie

---

<sup>22</sup> European Economic Forecast, Autumn 2020, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020 [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip136\\_en\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip136_en_2.pdf) (dostęp: 4.06.2021).

z czasem słabł w miarę dostosowywania się systemu ochrony zdrowia i podmiotów gospodarczych do zmian wywołanych COVID-19<sup>23</sup>.

Zdrowie publiczne należy przede wszystkim do kompetencji państw członkowskich, ale UE może i odgrywa rolę wspierającą. Zgodnie z art. 6 TFUE<sup>24</sup> Unia Europejska ma kompetencje do działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań Państw Członkowskich. Środki podjęte przez UE, które konkretnie zajęły się aspektami rynku wewnętrznego, obejmowały:

- swobodny przepływ osób, w tym osób dojeżdżających do pracy, osób podróżujących służbowo;
- swobodny przepływ towarów, na przykład poprzez korzystanie z tzw. „zielonych pasów” dla samochodów ciężarowych; zwolnienia i elastyczność administracyjna w zakresie VAT i ceł;
- swobodny przepływ towarów medycznych;
- wspólne zamówienia publiczne na szczepionki, sprzęt medyczny i środki ochrony osobistej;
- ochronę konsumentów, zwłaszcza w przypadku odwołanych podróży<sup>25</sup>.

Pandemia wywołana przez chorobę wywoływaną wirusem SARS-CoV2 oraz jej rozmiary były trudne do przewidzenia. Nie była to pierwsza pandemia tego stulecia i prawdopodobnie nie ostatnia, ale była pierwszą od stu lat, która w tak dramatyczny sposób dotknęła Europę. Oceniając działania jakie podjęła Unia Europejska należałoby przyznać, że były one dość dobre. Nie sposób nie zwrócić jednak uwagi na aspekty, które wymagają bardziej dopracowanych rozwiązań. W czasach kryzysu państwa członkowskie mogą ulec pokusie podjęcia szybkich i zdecydowanych, działań w celu ochrony życia lub zdrowia. Pla-

---

<sup>23</sup> Ibidem

<sup>24</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej 2012/C 326/01

<sup>25</sup> The impact of COVID-19 on the Internal Market,

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL\\_STU\(2021\)658219\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL_STU(2021)658219_EN.pdf) (dostęp: 4.06.2021)

nując jednak takie działania państwa członkowskie powinny uwzględnić także jakie potencjalne konsekwencje może przynieść to dla UE.

Działania podejmowane jako odpowiedź na pandemię dotyczyły między innymi kwestii otwierania i zamykanie granic. W tym zakresie reakcja zarówno Unii Europejskiej jak i poszczególnych państw członkowskich była w większości przypadków właściwa. Pewne zastrzeżenia pojawiły się w odniesieniu do gwałtownego zamknięcia granic w Polsce. Skutkowało to długimi kolejkami ciężarówek – do czasu interwencji ze strony UE. Komisja przedstawiła wytyczne, w których uznano, że państwa członkowskie mają prawo do zamykania swoich granic z różnych powodów m.in. z uwagi na zróżnicowaną sytuację epidemiologiczną panującą między państwami członkowskimi. Niemniej jednak właściwe powinno być określenie surowszych wymagań odnośnie szybkiego powiadamiania o wszelkich środkach ograniczających przepływ towarów na terenie Wspólnoty.

W odniesieniu do podróży i turystyki trudno zaprzeczyć, że ujednoczone unijne paszporty szczepień i potwierdzenia przeprowadzonych badań mają oczywiste zalety. W połączeniu z innymi środkami, narzędzie te mogą stanowić ważną podstawę do wznowienia swobodnych podróży między państwami członkowskimi. Państwa członkowskie których gospodarka jest oparta na turystyce pragnęły jak najszybciej ponownie otworzyć swoje granice. Nadal pojawiają się jednak obawy dotyczące możliwości dalszego rozprzestrzeniania się COVID-19. W tej sytuacji UE powinna dążyć do określenia ogólnych zasad decyzyjnych opartych na ryzyku, które mogłyby mieć zastosowanie w przypadku wybuchu kolejnych pandemii. Istnieje również potrzeba jednolitych przepisów dotyczących bezpiecznego postępowania (w tym stosowania środków ochrony osobistej) w samolotach i portach lotniczych operujących w Europie. Jednolity dla całej UE, możliwy do wyegzekwowania prawnie system ochrony zdrowia w odniesieniu do podróży lotniczych przyniósłby korzyści konsumentom, sektorowi podróży lotniczych a także wszystkim sektorom, które z nich korzystają.

Warto zwrócić też uwagę na kwestię komunikacji między państwami członkowskimi a Komisją. Środki ograniczające wdrożone przez

państwa członkowskie powinny być niezwłocznie zgłaszane Komisji. Konieczne może być pewne wzmocnienie przepisów obowiązujących w zakresie powiadamiania o ograniczeniach w transgranicznym świadczeniu usług.

W odniesieniu do ochrony konsumentów skupiono się na głównie na podróży, których przejazdy czy też przeloty zostały odwołane. Obecne obowiązujące przepisy umożliwiają państwom członkowskim zrekompensowanie konsumentom strat poniesionych z powodu odwołanych podróży zarezerwowanych w przedsiębiorstwach, które później stały się niewypłacalne. Nie jest to jednak wymogiem. Na tym etapie należałoby rozważyć obowiązek, w ramach którego np. firmy z sektora transportu pasażerskiego byłyby zobowiązane do zakupu jakiejś formy ubezpieczenia na wypadek ewentualnej niewypłacalności.

W trosce o ochronę prywatności prawie wszystkie państwa członkowskie postanowiły powstrzymać się od wdrożenia zautomatyzowanego narzędzia do śledzenia kontaktów. Podobne narzędzia odniosły duży sukces w wielu krajach azjatyckich. Państwa członkowskie UE zdecydowały się na bardziej ograniczone aplikacje do powiadamiania o potencjalnym narażeniu na zakażenie. Aplikacje te nie odgrywają żadnej roli w śledzeniu użytkowników i zostały dobrze przyjęte przez opinię publiczną w UE. W miarę wzrostu liczby przypadków w drugiej fali pandemii w wielu państwach członkowskich i regionach zrezygnowano z ręcznego śledzenia kontaktów. Personel zajmujący się ręcznym śledzeniem kontaktów nie był już w stanie należycie wykonywać tego zadania. Warto zastanowić się nad przyszłymi decyzjami dotyczącymi kompromisów między korzyścią dla zdrowia publicznego a prywatnością obywateli. Taka refleksja nie powinna czekać na kolejny takiego rodzaju kryzys.

Kolejnym z działań podjętych w obliczu pandemii było przejście z poziomu krajowego na europejski w zakresie zamówień środków ochrony indywidualnej, sprzętu medycznego i szczepionek. Pozwoliło to uniknąć konkurencji między państwami członkowskimi UE w zakupie specjalistycznego sprzętu medycznego oraz szczepionek. Przynio-

sło to ogromne korzyści szczególnie mniejszym lub biedniejszym państwom członkowskim. W przypadku przyszłych pandemii niezbędne środki finansowe na zakup szczepionek, a nie tylko na badania i rozwój, powinny być legalnie zaangażowane z wyprzedzeniem. Istotne jest, żeby fundusze mogły być wykorzystane w bardzo krótkim czasie. We wczesnych fazach pandemii właściwe jest promowanie badań nad lekami lub szczepionkami. Istotne jest też terminowe składanie zamówień tak, żeby firmy z sektora farmaceutycznego mogły zwiększyć produkcję oraz ustalić właściwy łańcuchów dostaw. Priorytety zakupowe muszą odzwierciedlać fakt, że wartość jaką niesie ze sobą szybkie powstrzymanie pandemii będzie często znacznie większa niż potencjalny koszt szczepionek.

Dla UE zapewnienie dostępności szczepionek i kluczowych ratujących życie leków stanowi nie tylko istotną kwestię humanitarną. Unia Europejska ma w tym też wyraźnie zarysowany interes własny. Możliwość ograniczenia pandemii nie tylko wiąże się z kwestiami zdrowia publicznego, jest także ściśle związana z sytuacją gospodarczą całej Unii Europejskiej<sup>26</sup>.

#### **4. Podsumowanie**

Wspólny rynek Unii Europejskiej musi zmierzyć się z wieloma negatywnymi aspektami wynikającymi z kryzysu spowodowanego przez pandemię, choroby wywoływanej wirusem SARS-CoV-2 oraz wyjściem z jej struktur jednego z państw członkowskich. Jako że Wielka Brytania to pierwszy kraj członkowski, który opuścił Unię Europejską trudno jest jednoznacznie stwierdzić jakie pokłosie tej decyzji poniesie Zjednoczone Królestwo a także Wspólnota. W artykule został przedstawiony jedynie zarys zmian, czy też konsekwencji będących następstwem obecnie panującego kryzysu. Zwrócono także uwagę na sektory najbardziej dotknięte, lecz na ten moment nie można jednoznacznie stwierdzić jak daleko idące będą w nich zmiany. Analizując powyższe

---

<sup>26</sup> Ibidem.

możemy uwzględnić, że zaistniałe konsekwencje dotkną nie tylko Wspólnotę jako organizację, ale będzie oddziaływać na każdego jej obywatela. Działając w służbie ochrony zdrowia publicznego, dbając o ogół społeczeństwa, niektóre jednostki mogą stanąć w obliczu kryzysu ekonomicznego, czy też bankructwa. Wskazywać na to może nieunikniona zwiększająca się inflacja, a co za tym idzie wzrost cen za towary i usługi.

Niemniej należy także zwrócić uwagę, że Wspólnota w obliczu kryzysu musiała zaobserwować jak ważne jest pogłębianie porozumienia i solidarności wśród państw członkowskich. To ważne doświadczenie na przyszłość, która z pewnością przyniesie jeszcze nie jedną pandemię czy destabilizację innymi czynnikami.

### **Bibliografia:**

- Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, wyd. 4, LexisNexis, Warszawa 2015.
- Brexit a wymiana handlowa Unii Europejskiej i Wielkiej Brytanii, Bożena Pera, Horyzonty Polityki, Kraków 2017.
- Oficjalna Strona Unii Europejskiej, [https://ec.europa.eu/info/index\\_pl](https://ec.europa.eu/info/index_pl), (dostęp: 6.06.2021).
- Komisja Europejska. Pytania i odpowiedzi: Umowa o handlu i współpracy między UE a Zjednoczonym Królestwem [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_2532](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_2532) (dostęp: 6.06.2021)
- Wielka Brytania odczuwa, co znaczy Brexit. „Administracyjny koszmar”. Barbara Wesel <https://www.dw.com/pl/start/s-11394> (dostęp: 6.06.2021).
- Podsumowanie webinaru „Gospodarcze życie po Brexicie” <https://www.pfp.com.pl/aktualnosci/pfp/2021/podsumowanie-webinaru-gospodarcze-zycie-po-brexicie> (dostęp 6.06.2021).
- The impact of COVID-19 on the Internal Market, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL\\_STU\(2021\)658219\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL_STU(2021)658219_EN.pdf) (dostęp: 4.06.2021).



Jakie szczepionki przeciw COVID-19 są dopuszczone do obrotu?

<https://szczepienia.pzh.gov.pl/faq/jakie-szczepionki-przeciw-covid-19-sa-dopuszczone-do-obrotu/> (dostęp: 4.06.2021).

Spring 2021 Economic Forecast: Rolling up sleeves

[https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2021-economic-forecast\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2021-economic-forecast_en) (dostęp: 4.06.2021).

European Economic Forecast, Autumn 2020, Luxembourg: Publications

Office of the European Union, 2020

[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip136\\_en\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip136_en_2.pdf) (dostęp: 4.06.2021).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej 2012/C 326/01.

ISSN: 1896-4087

<http://dx.doi.org/10.21784/ZC.2020.020>

WERONIKA MĘTLEWICZ

Państwowa Uczelnia Zawodowa we Włocławku

## **Pozycja ustrojowa Europejskiego Banku Centralnego i jego rola w kreacji pieniądza**

**The political/system position of the European Central Bank  
and its role in money creation**

### **Streszczenie:**

Europejski Bank Centralny (EBC) pełni bardzo ważne funkcje w celu ustabilizowania i pobudzania gospodarki. Monitoruje rynek i w celu stałej kontroli reguluje ilość pieniądza w obiegu. W sytuacjach, które wymagają interwencji stosuje odpowiednie instrumenty. Celem pracy jest przedstawienie roli Europejskiego Banku Centralnego w procesie kreacji pieniądza w gospodarce i instrumentów, które może w tym celu wykorzystać. W pracy przedstawiono informacje teoretyczne ukazujące rolę Banku Centralnego w kreacji środków pieniężnych w gospodarce oraz przeanalizowano podstawowe dane faktograficzne ukazujące ten mechanizm w praktyce.

**Słowa kluczowe:** Bank Centralny, instrumenty polityki pieniężnej kraju, kreacja pieniądza

### **Abstract:**

European Central Bank performs/plays very important functions/roles in the country, using appropriate tools to stabilize and stimulate the economy. It monitors the market and regulates the amount of money in circulation for/as a means of permanent monitoring/control. In situations that require intervention, the appropriate instruments are used. The aim of the essay is to present the role of the Central Bank in the process of money creation in the economy and instruments that it can use for this purpose. The essay presents theoretical information/study showing the role of the Central Bank in creating cash in the economy and analyzed/the analysis of the basic factual data showing this mechanism in practice/showing how the mechanism works.

**Keywords:** Central Bank, instruments of monetary policy of the country, creation of money

## 1. Wstęp

Europejski Bank Centralny (EBC) to jedna z najważniejszych instytucji Unii Europejskiej, której powstanie wiąże się z dążeniem do coraz ściślejszej integracji państw członkowskich w dziedzinie gospodarczej. EBC pełni doniosłą rolę w kształtowaniu i realizacji polityki pieniężnej Unii Europejskiej, zwłaszcza w obrębie strefy euro. EBC jest najistotniejszym elementem jest Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC)<sup>1</sup>, który tworzą – obok EBC – centralne banki państw członkowskich UE. Narodowe banki państw członkowskich, których pieniądzem jest euro tworzą zaś wraz z EBC Eurosystem<sup>2</sup>.

Podstawowym celem systemu jest między innymi utrzymanie stabilności cen. Mimo sporego znaczenia, EBC pozostaje wciąż jedną z tych instytucji unijnych, o których wiedza nie ma powszechnego charakteru. Literatura naukowa w większym stopniu swą uwagę poświęca pozostałym instytucjom unijnym, rezerwując niewielkie miejsce dla problematyki związanej z funkcjonowaniem EBC i ESBC.

Z tego względu przedmiotem niniejszej pracy uczyniono analizę roli EBC w kreacji pieniądza w gospodarce. Praca składa się z dwóch części poświęconych kluczowym zagadnieniom związanym z funkcjonowaniem Europejskiego Banku Centralnego. Część pierwsza zawiera informacje ogólne na temat EBC. Omówiony został Europejski System Banków Centralnych (ESBC), wskazane zostały cele Eurosystemu. Część druga została poświęcona szczegółowej analizie zadań EBC w kreacji pieniądza w gospodarce.

---

<sup>1</sup> R. Wierzba, *Europejski Bank Centralny* [w:] R. Kokoszcyński, B. Pietrzak (red.), *Bankowość centralna od A do Z*, Warszawa 2016, s. 99.

<sup>2</sup> *Europejski Bank Centralny, Eurosystem, Europejski System Banków Centralnych*, [https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/escb\\_pl.pdf?429bca990573a9492ccc7d02f33636db](https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/escb_pl.pdf?429bca990573a9492ccc7d02f33636db) [dostęp: 3-07-2021]

## 2. Europejski Bank Centralny – informacje ogólne

### 2.1. Europejski System Banków Centralnych

Stosownie do treści Traktatu ustanawiającego Unię Europejską, Europejski Bank Centralny oraz krajowe banki centralne tworzą Europejski System Banków Centralnych w skrócie (ESBC). ESBC składa się więc z Europejskiego Banku Centralnego i krajowych banków centralnych państw członkowskich będących w składzie Unii Europejskiej. Nie jest w tym przypadku znaczącym fakt czy te państwa wprowadziły euro.

ESBC rozpoczął swą działalność 1 stycznia 1999 roku, tj. z chwilą rozpoczęcia III etapu powstawania Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW). „Powołanie Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC), składającego się z jednostki o znaczeniu centralnym: Europejskiego Banku Centralnego (EBC) oraz narodowych banków centralnych (NBC) państw członkowskich Unii Europejskiej (UE) stanowiło podstawę do utworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej w skrócie UGW”<sup>3</sup>.

Ten unijny system banków kierowany jest przez organy decyzyjne Europejskiego Banku Centralnego (Rada Prezesów i Zarząd). Statut ESBC i EBC ustanawia Protokół nr 4 w sprawie Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego w sensie statutowym<sup>4</sup>. Każde państwo członkowskie jest zobowiązane do zapewnienia zgodności ustawodawstwa krajowego z Traktatami i Statutem ESBC oraz EBC.

Skomplikowany kształt organizacyjno-prawny ESBC wynika przede wszystkim z tego, że państwa, które weszły w skład unii walutowej, zachowują swoją samodzielną i odrębność, a także z tego, że przygotowania prawno-traktatowe unii walutowej musiały z jednej strony umożliwić powstanie unii walutowej

---

<sup>3</sup> R. Wierzbna, *Europejski Bank Centralny...*, op. cit., s. 90.

<sup>4</sup> Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 26.10.2012r., Protokół (Nr 4) w sprawie statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, [https://www.ecb.europa.eu/ecb/access\\_to\\_documents/document/legal\\_act/shared/data/ecb.dr.leg2012\\_C326\\_230.pl.pdf?b08e3e33f555f431ffea14fa7c2bdd4](https://www.ecb.europa.eu/ecb/access_to_documents/document/legal_act/shared/data/ecb.dr.leg2012_C326_230.pl.pdf?b08e3e33f555f431ffea14fa7c2bdd4) [dostęp: 3-07-2021]

obejmującej wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej, z drugiej zaś strony dopuścić możliwość objęcia unią walutową – przynajmniej w początkowej fazie – tylko niektórych państw członkowskich UE<sup>5</sup>.

„ESBC” to hasło, które ustanawia ogniwa łączące EBC z krajowymi bankami centralnymi. Zadania które Traktat WE powierzył ESBC realizowane są konsekwentnie, według podziału uprawnień i celami systemu.

Za cel główny ESBC postawiono utrzymywanie stabilności cen<sup>6</sup>. Ma to wspierać cele polityki gospodarczej w Unii<sup>7</sup>. ESBC funkcjonuje w poszanowaniu zasady otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją, co sprzyja efektywnej alokacji zasobów według ustalonych zasad artykułu 119 Traktatu<sup>8</sup>. ESBC przyczynia się do zgodnego z uznaną praktyką wykonywania polityk prowadzonych przez władze w odniesieniu do nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i stabilności finansowego systemu<sup>9</sup>.

## 2.2. Cele Eurosystemu

Dla wspólnej waluty: „Zgodnie z Traktatem WE funkcje banku centralnego pełni Europejski System Banków Centralnych. System nie ma osobowości prawnej, a ze względu na różny poziom integracji w ramach UGW faktycznymi aktorami są EBC i banki centralne krajów

---

<sup>5</sup> Ibidem, s. 6.

<sup>6</sup> Art. 127 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 30.03.2010 roku (Dz.U. UE C83), <https://lexlege.pl/traktat-o-funkcjonowaniu-unii-europejskiej/art-127/> [dostęp: 3-07-2021]

<sup>7</sup> Art. 3 ust. 1 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

<sup>8</sup> Art. 119 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 30.03.2010 roku (Dz. U. UE C83), <https://lexlege.pl/traktat-o-funkcjonowaniu-unii-europejskiej/art-127/> [dostęp: 3-07-2021]

<sup>9</sup> B. Niedzielski, *Instrumenty polityki pieniężnej stosowane przez EBC w ramach strefy euro*, „Forum Europejskie” 2007, nr 13, s. 108–116.

strefy euro. Banki te jako Eurosystem wypełniają podstawowe zadania ESBC<sup>10</sup>. Eurosystem jest więc częścią ESBC.

Pojęcie Eurosystemu zostało wprowadzone przez Radę Prezesów (najważniejszy organ decyzyjny ESBC i EBC) w listopadzie 1998 roku dla określenia tej części ESBC, która wykonuje zadania banku centralnego dla strefy euro (system bankowości centralnej strefy euro). Jednak dopiero Traktat lizboński wprowadził pojęcie Eurosystemu do prawa pierwotnego Unii.

Podstawowym celem Eurosystemu jako organu władzy monetarnej strefy euro jest utrzymanie stabilności cen i ochrona wartości euro oraz – w szerszym aspekcie – ochrona stabilności finansowej oraz wspieranie integracji finansowej w Europie. Eurosystem będzie istnieć obok ESBC, dopóki wszystkie państwa członkowskie UE nie przystąpią do strefy euro. Ponieważ decyzje EBC, np. w sprawie polityki pieniężnej, mają *de facto* zastosowanie jedynie do krajów strefy euro, to właśnie Eurosystem pełni kolegialnie funkcje bankowości centralnej dla tej strefy.

Wskazuje się trzy główne powody polityczne i gospodarcze, dla których dla euro ustanowiono cały system, nie tylko pojedynczy bank. Należą do nich:

- wybór banku centralnego dla całej strefy euro (prawdopodobne skupienie działalności w zakresie bankowości centralnej w jednym miejscu) nie znalazłoby akceptacji politycznej,
- powołanie Eurosystemu pozwala na wykorzystywanie doświadczenie poszczególnych krajowych banków centralnych, zachowuje ich porządek instytucjonalny, wiedzę ekspercką oraz możliwości operacyjne. Ponadto krajowe banki centralne nadal wykonują szereg zadań niezwiązanych z Eurosystemem,
- zasięg geograficzny strefy euro spowodował, że instytucje kredytowe miały punkt dostępu do bankowości centralnej w każ-

---

<sup>10</sup> K. Czubocho M. Paszkowska., *Rola Europejskiego Banku Centralnego w integracji walutowej krajów członkowskich Unii Europejskiej*, „Finansowy Kwartalnik Finansowy” 2009, nr 4, s. 23.

dym państwie członkowskim. zróżnicowanie narodowościowe i kulturowe strefy euro, spowodowało, że instytucje krajowe (nie ponadnarodowe) są przygotowane najbardziej profesjonalnie do pełnienia funkcji łącznika z Eurosystemem.

Konstrukcja Eurosystemu opiera się na istniejących strukturach banków centralnych i respektuje narodowościowe oraz kulturowe zróżnicowanie strefy euro<sup>11</sup>. Jednocześnie fakt, że krajowe banki centralne są jednostkami autonomicznymi sprzyja wymianie doświadczeń i przejmowaniu najlepszych praktyk, stwarzając tym samym możliwość poprawy wydajności oraz zarządzania Eurosystemem.

W styczniu 2005 r. banki centralne z Eurosystemu uzgodniły dokument opisujący jego misję, a także wspólną interpretację założeń strategicznych i zasad organizacyjnych, sprzyjających sprawnej i skutecznej realizacji zadań Eurosystemu.

### **3. Kreacja pieniądza w gospodarce przez EBC**

#### **3.1. Kierowanie polityką pieniężną**

Polityka pieniężna EBC jest zorientowana na utrzymanie stabilności cen:

Aby jednak cel ten mógł być przedmiotem polityki pieniężnej niezbędne było jego doprecyzowanie i wyrażenie w postaci liczbowej. Dlatego Rada Prezesów przyjęła, że stabilność cen jest utrzymana, jeżeli roczne tempo wzrostu zharmonizowanego indeksu cen konsumpcyjnych (HIPC) w strefie euro jest niższe niż 2%. Rada Prezesów przyjęła jednocześnie, że zamierza utrzymać stopę inflacji w średnim okresie na poziomie nieco niższym od 2%. Kwantyfikacja celu głównego ESBC czyni politykę pieniężną bardziej przejrzystą, a jednocześnie stanowi swoistą kotwicę, dzięki której zostają ograniczone oczekiwania inflacyjne przedsiębiorstw, ludności i innych uczestników życia gospodarczego<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Art. 282 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 30.03.2010 roku, (Dz. U. UE C 83), <https://lexlege.pl/traktat-o-funkcjonowaniu-unii-europejskiej/art-282/> [dostęp: 3-0-2021]

<sup>12</sup> M. Klimontowicz (red.), *Bankowość dla praktyków. Europejski Certyfikat Bankowca EFBC*, Gdańsk-Katowice-Warszawa 2010, s. 78.

Zmienne ekonomiczne i finansowe, będące przedmiotem analizy, to przede wszystkim: ewolucja wielkości produkcji globalnej i jej składników, globalny popyt i jego elementy, polityka budżetowa, sytuacja na rynku finansowym i na rynku pracy, szeroka gama cen i kosztów, ewolucja kursu walutowego oraz sytuacja gospodarcza w innych krajach.

System całościowej analizy zagrożeń stabilności cen w EBC składa się z dwu elementów, nazywanych filarami strategii polityki pieniężnej: analizy ekonomicznej i analizy pieniężnej. Analiza ekonomiczna przeprowadzana w ramach pierwszego filaru dotyczy zagrożeń stabilności cen występujących w krótkim i średnim okresie.

W ramach tej analizy dużą wagę przywiązuje się do szoków gospodarczych, ich wpływu na koszty i ceny oraz do krótko- i średnioterminowych perspektyw rozprzestrzeniania się ich skutków. Analiza pieniężna przeprowadzana w ramach drugiego filaru dotyczy zagrożeń stabilności cen występujących w średnim i długim okresie. Opiera się ona na ścisłym związku, w średnim i długim okresie, pomiędzy ilością pieniądza w obiegu a poziomem inflacji. W analizie tej uwzględnia się wiele wskaźników pieniężnych<sup>13</sup>.

Dla przeprowadzania swoich operacji, EBC i krajowe banki centralne mają możliwość otwierania rachunków bankowych instytucjom kredytowym, organom publicznym i innym uczestnikom rynku oraz akceptować aktywa, w tym zdematerializowane papiery wartościowe, na rachunku bieżącym.

Żeby osiągnąć cele ESBC i wykonywać swe zadania EBC i krajowe banki centralne mają możliwość:

- dokonywać odpowiednio zabezpieczonych operacji kredytowych z instytucjami kredytowymi oraz innymi uczestnikami rynku<sup>14</sup>,

<sup>13</sup> Ibidem, s. 79–80.

<sup>14</sup> Art. 18 Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 26.10.2012r., Protokół (Nr 4) w sprawie statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego,  
[https://www.ecb.europa.eu/ecb/access\\_to\\_documents/document/legal\\_act/shared/](https://www.ecb.europa.eu/ecb/access_to_documents/document/legal_act/shared/)



- dokonywać operacji na rynkach finansowych w formie kupna i sprzedaży bezwarunkowej (na rynku kasowym i terminowym), lub z zastrzeżeniem prawa odkupu, oraz udzielając i zaciągając pożyczki wyrażone w wierzytelnościach i papierach zbywalnych w euro czy innych walutach, albo w odniesieniu do metali szlachetnych,

EBC narzuca koncepcje ogólnych zasad dokonywania przez niego lub przez krajowe banki centralne operacji otwartego rynku i operacji kredytowych, w tym także ogłaszania warunków, na jakich można dokonywać przedstawione operacje.

Realizując cele polityki pieniężnej, EBC może żądać od instytucji kredytowych państw członkowskich utrzymania obowiązkowych rezerw na rachunkach EBC i krajowych banków centralnych. Reguły dotyczące obliczania i określania wymaganych rezerw obowiązkowych mogą być ustalane przez Radę Prezesów. Jeśli zaś zaistnieje niestosowanie się do tych wymagań EBC jest uprawnione pobierać odsetki karne oraz nakładać inne sankcje o porównywalnym skutku. Dlatego Rada, zgodnie z procedurą przewidzianą w artykule 41, ustala podstawę dla rezerw obowiązkowych oraz dopuszczalne maksymalne proporcje pomiędzy tymi rezerwami a ich podstawami<sup>15</sup>.

Natomiast Rada Prezesów większością dwóch trzecich oddanych głosów, może zdecydować o zastosowaniu innych operacyjnych metod kontroli pieniężnej, jakie są dla niej stosowne. Rada, określa zakres powyższych metod, jeżeli nakładają one zobowiązania na osoby trzecie.

---

[data/ecb.dr.leg2012\\_C326\\_230.pl.pdf?b08e3e33f5555f431ffea14fa7c2bdd4](https://www.ecb.europa.eu/data/ ECB/dr/leg2012_C326_230.pl.pdf?b08e3e33f5555f431ffea14fa7c2bdd4) [dostęp: 3-07-2021].

<sup>15</sup> Na podst. Art. 19 Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 26.10.2012 r., Protokół (Nr 4) w sprawie statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, [https://www.ecb.europa.eu/data/ ECB/dr/leg2012\\_C326\\_230.pl.pdf?b08e3e33f5555f431ffea14fa7c2bdd4](https://www.ecb.europa.eu/data/ ECB/dr/leg2012_C326_230.pl.pdf?b08e3e33f5555f431ffea14fa7c2bdd4) [dostęp: 3-07-2021].

EBC i krajowe banki centralne mogą funkcjonować, jako agenci skarbowi na rzecz wymienionych jednostek.

Według zasad artykułu 123 Traktatu o funkcjonowaniu UE zakazane jest udzielanie przez EBC lub krajowe banki centralne pożyczek na pokrycie deficytu lub też innych kredytów instytucjom, organom lub jednostkom organizacyjnym UE, rządowi centralnemu, władzom regionalnym, lokalnym lub innym władzom publicznym, innym instytucjom lub przedsiębiorstwom publicznym państw członkowskich, jak również nabywanie bezpośrednio od nich przez EBC lub krajowe banki centralne ich papierów dłużnych.

Postanowienia powyższego artykułu nie są stosowane do publicznych instytucji kredytowych, które, w ramach utrzymywania rezerw przez banki centralne, korzystają ze strony krajowych banków centralnych i EBC z takiego samego traktowania, jak instytucje kredytowe w formie prywatnej.

Bank Centralny ma prawo do wprowadzenia nowych pieniędzy do gospodarki zakupując aktywa finansowe lub udzielając pożyczek dla instytucji finansowych. Monitoruje i kontroluje ilość pieniądza w gospodarce poprzez mierzenie agregatów pieniężnych takich jak M2 czy M3 i stosowanie odpowiednich instrumentów finansowych. Bank centralny jest odpowiedzialny za prowadzenie polityki pieniężnej i polityki kursowej<sup>16</sup>. Dzięki temu, że funkcjonuje system rezerw częściowych, pieniądz, kreowany jest również przez banki komercyjne między innymi w formie udzielania kredytów bankowych swoim klientom. Pieniądz ten, traktowany jest w ten sam sposób co gotówka. Jest tylko jeden sposób na całkowite zwiększenie wartości nominalnej pieniądza bezgotówkowego banków komercyjnych, a mianowicie zwiększyć zadłużenia w bankach. Każda spłata rat kapitałowych jest równoważna trwałemu wycofaniu pieniądza o takiej samej wartości nominalnej z obiegu gospodarczego. Odsetki od długu traktowane są jako przychód banku i wchodzi ponownie do obiegu gospodarczego, jako jego wy-

---

<sup>16</sup> J. Śliwa, *Finanse. Podręcznik dla studentów studiów licencjackich*, Warszawa 2011, s. 32.

datki. W sytuacjach kryzysowych stosuje się poluzowanie polityki pieniężnej. Wiąże się to ze znacznym powiększeniem bazy monetarnej przez bank centralny, przez zakup aktywów, których zwykle nie kupuje.

Bank centralny na ogół prowadzi operacje otwartego rynku poprzez zakup krótkoterminowych obligacji rządowych lub zagranicznych. W czasie kryzysu finansowego, może także podjąć się zakupu innych rodzajów aktywów finansowych. Bank centralny ma prawo do zakupu akcji, długoterminowych obligacji rządowych, papierów wartościowych zabezpieczonych wierzytelnościami, obligacji firmowych, a nawet może udzielać pożyczek komercyjnych. Zamierzeniem jest ożywienie rozwoju gospodarczego poprzez zwiększenie płynności i promowanie akcji kredytowej, nawet, kiedy stopy procentowe osiągną tak niski poziom, że ich dalsze obniżanie jest niemożliwe. Kreacja pierwotna to proces przebiegający w banku centralnym, polegający na udzielaniu kredytów bankom komercyjnym oraz emitowaniu przez bank centralny pieniądza gotówkowego. Udzielenie kredytu nie jest dla banku centralnego wydatkiem - nie korzysta on w tym celu ze środków w nim zdeponowanych, ale tworzy nowy pieniądz. Mówiąc o pierwotnej kreacji pieniądza należy wspomnieć o rodzajach rachunków bankowych. Wyróżniamy następujące rodzaje rachunków bankowych<sup>17</sup>:

- **Rachunki rozliczeniowe:**

*Rachunki bieżące* – mają podstawowe znaczenie dla podmiotów gospodarczych. Wpływają na nie należności od odbiorców za sprzedawane towary i świadczone usługi, podejmowane są z nich środki na wypłatę wynagrodzeń, pokrywane zobowiązania wobec dostawców itp.

*Rachunki pomocnicze* – służą do przeprowadzania rozliczeń za pośrednictwem innych banków niż bank prowadzący rachunek bieżący lub do dokonywania operacji w ściśle określonym celu.

- **Rachunki lokat terminowych** służą do przechowywania środków pieniężnych przez okres wynikający z umowy zawartej z bankiem. Korzystają z nich przedsiębiorstwa obywające się bez kredytów, lo-

---

<sup>17</sup> W. Jaworski, Zawadzka Z., *Bankowość, podręcznik akademicki*, Warszawa 2007, s. 80.

kując na nich wolne środki. Zachęca je do tego oprocentowanie wyższe niż na rachunkach bieżących.

- **Rachunki oszczędnościowe** są prowadzone dla osób fizycznych, dla szkolnych kas oszczędności i pracowniczych kas zapomogowo-pożyczkowych. Dowodem zawarcia umowy takiego rachunku jest książeczka oszczędnościowa lub inny dokument imienny. Rachunków tych nie wolno wykorzystywać do rozliczeń związanych z działalnością gospodarczą.
- **Rachunki powiernicze** – prowadzone są na podstawie odrębnej umowy. Środki pochodzą wyłącznie od osób trzecich, które powierzą je posiadaczowi rachunku na podstawie zawartej z nim odrębnej umowy powierniczej.

Kreowanie nowego pieniądza odbywa się poprzez udzielanie kredytu przez banki komercyjne różnym podmiotom gospodarczym. Działalność kredytowa banków możliwa jest dzięki posiadanym przez nie zasobom pochodzącym ze źródeł takich, jak:

- zdeponowane w bankach wkłady,
- środki własne banku,
- pożyczki zaciągane w banku centralnym,
- pożyczki zaciągane na rynku międzybankowym.

W omawianym procesie wyróżnia się etapy:

- *utworzenie wkładu pierwotnego* – przekształcenie pieniądza gotówkowego w pieniądź bezgotówkowy. Zmiana ta nie wpływa na ilość pieniądza w obiegu, gdyż nastąpiła jedynie zamiana formy pieniądza.
- *utworzenie wkładu pochodnego* – transakcja polegająca na udzieleniu pożyczki klientowi z tej części wkładów, która nie musi być przetrzymywana w formie rezerwy obowiązkowej. Kredyt udostępnia się klientowi poprzez otwarcie na jego rzecz rachunku z wkładem do jego dyspozycji (wkład pochodny)<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> J. Śliwa. *Finanse. Podręcznik dla studentów...*, op. cit., s. 44.

W czasie stabilizacji gospodarczej banki nie muszą trzymać w skarbcu całej zgromadzonej w postaci wkładów gotówki. Klienci dokonują wpłat i wypłat na przemian i wystarczy tylko stosunkowo niewielka rezerwa gotówkowa, aby zrealizować wszystkie ich dyspozycje. Resztę środków banki mogą spożytkować udzielając kredytu przedsiębiorstwom lub indywidualnym osobom, zarabiając na tej transakcji. Pożyczone sumy wracają do banków, w postaci wpłat na rachunki i mogą służyć do udzielenia kolejnej pożyczki.

### **3.2. Przeprowadzanie operacji walutowych**

Jednym z podstawowych zadań EBC jest przeprowadzanie operacji walutowych i zarządzanie rezerwami walutowymi. Operacje te ściśle wiążą się z utrzymywaniem stabilności cen w strefie euro. Kurs euro względem innych walut wywiera bowiem duży wpływ na poziom cen dóbr i usług eksportowanych przez kraje należące do UGW oraz na poziom cen i usług importowanych przez te kraje. Chociaż:

poziom kursu euro względem innych walut nie jest celem polityki pieniężnej EBC (przyjęto, że będzie on miał charakter płynny, kształtując się pod wpływem popytu i podaży), jednak nie oznacza to, że EBC nie przeprowadza interwencji na rynkach walutowych. Aby móc przeprowadzać takie interwencje, KBC należące do strefy euro przekazały część swych rezerw dewizowych we władanie EBC – łącznie 40 mld euro, z czego 85% w dewizach i 15% w złocie. W zamian otrzymały z EBC papiery wartościowe nominowane w euro, uprawniające je do otrzymywania oprocentowania z tych aktywów. Jednak tylko część tych rezerw walutowych trafiła do EBC we Frankfurcie nad Menem. Reszta tej kwoty pozostała w KBC strefy euro. Banki te uczestniczą zatem w zarządzaniu rezerwami walutowymi EBC, pełniąc funkcję agentów EBC, którzy podejmują działania zgodnie z instrukcjami i zaleceniami EBC. Główne decyzje z zakresu zarządzania rezerwami walutowymi będącymi we władaniu EBC podejmuje Rada Prezesów. Rada ta ustaliła także optymalną strukturę rezerw walutowych, składających się głównie z dolarów, jenów i złota. Nieprzekazana we władanie EBC część rezerw walutowych KBC należących do strefy euro pozostaje w dyspozycji tych banków i zarządzają nią na swój rachunek. Aby jednak zachować spójność operacji walutowych przeprowadzanych przez KBC z polityką EBC, banki te muszą informować EBC o zamierzonych opera-

cjach walutowych, a w przypadkach operacji o dużej wartości muszą uzyskać na nie zgodę”<sup>19</sup>.

Rada stanowi jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim i zgodnie z przewidzianą procedurą. Rada, na zalecenie EBC albo na zalecenie Komisji i po konsultacji z Europejskim Bankiem Centralnym, w celu doprowadzenia do konsensusu zgodnego z celem stabilności cen, ma prawo przyjąć, zrezygnować lub zmienić z centralnych kursów euro w systemie kursów walutowych<sup>20</sup>.

Na zalecenie Europejskiego Banku Centralnego albo na zalecenie Komisji i po konsultacji z Europejskim Bankiem Centralnym, w kontekście doprowadzenia do konsensusu zgodnego z celem, którym w tym przypadku jest stabilność cen, Rada może zawrzeć umowy formalne dotyczące systemu kursów wymiany euro w stosunku do walut państw trzecich.

Wtedy Przewodniczący Rady informuje Parlament Europejski o przyjęciu, zmianie lub rezygnacji z centralnych kursów euro. Te ogólne kierunki nie naruszają podstawowego celu ESBC, a mianowicie utrzymania stabilności cen<sup>21</sup>.

W zasadzie odstępstwa od artykułu 218, w przypadku, kiedy te umowy w sprawach odnoszących się do reżimu pieniężnego lub kursowego powinny być przedmiotem rokowań pomiędzy Unią Europejską a jednym lub większą liczbą państw trzecich albo organizacji międzynarodowych, Rada, pracując na zalecenie Komisji i po konsultacji z Europejskim Bankiem Centralnym, decyduje o ustaleniach, które dotyczą rokowań i zawarcia tych umów. Reguły ustalone powinny móc zapewnić wyrażanie przez Unię jednolitego stanowiska. Komisja jest w pełni włączana do rokowań<sup>22</sup>.

Państwa Członkowskie mogą prowadzić rokowania w organach międzynarodowych oraz zawierać umowy międzynarodowe bez żadnego uszczerbku dla kompetencji i umów Unii w dziedzinie unii gospodarczej i walutowej.

<sup>19</sup> M. Proczek, *Polityka monetarna w strefie euro*, „Bank i Kredyt” 2008, nr 6, s. 5–6.

<sup>20</sup> Na podst. art. 219, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> Ibidem.

#### **4. Zakończenie**

W niniejszej pracy przedstawione zostały prawne, instytucjonalne i organizacyjne aspekty funkcjonowania EBC. Jego istnienie jest wyrazem szerszych tendencji związanych przede wszystkim z globalizacją oraz integracją gospodarek europejskich i wiąże się z przesunięciem polityki pieniężnej na poziom wspólnotowy.

Ustanowienie EBC, międzynarodowej organizacji monetarnej, a także, a może przede wszystkim integracja krajowych banków centralnych z europejskim systemem bank owości centralnej – ESBC – i z będącym jego częścią Eurosystemem są wyrazem umiędzynarodowienia europejskiej bankowości centralnej. Jak dotąd, żaden obszar polityki Wspólnoty Europejskiej nie osiągnął takiego poziomu integracji jakim jest wspólna polityka pieniężna i polityka kursowa, a tożsamość wspólnotowa najwyraźniej przejawia się właśnie w przypadku euro i EBC. Wspomniany system to również model nowoczesnej bankowości centralnej: celem nadrzędnym jego polityki pieniężnej jest stabilność cen, jest niezależny w realizacji swoich jasno określonych zadań i ponosi pełną odpowiedzialność za ich realizację wobec obywateli i wybranych przez nich przedstawicieli. Niekoniecznie jednak cechy te wynikają ze zmian zachodzących wyłącznie w Europie; są one zgodne z trendem światowym. Prawie nigdzie nie są one jednak widoczne tak wyraźnie i zdecydowanie, jak w prawie zasadniczym EBC – Statucie ESBC i EBC. Włączenie ich do Traktatu WE, dzięki czemu uzyskują status *quasi*-konstytucjonalny, podkreśla ich znaczenie w nowym reżimie pieniężnym Europy.

#### **Bibliografia:**

##### ***Akty prawne:***

Diennik Urzędowy Unii Europejskiej z dnia 26.10.2012 roku, Protokół (Nr 4) w sprawie statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego.

Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 30.03.2010 roku, (Dz. U. UE C83) .

Regulamin Europejskiego Banku Centralnego o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

**Literatura:**

Czubocha K., Paszkowska M., *Rola Europejskiego Banku Centralnego w integracji walutowej krajów członkowskich Unii Europejskiej*, „Finansowy Kwartalnik Finansowy” 2009, nr 4.

Niedzielski B., *Instrumenty polityki pieniężnej stosowane przez EBC w ramach strefy euro*, „Forum Europejskie” 2007, nr 13.

Jaworski. W. Zawadzka, Z., *Bankowość, podręcznik akademicki*, Wyd. Poltext, Warszawa 2007.

Klimontowicz M. (red.), *Bankowość dla praktyków. Europejski Certyfikat Bankowca EFBC*, Gdańsk-Katowice-Warszawa 2010.

Proczek M., *Polityka monetarna w strefie euro*, „Bank i Kredyt” 2008, nr 6.

Śliwa J. *Finanse. Podręcznik dla studentów studiów licencjackich*, Wyd. Wszechnica Polska Szkoła Wyższa TWP, Warszawa 2011.

Wierzbza R., *Europejski Bank Centralny* [w:] R. Kokoszyczyński, B. Pietrzak (red.), *Bankowość centralna od A do Z*, Wyd. Narodowy Bank Polski, Warszawa 2016.