

# ZESZYTY NAUKOWE ZAKŁADU EUROPEISTYKI

Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

szkice z dziedzin nauki



ISSN 1689-9229

Numer 1(1) 2006  
Rzeszów 2006

# ZESZYTY NAUKOWE ZAKŁADU EUROPEISTYKI

Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

Numer 1(1) 2006

szkice z dziedziny nauki

---

zespół redakcyjny: dr Agata Jurkowska, dr Marcin Szewczyk

---

ISSN 1689-9229



Rzeszów 2006

## Spis treści

*Agata Jurkowska*

Rozszerzenie na rozdrożu – Macedonia na progu członkostwa.  
Czy Zachodnie Bałkany będą częścią Unii Europejskiej? 1

*Janusz Mierzwa*

Podstawy traktatowe polityki edukacyjnej Unii Europejskiej –  
ich ewolucja i perspektywy 11

*Agata Jurkowska*

O proporcjonalności w ograniczaniu swobód rynku wewnętrznego.  
Uwagi na tle wyroku C-320/03 KE v. Austria (zakaz ruchu  
ciężarówek w dolinie rzeki Inn) 23

*Kamil Ptak*

System funkcjonowania Organizacji Zbiorowego Zarządzania  
w Polsce na przykładzie stowarzyszenia ZaiKS 39

*Konrad Przypek*

Praktyki cenowe ograniczające konkurencję w Polsce  
i w Unii Europejskiej 78

*Patrycja Soboń*

Problematyka pomocy publicznej w wybranych sektorowych  
programach operacyjnych funduszy strukturalnych 112

*Grzegorz Szymański*

Stereotypy dzielące Polaków i Niemców 134

*Dominika Górski*

Początek integracji Polski z Unią Europejską 170

*Marcin Szewczyk*

Instytucjonalnie uwarunkowane lokalne aspekty subsydiarności 195

## Słowo wstępne

Przedstawiamy pierwszy numer Zeszytów Naukowych Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie. Celem publikacji pozostaje prezentacja dorobku naukowego Zakładu (zarówno jego pracowników, jak i studentów skupionych na seminariach i kołach naukowych) oraz popularyzacja kulturowych, społecznych, politycznych, prawnych i gospodarczych aspektów integracji europejskiej, w tym miejsca Polski w Unii Europejskiej oraz miejsca Europy we współczesnym świecie.

Artykuły prezentowane w pierwszym numerze Zeszytów dotyczą wybranych polityk unijnych (dr J. Mierzwa), dylematów rozszerzania UE (dr A. Jurkowska, D. Górską) problematyki tożsamości narodowej w zjednoczonej Europie (G. Szymański), trzeciego sektora i subsydiarności (dr M. Szewczyk, M. Witkowska), kształtowania warunków konkurencji na rynku wewnętrznym i krajowym (P. Soboń, K. Przypek), wybranych zagadnień prawnych: zasady proporcjonalności (dr A. Jurkowska) i ochrony praw autorskich (K. Ptak). W pierwszym Zeszycie Naukowym nie może zabraknąć również tematyki związanej z funduszami strukturalnymi (A. Żmuda, P. Soboń).

Zdecydowaliśmy o udostępnieniu o wyników prac naukowych na zasadzie *open access* (otwartego dostępu) – materiały zawarte w publikacji są oczywiście objęte prawami autorskimi, autorzy udostępniają je jednak nieodpłatnie, a dzięki elektronicznej formie stają się one dostępnejsze i dużo bardziej przyjazne dla czytelników, tym samym mają szansę dotrzeć

do zdecydowanie większej liczby odbiorców niż tradycyjne wydania papierowe.

Jak wynika z badań przeprowadzonych przez znany *think tank* CIBER (działający przy University College London) w ramach programu Virtual Scholar wśród naukowców z całego świata, corocznie wzrasta liczba osób deklarujących dobry lub bardzo dobry poziom wiedzy na temat czasopism naukowych publikowanych zgodnie z zasadami otwartego dostępu (odpowiednio 18% w 2004 r. i 30% w 2005 r.). Dynamicznie przyrasta również liczba naukowców publikujących w periodykach tego typu (11% w styczniu 2004 r. i 29% w styczniu 2005 r.). Nie ma wątpliwości co do tego, że czasopisma bazujące na otwartym dostępie (*open access journals*) będą stanowić coraz ważniejszy aspekt popularyzacji nauki. Mamy nadzieję, że Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki WSiLiZ wpiszą się w ten nurt i dołączą do najznamienitszych pism w dziedzinie europeistyki.

dr Agata Jurkowska – Kierownik Zakładu Europeistyki WSiLiZ

Agata Jurkowska

## **Rozszerzenie na rozdrożu – Macedonia na progu członkostwa. Czy Zachodnie Balkany będą częścią Unii Europejskiej? \***

*„Powinniśmy skupić się na tym, by postawić na nogach Balkany”  
Olli Rhen (komisarz do spraw rozszerzenia)*

Półtora roku po największym rozszerzeniu UE cierpi na swoistą „postintegracyjną” czkawkę. W toku dyskusji nad budżetem UE na kolejny okres programowania 2007-2013 zaginęły gdzieś idee solidarności, słabo przywoływane co najwyżej przez nowe państwa członkowskie, górę wzięły natomiast partykularne interesy poszczególnych krajów członkowskich, twardo artykułowane w negocjacjach budżetowych zakończonych w grudniu 2005 r. na szczycie w Brukseli.

Okres agresywnych debat budżetowych, odbywających się w dodatku w minorowych nastrojach po fiasku projektu traktatu konstytucyjnego, nie był najlepszym czasem na podejmowanie działań promujących przyszłe rozszerzenie UE, jednak Komisja Europejska zdawała się tego nie zauważać, a komisarz ds. rozszerzenia Fin Olli Rhen był w ostatnich miesiącach 2005 r. bardzo skory do składania deklaracji dotyczących przyszłych stosunków UE i krajów

---

\* Tekst referatu wygłoszonego pierwotnie w czasie Debaty nad Przyszłością Europy – Rzeszów, 14 grudnia 2005 r. , a następnie zaktualizowanego w styczniu 2006 r.

Zachodnich Bałkanów, tj. Albanii, Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii, Bośni i Hercegowiny, Serbii i Czarnogóry oraz Kosowa<sup>1</sup>.

Ewentualna akcesja Zachodnich Bałkanów do UE, bądź choćby obietnica takiej akcesji co najmniej w formie stowarzyszenia lub nawet otwarcia negocjacji, ma dwa wymiary, których analiza prowadzi do przeciwnych wniosków co do szans państw bałkańskich na członkostwo w UE.

Wymiar ekonomiczny skazuje pomysł przystąpienia Macedonii i innych państw Zachodnich Bałkanów raczej na porażkę. Przepaść gospodarcza między tymi państwami a członkami UE jest ogromna i nie wydaje się, aby były republiki jugosłowiańskie były w stanie pokonywać różnice w zadowalającym dla „starej Unii” tempie. Chodzi przecież kraje znacznie zapóźnione gospodarczo, w większości nadal borykające się z tragiczną spuścizną wojny oraz trudnymi (i kosztownymi) początkami własnej państwowości.

Znaczące różnice w rozwoju gospodarczym oznaczają bowiem wyższe koszty integracji krajów bałkańskich, które to koszty – w powszechnej opinii – będą musiały zostać poniesione przez dotychczasowych członków UE. Jak dotąd nie ustał jeszcze w starej Unii strach przed krajami, które dołączyły do Wspólnot w 2004 r. – nadal przysłowiowy już „polski hydraulik” wykorzystywany jest w retoryce europejskich polityków jako winny większości kryzysów gospodarczych i napięć społecznych w krajach Zachodniej Europy. Zdecydowanie słabiej przebijają się do świadomości Europejczyków komunikaty, że obywatele nowych państw członkowskich mogą

---

<sup>1</sup> Używane w kontekście polityki Unii Europejskiej pojęcie „Zachodnie Balkany” nie obejmuje swoim zakresem Chorwacji, która – choć geograficznie również należy do

pozytywnie przyczyniać się do dobrobytu Unii Europejskiej: analizy gospodarki brytyjskiej wskazują przecież, że Polacy pracujących na Wyspach dodali do brytyjskiego PKB aż 280 mln funtów. Dominuje pogląd, że koszty rozszerzenia o nowe państwa ponoszą w całości dawni członkowie Unii, bez względu na to, jak chłonne na towary z Europy Zachodniej mogą okazać się nowe rynki zbytu oraz bez względu na to, jaką rolę dla rozwoju społeczno-gospodarczego „starej Unii” może odegrać siła robocza między innymi z Zachodnich Bałkanów. Nie wydaje się również, aby istotnym argumentem za rozszerzeniem UE o państwa zachodnich Bałkanów było to, że państwa członkowskie UE i tak wspierają finansowo Bałkany. Sporym wydatkiem dla UE pozostaje choćby pomoc w postaci misji wojskowych w południowo-wschodniej Europie (w tym program „Concordia”<sup>2</sup> w 2003 r., zakończona 15 grudnia 2005 r. misja EUPOL Proxima, czy przedłużona na kolejny rok misja EUFOR<sup>3</sup>). Ceną, jaką Unia płaci za stabilizację Bałkanów, jest również program CARDS realizowany w latach 2000-2006, a szacowany na około 4650 mln euro. Są to pieniądze przeznaczone przede wszystkim na budowanie instytucji demokratycznych i rynkowych w państwach objętych programem<sup>4</sup>. Pomoc krajom bałkańskim udzielana była także przed rokiem 2000. Przykładowo w latach 1992-2005 Macedonia uzyskała z Unii Europejskiej wsparcie w wysokości 767 mln euro (w tym 51 mln euro w 2004 r. i 39 mln euro w 2005 r.).

---

państw bałkańskich – status kraju kandydującego do UE uzyskała już w 2004 r.

<sup>2</sup> Zastąpiła misję NATO w Macedonii.

<sup>3</sup> Misja stabilizacyjna EUFOR zastąpiła w 2004 r. siły NATO w Bośni i Hercegowinie, a jej celem pozostaje zapewnienie zgodności z traktatem pokojowym z Dayton.

<sup>4</sup> CARDS Assistance Programme to the Western Balkans: *Regional Strategy Paper 2002-2006* – European Commission, DG External Relations.

Na nic zdadzą się również argumenty podkreślające istotny progres rozwojowy państw bałkańskich, które w 1999 r. notowały ujemny wzrost gospodarczy (-3,8%), a pięć lat później – w 2004 r. osiągnęły wzrost na poziomie 4,7%, zaś bezpośrednie inwestycje zagraniczne zwiększyły się z 273 mln euro w 1999 r. do 1729 mln euro w 2003 r. i 1367 mln euro w 2004 r.<sup>5</sup>

Idea zintegrowania Zachodnich Bałkanów z pozostałą częścią kontynentu wyrasta jednak przede wszystkim z wymiaru politycznego. Przyłączenie krajów bałkańskich do UE, lub co najmniej rozpoczęcie tego procesu, ma stanowić gwarancję stabilności i bezpieczeństwa w regionie.

Wśród barier politycznych, które potencjalnie uniemożliwiają przystąpienie państw bałkańskich do UE, wymienia się przede wszystkim takie kwestie jak: organizacja wyborów według standardów demokratycznych, cywilną kontrolę nad wojskiem, walkę z korupcją, a także – w przypadku dawnych republik jugosłowiańskich – współpracę z Międzynarodowym Trybunałem Karnym do spraw zbrodni w byłej Jugosławii.

Obietnice wejścia do „klubu Europa” od kilku już lat pełnią w polityce wobec Półwyspu Bałkańskiego rolę przysłowiowej marchewki wspomagającej „proces stabilizacji i stowarzyszenia” (*Stabilisation and Association Process*)<sup>6</sup>. Na szczycie europejskim w Feira

---

<sup>5</sup> Dane pochodzą z: *European Economy No 23 – December 2004: The Western Balkans in Transition (Enlargement Papers)*, European Commission – DG for Economic and Financial Affairs,; [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/enlargement\\_papers/2004/elp23en.pdf](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/enlargement_papers/2004/elp23en.pdf), s. 12.

<sup>6</sup> Szerzej na temat aspiracji europejskich krajów bałkańskich w minionych latach – por. S. Tekieli, *Europejska perspektywa Bałkanów Zachodnich*, Prace Ośrodka Studiów Wschodnich Nr 13, marzec 2004, s. 5-15.

w 2000 r. państwa członkowskie przyznały, że kraje bałkańskie, które przystąpią do tego procesu, będą postrzegane jako „potencjalni kandydaci” do członkostwa w UE<sup>7</sup>. Nic zatem dziwnego, że w ciągu kolejnych lat najbardziej (poza Chorwacją) awangardowy w kontekście integracji europejskiej kraj bałkański – Macedonia, z tak ogromną determinacją domagał się nieco bardziej oficjalnego zaproszenia do „europejskiego domu”. Analiza relacji między Macedonią a Unią Europejską doskonale zresztą obrazuje dramatyczne rozdarcie między dążeniem do realizacji idei integracyjnej a bezlitosnym rachunkiem kosztów finansowych i politycznych dalszego rozszerzania UE.

Była Jugosłowiańska Republika Macedonii powstała w 1991 r., zamieszkują ją 2 mln osób. W kwietniu 2001 r. Macedonia (jako pierwszy kraj w regionie) podpisała Układ o Stabilizacji i Stowarzyszeniu, który wszedł w życie dnia 1 kwietnia 2004 r. i miał stanowić krok na drodze do integracji z UE. Przełomowy dla kraju okazał się również kryzys wewnętrzny w 2001 r., kiedy Macedonia znalazła się na skraju wojny domowej. Przywrócenie stabilności było możliwe dzięki konsekwentnej realizacji Umowy Ramowej z Ochrydy, podpisanej 13 sierpnia 2001 r. 22 marca 2004 r. Macedonia złożyła wniosek o członkostwo w UE. 9 listopada 2005 r. Komisja Europejska opublikowała swoją opinię w sprawie wniosku Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii o członkostwo w UE.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Do końca 2005 r. Układ o Stabilizacji i Stowarzyszeniu podpisały tylko Chorwacja i Macedonia.

<sup>8</sup> Komunikat Komisji: Opinia Komisji na temat wniosku Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii o członkostwo w Unii Europejskiej SEC(2005) 1425; SEC(2005) 1429; COM(2005) 562 końcowy. [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2005/pdf/package\\_v/com\\_562\\_final\\_pl\\_opinion\\_fyrom.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2005/pdf/package_v/com_562_final_pl_opinion_fyrom.pdf)

W zakresie kryteriów politycznych Komisja podkreśliła, że co prawda Macedonia stara się umacniać praworządność i demokrację, jednak obserwatorzy OBWE zaobserwowali „szereg nieprawidłowości” w wyborach lokalnych w 2005 r. Ważnym testem dla Macedonii będą kolejne wybory parlamentarne w 2006 r. Komisję zadowala natomiast sytuacja w obszarze przestrzegania praw podstawowych.

Wśród zaleceń Komisji znalazło się jednak wezwanie do poszerzania i wzmacniania niezależności oraz skuteczności sądów, reformy policji, a także zintensyfikowanie działań antykorupcyjnych.

Problematyczne pozostają natomiast stosunki Macedonii z państwami sąsiednimi, zwłaszcza z Grecją. Tutaj konflikt ma charakter fundamentalny, gdyż dotyczy nazwy państwa: Grecja nie godzi się na używanie na arenie międzynarodowej nazwy Macedonia (gdyż uważa ją za zastrzeżoną dla swojej krainy geograficznej i własne dziedzictwo historyczne)<sup>9</sup>, stąd oficjalnie ów bałkański kraj nazywany jest Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii (*Former Yugoslav Republic of Macedonia* – FYROM).

Gospodarka Macedonii osiągnęła wysoki stopień stabilności makroekonomicznej, charakteryzujący się niską inflacją, zrównoważonymi finansami publicznymi i niskim poziomem zadłużenia publicznego. Proces liberalizacji cen i handlu, a także prywatyzacji, jest w dużej części zakończony. Pozytywnie ocenia się kwalifikacje pracowników oraz infrastrukturę transportową i telekomunikacyjną. Macedonia jest również członkiem Światowej Organizacji Handlu.

---

<sup>9</sup> Szerzej na temat konfliktu macedońsko-greckiego: A. M. Polkowska, *Macedonia*, ATLA 2, Wrocław 2000.

Komisja Europejska posunęła się w swojej opinii wręcz do stwierdzenia, że *Widoczna jest daleko posunięta integracja gospodarcza z UE*, choć równocześnie stwierdziła, że *kraj ten nie byłby w stanie sprostać presji konkurencyjnej i siłom rynkowym w ramach UE w perspektywie średniookresowej*. Zasadniczym problemem gospodarki pozostaje w Macedonii wysokie bezrobocie, które od wielu lat utrzymuje się wciąż na poziomie ponad 30% (w 2003 r. – 36,7%), słabość instytucji gospodarki wolnorynkowej, zwłaszcza instytucji finansowych, a także rozbudowana szara strefa.

Oceniając zdolność Macedonii do spełnienia kryteriów członkostwa, Komisja podkreśla, że niezbędne jest przyspieszenie dostosowania prawa krajowego do wspólnotowego ustawodawstwa w dziedzinie: swobody przepływu towarów, własności przemysłowej, polityki konkurencji, kontroli finansowej i ochrony środowiska. Niemniej jednak poprzez swoją opinię z listopada 2005 r. Komisja Europejska zarekomendowała Macedonię jako kraj, któremu można przyznać status państwa kandydującego. Javier Solana (Wysoki Przedstawiciel UE) podkreślał, że *Stosunki między UE a Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii przechodzą właśnie z etapu pokryzysowej stabilizacji do etapu przedakcesyjnego*.

Mimo tego prognozy co do ostatecznej decyzji, której podjęcie planowano w grudniu 2005 r., nie były wcale jednoznaczne. Francuski minister spraw zagranicznych Philippe Douste-Blazy wyrażał wątpliwości co do tego, czy Unia będzie w stanie poradzić sobie „z nową falą rozszerzenia”, a podjęcie ostatecznego rozstrzygnięcia przełożono z dnia 12 grudnia na czas szczytu budżetowego w Brukseli (15-16 grudnia 2005 r.). W tej sytuacji uzasadnione były

podejrzenia, iż przyznanie Macedonii statusu kandydata do UE zostanie w końcu odłożone na jeszcze dalszą przyszłość, zwłaszcza, gdyby miało dojść do fiaska negocjacji budżetowych. Ostatecznie Macedonia uzyskała status państwa kandydującego do UE, jednak bez wskazania nawet niewiążących dat przebiegu i zakończenia procesu akcesyjnego<sup>10</sup>.

Jak wyglądają realne szanse Macedonii (a za nią także innych krajów bałkańskich) na członkostwo w UE? Jedna z konferencji poświęconych tematyce relacji między Zachodnimi Bałkanami a UE nosiła niezwykle znaczący tytuł *Bringing the Balkans into Mainstream Europe*<sup>11</sup>. Komisarz Olli Rhen w swoim wystąpieniu na tej konferencji zauważył, że perspektywa członkostwa dla krajów bałkańskich na pewno będzie stanowiła zachętę do podejmowania reform i działań na rzecz demokratyzacji życia politycznego i społecznego oraz liberalizacji gospodarki. Podobnie działo się przecież kilka lat temu z państwami Europy Środkowej i Wschodniej, taka sama sytuacja występuje dziś w Turcji, czy Chorwacji. W przypadku krajów bałkańskich jest o tyle trudniej, że mamy tam do czynienia również z ogromnymi problemami narodowościowymi, które nie odgrywały właściwie żadnej roli w dotychczasowych rozszerzeniach UE. Zachodnie Bałkany są však nadal obszarem silnych różnicowań etnicznych, stanowiących wciąż zarzewie potencjalnych konfliktów. Kluczowym dla przyszłości Bałkanów w kontekście integra-

---

<sup>10</sup> Presidency Conclusions, European Council – Brussels, 15-16 December 2004, 15914/05 (D/05/4).

<sup>11</sup> Konferencja zorganizowana w Brukseli przez organizację *Friends of Europe*, 8 grudnia 2005.

cji europejskiej będzie 2006 r., kiedy po raz kolejny będzie trzeba zdecydować o losie Kosowa<sup>12</sup>, w co aktywnie musi włączyć się UE.

Proces integracji państw Europy Środkowej i Wschodniej zdecydowanie jednak różnił się od integracji państw Zachodnich Bałkanów. Przede wszystkim dlatego, że w tym drugim przypadku droga do integracji z UE jest dłuższa o trudny etap dochodzenie do stabilizacji państw, które stosunkowo niedawno uczestniczyły w konfliktach zbrojnych. Serbia i Czarnogóra w październiku 2005 r. rozpoczęła negocjacje w sprawie Układu o Stabilizacji i Stowarzyszeniu, natomiast Bośnia i Hercegowina w tym samym miesiącu uzyskała dopiero rekomendacje Komisji na rozpoczęcie negocjacji w sprawie Układu o Stabilizacji i Stowarzyszeniu.

Państwa bałkańskie obawiają się – i chyba słusznie – tego, że projekt europejski zmierza w nicość, Unia Europejska jest strukturą bez pomysłu i perspektyw na przyszłość. Niestety, takie stanowisko potwierdza zarówno fiasko projektu traktatu konstytucyjnego, jak i niedawne problemy budżetowe. Za głównego oponenta idei rozszerzenia uznaje się przede wszystkim Francję, w mniejszym stopniu Holandię, choć i tam konstytucja została odrzucona w referendum. Zachodnie Bałkany obawiają się tego, że zamiast pełnego członkostwa zostanie im zaproponowane „uprzywilejowane stowarzyszenie”. Zgoda na kandydowanie Macedonii do UE oddala nieco te obawy, ale brak jakiegokolwiek harmonogramu procesu akcesyjnego dla tego kraju skłania do odczytywania zaproszenia Macedonii

---

<sup>12</sup> Nie bez wpływu na sytuację w Kosowie pozostanie śmierć prezydenta Ibrahima Rugovy 21 stycznia 2006; por. także: W. Stanisławski, A. Balcer, *Kosowo: brak łatwych scenariuszy*, Seria: Komentarze, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, 24 listopada 2005 (<http://www.osw.waw.pl/pub/koment/2005/11/051124c.htm>).

do UE jedynie jako pustego gestu politycznego. Zamiast podejmować zdecydowane kroki ku rozszerzeniu, Unia zasłania się parawanem swojej deklaracji z Salonik (Agenda z Salonik dla Bałkanów Zachodnich) z czerwca 2003 r.: (...) *tempo dążeń krajów Bałkanów Zachodnich do Unii Europejskiej zależy od nich samych i będzie uzależnione od wyników poszczególnych krajów w zakresie wdrażania reform, a tym samym wypełniania kryteriów ustanowionych na szczycie Rady Europejskiej w Kopenhadze w 1993 r. oraz warunków procesu stabilizacji i stowarzyszenia*. Wielką niewiadomą pozostaje to, czy maszynę rozszerzenia UE na państwa bałkańskie uda się wprawić w ruch podczas prezydentury austriackiej przypadającej na pierwszą połowę 2006 r.

Integracja Zachodnich Bałkanów jest dziś postrzegana jako starcie racji gospodarczych i politycznych. Jeśli wygrają te drugie, to drzwi do UE, choć nie otworzą się na oścież, to przynajmniej się uchylą. Jeżeli natomiast priorytetowo będziemy traktować racje gospodarcze za poszerzaniem UE, a ściślej rzecz biorąc: domniemywać kosztów rozszerzenia UE, to te drzwi jeszcze na długo mogą zostać zamknięte.

Janusz Mierzwa

## **Podstawy traktatowe polityki edukacyjnej Unii Europejskiej – ich ewolucja i perspektywy.**

Wśród zagadnień będących w obszarze zainteresowań Unii Europejskiej zwykle wymienia się takie, jak wspólną politykę rolną, politykę regionalną czy politykę pieniężną (w kontekście unii gospodarczej i walutowej). Rzadko w tym wyliczeniu znajdziemy politykę edukacyjną. Trudno się temu dziwić. W świetle definicji przytaczanych w opracowaniach polityka edukacyjna koncentruje się na zasadach organizacji systemów nauczania, zapewnieniu im odpowiednich podstaw finansowych czy wreszcie określeniu zasad zarządzania oświatą. W zakres polityki edukacyjnej wchodzi również konieczność określenia kształtu i treści nauczania<sup>1</sup>. Żadnego z tych elementów nie można przypisać kompetencjom Wspólnot Europejskich. Czym zatem jest polityka edukacyjna WE? Działania Unii Europejskiej w obszarze edukacji (trudno je nazwać polityką w tradycyjnym tego słowa znaczeniu) to raczej zespół założeń i narzędzi w zakresie edukacji podejmowanych przez UE w celu realizacji pewnych zadań, mających szerszy społeczno-ekonomiczny kontekst.

W niniejszym tekście postaramy się zatem odpowiedzieć na pytania o miejsce, zakres i perspektywy rozwoju polityki edukacyjnej UE. Ze względu na mocne osadzenie tego terminu w literaturze

---

<sup>1</sup> D. Dziewulak, *Systemy szkolne Unii Europejskiej*, Warszawa 1997, s. 10-11.

przedmiotu będziemy się nim posługiwać, z zastrzeżeniem powyższych uwag. Nie dość bowiem, że trudno nazwać ów zespół założeń oraz narzędzi „polityką”, to jak słusznie zauważa się, państwa członkowskie skutecznie starały się unikać w traktatach samego tego sformułowania<sup>2</sup>.

Rezultaty poszukiwania przejawów zainteresowania Wspólnot Europejskich obszarem edukacji w Traktatach Rzymskich, a przede wszystkim w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą mogą nas nieco rozczarować. Brakuje bowiem w nich odrębnej części poruszającej problem edukacji. Nie znaczy to jednak, iż zagadnienie to zostało całkowicie pominięte podczas przygotowywania tekstu Traktatu. Problem edukacji towarzyszył podstawowemu celowi Wspólnoty, jakim był rozwój gospodarczy państw członkowskich, stąd jedynym z nielicznych elementów, na które zwrócono uwagę, był problem kształcenia zawodowego. Odniesienie do niego znalazło się w Dziale III „Polityka społeczna”. W zawartym w nim art. 118 zalecono ścisłą współpracę państw członkowskich w zakresie kształcenia i doskonalenia zawodowego<sup>3</sup>. Ostatycznym celem miało być tu sformułowanie wspólnej polityki w tym zakresie (art. 128)<sup>4</sup>. Jak przyszłość miała pokazać, nawet ten szczerkowy element polityki edukacyjnej miał charakter deklaratoryjny. Narzędziem, nadającym wyżej wymienionym postanowieniom praktyczny wymiar był jedynie, powołany na mocy Traktatu, Europejski

---

<sup>2</sup> W. Nicoll, T. C. Salmon, *Zrozumieć Unię Europejską*, Warszawa 2002, s. 369.

<sup>3</sup> *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą*, „Zbiór dokumentów”, 5/1957, s. 1035.

<sup>4</sup> Tamże, s. 1040.

Fundusz Społeczny (art. 125)<sup>5</sup>. Środki znajdujące się w jego dyspozycji miały być przeznaczone między innymi na działania w zakresie doskonalenia zawodowego. Traktat ustanawiający EWG odniósł się również, co w pewnej mierze można uznać za zagadnienie związane z polityką edukacyjną, do problemu uznawalności dyplomów. Odpowiednie regulacje w tym zakresie miały zostać przyjęte na podstawie art. 57<sup>6</sup>. Proponowano uzgodnienie między państwami członkowskimi odpowiednich regulacji rozwiązujących problem wzajemnej uznawalności kwalifikacji.

Nie da się ukryć, iż zarówno problem kształcenia oraz doskonalenia zawodowego, jak i uznawalność dyplomów, to elementy bardzo ściśle związane z rozwojem gospodarczym. Niewątpliwie w pewnej mierze zależy on również od rozwoju kwalifikacji i umiejętności dostosowania się obywateli potrzeb rynku pracy. Z kolei, od zastosowania odpowiednich rozwiązań w zakresie uznawalności dyplomów zależało praktyczne funkcjonowanie jednego z filarów wspólnego rynku, tj. swobody przepływu osób. Wspomniane zagadnienia edukacyjne rozważano więc niejako przy okazji problemów gospodarczych. Stąd można mieć uzasadnione wątpliwości co do pojawiającego się w literaturze stwierdzenia, że polityka edukacyjna Wspólnot Europejskich opiera się na Traktacie ustanawiającym EWG<sup>7</sup>.

Pozostałe zagadnienia związane z edukacją miały pozostać poza jakimkolwiek wpływem Wspólnot Europejskich. Takiemu stanowisku sprzyjały głębokie różnice pomiędzy poszczególnymi

---

<sup>5</sup> Tamże, s. 1038.

<sup>6</sup> Tamże, s. 995.

państwami członkowskimi w zakresie systemów oświatowych. Niechęć do przeprowadzania jakichkolwiek zmian w tym zakresie doprowadziła ostatecznie do wydania w 1974 r. przez Radę Ministrów EWG oświadczenia o zachowaniu przez poszczególne państwa członkowskie własnych struktur organizacyjnych szkolnictwa<sup>8</sup>. EWG miała przede wszystkim wspierać rozwój gospodarczy. Oddzielnym zagadnieniem była obecna po dziś dzień niechęć państw członkowskich do nadmiernego, w ich zdaniem, obdarzania kompetencjami ponadnarodowych instytucji.

Przekonanie, że rozwój gospodarczy państw członkowskich EWG samoistnie rozwikła problemy społeczne w Europie Zachodniej dominował przez dość długi okres. Błąd założenia, że szereg zagadnień o charakterze ogólnoeuropejskim można rozwiązać na szczeblu krajowym bądź uczyni to niewidzialna ręka rynku, ujawnił się z całą jaskrawością na skutek splotu szeregu czynników. Okazało się, że kryzys gospodarczy lat 70. spowodował pojawienie się szeregu problemów takich, jak wzrastające jednocześnie bezrobocie i inflacja. Również pierwsze rozszerzenie Wspólnot Europejskich w 1973 r. o Wielką Brytanię, Danię i Irlandię spowodowało włączenie do ugrupowania integracyjnego państwa, którego poziom gospodarczy znacznie odbiegał od przeciętnej dotychczasowych członków EWG. Względnie jednorodny ekonomicznie skład (z wyjątkiem uboższego południa Włoch) uległ pewnemu zróżnicowaniu, które pogłębiało się wraz z akcesją kolejnych państw: Grecji, Hiszpanii oraz Portugalii. Te dwa elementy spowodowały konieczność stop-

---

<sup>7</sup> I. Kienzler, *Leksykon Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 198-199.

<sup>8</sup> OJ C 098, 20.08.1975 p. 0002-0002.

niowego rozszerzenia obszaru zainteresowań Wspólnot Europejskich na zagadnienia wydawałoby się na pierwszy rzut oka NIEekonomiczne. Znalazło to odzwierciedlenie w pierwszej kolejności w obszarze polityki regionalnej<sup>9</sup>, a następnie w ramach przyjętego w lutym 1986 r. Jednolitego Aktu Europejskiego, o dziedzinę ochrony środowiska, badań naukowych czy polityki społecznej.

Wspomnianym problemom *stricto* ekonomicznym lat 70. towarzyszyły również pewne perturbacje natury społecznej. Otóż prowadzona przez państwa Europy Zachodniej od zakończenia II wojny światowej polityka importu siły roboczej z państw uboższych, która miała uzupełnić braki rąk do pracy w odbudowującej się gospodarce, zaczęła przynosić pewne nieprzewidziane skutki. Pojawienie się, wskutek kryzysu gospodarczego lat 70., masowego bezrobocia nie powstrzymało napływu imigrantów. Problemu nie rozwiązywały również pojawiające się wówczas restrykcyjne regulacje, które ograniczały zjawisko jedynie do procesu łączenia rodzin<sup>10</sup>. Pomijając fakt, iż próby zatrzymania napływu imigrantów, który trwał także w warunkach dekonunktury, nie przyniosły oczekiwanych rezultatów – państwa członkowskie Wspólnot Europejskich nadal były postrzegane jako obszar bezpieczeństwa i dobrobytu, do którego dostanie się warto było ryzyka – należy zwrócić uwagę na towarzyszącą temu świadomość konieczności przystosowania systemów edukacyjnych do nowej rzeczywistości społecznej. Impulsem dla tych działań był

---

<sup>9</sup> A. Maciaszczyk, *Polityka regionalna i fundusze strukturalne Wspólnot Europejskich*, [w:] M. Błaszczak, Świerkocki (red.), *Wybrane problemy integracji europejskiej*, Łódź 2000, s. 16 i nn

<sup>10</sup> W. Rabczuk, *Polityka edukacyjna Unii Europejskiej wobec imigrantów oraz mniejszości narodowych i etnicznych*, Warszawa 2002, s. 35.

jednoczesny proces tworzenia wspólnego rynku z warunkującą go swobodą przepływu osób<sup>11</sup>. Możliwość podjęcia pracy w dowolnym kraju Wspólnoty przez jej mieszkańców implikowała z jednej strony zastosowanie rozwiązań umożliwiających porównanie kwalifikacji (zagadnienie uznawalności dyplomów), a z drugiej zapewnienie wykształcenia dzieciom tychże pracowników, władających przecież innym językiem, wychowanych w innej kulturze. Konsekwencją tych dwóch procesów – migracji wewnątrz Wspólnoty oraz napływu ludności spoza niej – było pojawienie się w poszczególnych państwach członkowskich rzesz ludzi wyrastających w odmiennych warunkach kulturowych, posługujących się często jednym językiem, w dodatku innym niż język kraju przyjmującego.

Próba odpowiedzi na te problemy były dwie regulacje wspólnotowe: Rozporządzenie Rady 1612/68/EWG z 15 października 1968 r.<sup>12</sup> oraz Dyrektywa Rady 77/486/EWG z 25 lipca 1977 r.<sup>13</sup>. Pierwszy z tych aktów obligował rządy państw członkowskich do zapewnienia równych warunków dostępu i prowadzenia kształcenia ogólnego i zawodowego dla dzieci pracowników migrujących wewnątrz Wspólnoty. Rozporządzenie oraz późniejsze orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości zobowiązywało państwa członkowskie nie tylko do równych warunków dostępu do szkolnictwa, ale również do zapewnienia pomocy pośredniej<sup>14</sup>. Regulacje zawarte w powyższym rozporządzeniu uległy pewnemu rozszerzeniu i wzmocnieniu

---

<sup>11</sup> A. Lubbe, *Ekonomiczne podstawy integracji*, [w:] D. Milczarek, A. Z. Nowak (red.), *Integracja europejska. Wybrane problemy*, Warszawa 2003, s. 237-242.

<sup>12</sup> OJ L 257, 19/10/1968 p. 2-12.

<sup>13</sup> OJ L 199, 06/08/1977 p. 32-33.

<sup>14</sup> W. Rabczuk, wyd. cyt., s. 23-24.

w Dyrektywie Rady 77/486/EWG. Przyznaje ona każdemu dziecku pracownika-obywatela państwa członkowskiego Wspólnoty prawo do bezpłatnego kształcenia, obejmującego zarówno naukę języka państwa przyjmującego, jak i naukę języka kraju macierzystego oraz jego kultury<sup>15</sup>. Istotne znaczenie obu regulacji ma podstawę w ich charakterze. We wspólnotowym systemie prawnym rozporządzenie jest aktem normatywnym, określającym zarówno cel, jak i środki prowadzące do jego osiągnięcia. Jednocześnie staje się automatycznie obowiązujące w państwach członkowskich Wspólnoty wraz z publikacją w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich. Z kolei dyrektywa, będąca aktem prawnym niższego rzędu, określa cel, pozostawiając metody jego osiągnięcia do indywidualnego rozstrzygnięcia w każdym państwie. Stąd implementacja dyrektywy do porządku prawnego danego państwa członkowskiego wymaga odrębnych regulacji ustawowych. Co ważne, zarówno rozporządzenia jak i dyrektywy mają charakter obowiązujący dla państw członkowskich<sup>16</sup>.

Zatem na tym etapie historii integracji europejskiej można wyszczególnić kilka obszarów, które obejmowała polityka edukacyjna Wspólnot (z formalnego punktu widzenia nie istniejąca): kształcenie zawodowe, uznawalność dyplomów oraz zapewnienie odpowiedniej edukacji dzieciom pracowników migrujących. Szczupłość tematyki wynikała ze wspomnianego przekonania o samoistnym rozwiązaniu problemów społecznych poprzez rozwój gospodar-

---

<sup>15</sup> Tamże, s. 27-29.

<sup>16</sup> Szerzej por. np.: *Dokumenty europejskie*, t. I, A. Przyborowska-Klimczak i E. Skrzydło-Tefelska (oprac.), Lublin 1996, s. 26-28; M. Herdegen, *Prawo europejskie*, Warszawa 2004, s. 53.

czy. Trudno nie przyznać racji niektórym badaczom, iż początki polityki edukacyjnej Wspólnot Europejskich zdominowane były przez priorytety gospodarcze<sup>17</sup>.

Fundamentalną zmianę w zakresie polityki edukacyjnej wprowadzał Traktat z Maastricht. Modyfikacje traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską wprowadziły odrębny rozdział „Edukacja, szkolenie zawodowe i młodzież”. Zgodnie ze sformułowaną w Traktacie o Unii Europejskiej (inna nazwa Traktatu z Maastricht) zasadą subsydiaryzmu (pomocniczości)<sup>18</sup>, Wspólnota zobowiązana jest jedynie do współpracy z państwami członkowskimi i wspierania działań w wybranych obszarach edukacji. Zaznaczono, że odmienności kulturowe, językowe, a także w zakresie organizacji systemów oświatowych, które mają bardzo zróżnicowany charakter<sup>19</sup>, pozostają w wyłącznej gestii państw członkowskich. Zakres działania Wspólnot w obszarze polityki edukacyjnej został ograniczony już przez sam fakt zdefiniowania zasady pomocniczości. Art. 36 TWE mówił bowiem wyraźnie: *W zakresie, który nie podlega jej wyłącznej kompetencji, Wspólnota podejmuje działania, zgodnie z zasadą subsydiarności, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, gdy cele proponowanych działań nie mogą być skutecznie osiągnięte przez Państwa Członkowskie, a zatem z uwagi na skalę lub skutki proponowanych działań, zostaną lepiej zrealizowane przez Wspólnotę*<sup>20</sup>. Stąd art. 126 dotyczący edukacji podnosił zagadnienia wspierania europejskiego

---

<sup>17</sup> M. Perkowski, Z. Szczepanowski, *Unia Europejska wobec edukacji*, [w:] M. Perkowski (red.), *Integracja europejska – wprowadzenie*, Warszawa 2002, s. 328.

<sup>18</sup> Szerzej por.: I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2000, s. 154-158.

<sup>19</sup> Por. np.: D. Dziewulak, wyd. cyt., s. 120-131.

<sup>20</sup> *Dokumenty...*, wyd. cyt., s. 46.

wymiaru edukacji, nauki języków obcych, wymiany międzynarodowej uczniów, studentów, nauczycieli, wymiany informacji między ośrodkami naukowymi i badawczymi. Podniesiono sprawę uznawalności dyplomów oraz zaliczenia pobytów studentów na uczelniach państw Unii Europejskiej w poczet normalnego toku studiów (co zostało rozwiązane poprzez wprowadzenie Europejskiego Systemu Punktów Transferowych – ECTS). W TWE znalazł się również zapis o zachęcaniu do rozwoju kształcenia na odległość<sup>21</sup>. Trzeba przy tej okazji wskazać na ścisłe związki tej formy edukacji z zagadnieniem dostosowania kwalifikacji obywateli państw członkowskich do potrzeb rynku pracy. Podkreślenie znaczenia kształcenia na odległość z jednej strony wpisuje się więc w dotychczasowy kontekst edukacji jako elementu wspólnego rynku, z drugiej zaś wiąże się ściśle z rozwojem nowoczesnych technologii (czyli też ściśle związki z gospodarką). Warto również dodać, że znacznie uszczegółowiono zagadnienie kompetencji Wspólnot w obszarze kształcenia zawodowego, co nie może dziwić w świetle znaczenia jakie dotychczas przywiązywano do niego.

Przyjęte w późniejszym okresie zmiany w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską, czyli Traktat Amsterdamski (1997) oraz Traktat Nicejski (2001), nie wprowadzały merytorycznych modyfikacji w rozdziale „Edukacja, szkolenie zawodowego i młodzież”. Jedynym novum była zmiana numeracji tytułu obejmującego ów rozdział (z VIII na XI) oraz artykułów (z 126-127 na odpowiednio 149-150). Dokonano jej na mocy postanowień Traktatu

---

<sup>21</sup> Tamże, s. 110-111.

Amsterdamskiego<sup>22</sup>. Nowe elementy w zakresie obszaru edukacji zaproponowano dopiero w projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Do tematu „Edukacja, kształcenie zawodowe i młodzież” włączono również sport. Także w przypadku tego zagadnienia nacisk położono przede wszystkim na problem współpracy między organizacjami sportowymi, a także wsparcie „europejskiego wymiaru sportu”. Wychodząc naprzeciw wyzwaniom współczesności opowiedziano się również za zwiększeniem dostępności infrastruktury sportowej oraz walką z dopingiem<sup>23</sup>. Trudno dziwić się powiązaniu tematyki edukacji i sportu w sytuacji gdy rok 2004 został uznany za rok edukacji poprzez sport<sup>24</sup>. Zresztą umieszczenie zagadnienia sportu w zapisach traktatowych można również postrzegać jako próbę dalszego przybliżenia obywatelom państw członkowskich tak abstrakcyjnego tworu, jakim jest Unia Europejska<sup>25</sup>.

Prawne podstawy polityki edukacyjnej znajdują swój praktyczny wymiar w programach proponowanych przez Unię Europejską: SOCRATES, LEONARDO da VINCI oraz MŁODZIEŻ. Zawarte w ich priorytetach zagadnienia takie, jak: nauka języków obcych, wymiana młodzieży i nauczycieli (także akademickich) czy sieci informujące o porównywalności i uznawalności dyplomów wykazują ścisły związek z konkretnymi przepisami traktatowymi.

---

<sup>22</sup> *Dokumenty europejskie*, t. III, A. Przyborowska-Klimczak i E. Skrzydło-Tefelska (oprac.), Lublin 1999, s. 223-225.

<sup>23</sup> M. Muszyński, S. Hambura, *Konstytucja dla Europy. Tekst pełny. Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Protokoły. Deklaracje. Tabele rozbieżności językowych w tekście polskim*, Bielsko-Biała 2005, s. 155.

<sup>24</sup> OJ L 43, 18/02/2003 p. 1

<sup>25</sup> W. Nicoll, T. C. Salmon, wyd. cyt., s. 370.

Analiza ewolucji, jaką przeszła polityka edukacyjna Unii Europejskiej od traktatów rzymskich po Traktat Nicejski, wyraźnie wskazuje, iż sfera ta pozostawała, pozostaje i nadal będzie pozostawać domeną polityk poszczególnych państw członkowskich. Przyporządkowując politykę edukacyjną do poszczególnych rodzajów kompetencji, wydaje się, że należałoby ją umieścić w obszarze kompetencji dzielonych między Wspólnotę a państwa członkowskie z wyraźną przewagą tych drugich. Nie należy spodziewać się, aby w dającej się przewidzieć perspektywie stan ten mógł ulec zmianie. Ograniczenia o charakterze społecznym, kulturowym, historycznym nie pozwalają na harmonizację systemów oświatowych poszczególnych państw członkowskich. Inna rzecz, czemu taka harmonizacja miałaby służyć. Trudno podejrzewać, by pociągnęła za sobą np. zwiększenie efektywności szkolnictwa. Równocześnie istnienie odrębności w tym zakresie nie powinno zahamować procesu pogłębiania integracji. Wszak w ramach samych państw Unii Europejskiej istnieją spore różnice systemowe, mające korzenie w wielowiekowej tradycji (np. Wielka Brytania)<sup>26</sup>. Z tych względów trudno oczekiwać by polityka edukacyjna przeszła z obszaru kompetencji dzielonych (z naciskiem na kompetencje państw członkowskich) do kompetencji wyłącznych Wspólnoty. Natomiast w działaniach Unii Europejskiej edukacja nadal będzie traktowana w kategoriach elementu szerzej pojmowanej polityki gospodarczej.

Choć Traktat ustanawiający Konstytucję można, po referendach we Francji i Holandii, uznać za martwy, to nie sfera szeroko

---

<sup>26</sup> D. Dziwulak, wyd. cyt., s. 110 i nn.; *Struktury systemów kształcenia ogólnego i zawodowego w Unii Europejskiej*, Warszawa 1998, s. 455 i nn.

rozumianej polityki edukacyjnej stanowiła tu źródło kontrowersji. Dla sprawnego funkcjonowania integracja europejska wymaga stawiania sobie coraz to nowych celów. W bliższej lub dalszej przyszłości, w zależności od szybkości przełamania kryzysu w UE, należy spodziewać się przyjęcia nowego traktatu upraszczającego strukturę UE. Rozwiązania dotyczące edukacji, młodzieży, kształcenia zawodowego czy sportu będą zapewne bardzo podobne do odpowiednich zapisów Traktatu konstytucyjnego.

Agata Jurkowska

**O proporcjonalności w ograniczaniu swobód rynku  
wewnętrznego. Uwagi na tle wyroku C-320/03 KE v. Austria  
(zakaz ruchu ciężarówek w dolinie rzeki Inn)**

**1. Wprowadzenie**

Przynależność państw do Unii Europejskiej rodzi przede wszystkim obowiązek przestrzegania prawa tworzonego pod auspicjami UE. Rządy krajów członkowskie muszą liczyć się z tym, że ich działania, choć ukierunkowane na interes narodowy, podlegają także kontroli ze strony instytucji wspólnotowych, głównie Komisji Europejskiej. Kryterium tej kontroli stanowi zgodność działań państw członkowskich z prawem wspólnotowym, a ściślej – z celami i wartościami realizowanymi przez legislację na poziomie ponadnarodowym. Spory między Komisją a państwami członkowskimi wynikają zawsze ze starcia się dwóch racji – wspólnotowej i krajowej (narodowej) oraz dążenia do obrony dwóch interesów – wspólnotowego i krajowego. Interesy te w pojedynczych sporach mogą wydawać się przeciwstawne, w długofalowej perspektywie ta sprzeczność nie jest już tak bardzo oczywista.

Konfrontacja Komisji i państwa członkowskiego następuje zazwyczaj w związku z wniesieniem skargi i uruchomieniem procedury przewidzianej w art. 226 Traktatu (skarga na naruszenie przepi-

sów Traktatu przez kraj członkowski)<sup>1</sup>. Możliwa jest także konfrontacja stanowiska Komisji i państw członkowskich przy okazji innych typów procedur przez Trybunałem Sprawiedliwości, np. procedury z art. 230<sup>2</sup>, która pozwala wielu podmiotom, w tym krajom członkowskim, wystąpić z wnioskiem o stwierdzenie nieważności aktu prawa wspólnotowego.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Komisja przeciwko Austrii, wydany 15 listopada 2005 r.<sup>3</sup>, wskutek skargi wniesionej na podstawie art. 226 TWE, doskonale obrazuje przeciwstawienie racji państwa członkowskiego i Wspólnoty, a co więcej, wskazuje na istnienie jeszcze jednego interesariusza, tym razem już z poziomu globalnego, jakim jest ekologia.

## 2. Stan faktyczny

Sprawa będąca przedmiotem wyroku Trybunału dotyczyła niezgodności z prawodawstwem rynku wewnętrznego austriackich przepisów wprowadzających zakaz poruszania się pewnych typów ciężarówek po alpejskiej autostradzie przebiegającej przez dolinę

---

<sup>1</sup> Szerzej o skardze na podstawie art. 226 TWE: A. Wyrozumski, *Państwa członkowskie a Unia Europejska*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, WPiPG, Warszawa 2004, s. 352-355

<sup>2</sup> Szerzej o skardze na podstawie art. 230 TWE: A. Wyrozumski, *System ochrony prawnej* [w:] tamże, s. 300-317; A. Jurkowska, T. Skoczny, *Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawach konkurencji w latach 1962-1989*, [w:] A. Jurkowska, T. Skoczny (oprac.), *Prawo konkurencji Wspólnoty Europejskiej. Orzecznictwo. Tom I*, Wyd. WZ UW, Warszawa 2004, s. 37-41.

<sup>3</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (Wielka Izba) z dnia 15 listopada 2005 r. C-320/03 Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Austrii (dotąd niepublikowany; dostępny pod adresem: <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Rechercher&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C-320/03&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100> dalej: KE v. Austria lub Komisja v. Austria.

rzeki Inn. Władze Tyrolu wydały w 2003 r. rozporządzenie<sup>4</sup> zakazujące poruszania się po 46-kilometrowym odcinku autostrady A12 (między Kundl i Ampass) pojazdów ciężarowych o masie ponad 7,5 tony, przewożących niektóre rodzaje artykułów, takie jak np. odpady, kamienie, ziemia, pojazdy mechaniczne, bale drewniane, itd. Zakaz ten – zgodnie z art. 4 aktu - nie dotyczył jednak, nawet jeśli spełniały wymogi rozporządzenia, ciężarówek wykorzystywanych przez lokalne firmy, tj. tych, które zaczynały lub kończyły swoją podróż na terenie Innsbruka lub jednostek podziału terytorialnego (dystryktów): Kufstein, Schwaz oraz Innsbruck – Land. Zakaz nie obejmował także niektórych kategorii pojazdów, w tym pojazdów wykorzystywanych do utrzymywania w dobrym stanie autostrady, pojazdów rolniczych czy związanych z gospodarką leśną. Rozporządzenie pozostawiało również otwarte na inne wyłączenia spod zakazu, które mogły być ustanowione ze względu na ważny interes publiczny lub prywatny.

Bezpośrednią przyczyną regulacji władz Tyrolu był zwiększający się, skutek nadmiernego natężenia ruchu drogowego, poziom zanieczyszczenia środowiska w dolinie rzeki Inn. Wyznacznikiem poziomu zanieczyszczeń są postanowienia Dyrektywy 96/62/WE<sup>5</sup> oraz 99/30/WE<sup>6</sup>, przede wszystkim zaś wartości limi-

---

<sup>4</sup> Rozporządzenie premiera Tyrolu z dnia 27 maja 2003 r. (BGBl. II, 279/2003); dalej: rozporządzenie.

<sup>5</sup> Dyrektywa Rady 96/62/WE z dnia 27 września 1996 r. w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza (Dz. Urz. WE 1996 L 296/55).

<sup>6</sup> Dyrektywa Rady 99/30/WE z dnia 22 kwietnia 1999 r. odnosząca się do wartości dopuszczalnych dla dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i tlenków azotu oraz pyłu i ołowiu w otaczającym powietrzu (Dz. Urz. WE 1999 L 163/41), zmieniona Decyzją Komisji 2001/744/WE z dnia 17 października 2001 r. (Dz. Urz. WE L 278/35).

tów określone w załącznikach do tych aktów. Przykładowo, zgodnie z sekcją 1 załącznika do dyrektywy 1999/30 dopuszczalna roczna ilość dwutlenku azotu wynosi  $56 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , a w 2002 r. w okolicach Innsbruka pomiary wskazywały zawartość  $61 \mu\text{g}/\text{m}^3$  tego związku. Zanim znany był wynik rocznego pomiaru, już 1 października 2002 r. władze Tyrolu wprowadziły czasowy zakaz ruchu ciężarówek nocą. Później okres trwania zakazu był stopniowo rozszerzany, tak, że od 1 czerwca 2003 r. przyjął postać permanentnego zakazu nocnego ruchu ciężarówek na wyznaczonym odcinku autostrady w dolinie Inn. 27 maja 2003 r. Landeshauptmann w Tyrolu wydał rozporządzenie (na podstawie austriackiej ustawy o ochronie środowiska), które dotychczasowe, i tak dość szerokie, ograniczenia, zamieniło na środek możliwie najbardziej radykalny – całkowity zakaz ruchu ciężarówek o wadze powyżej 7,5 ton na drodze A 12. Zakaz został ustanowiony bezterminowo i miał obowiązywać od 1 sierpnia 2003 r. (to znaczy już dwa miesiące po przyjęciu regulacji!).

Autostrada A 12 (określana także jako „korytarz Brenner”) jest jedną z głównych arterii komunikacyjnych między północą (Niemcy) a południem Europy (Włochy). Według obliczeń Komisji Europejskiej aż 80% transportu przypadającego na A 12 wykonywanego jest przez przedsiębiorstwa spoza Austrii. Z kolei, co skrupulatnie wyliczyła Komisja, transport lokalny, który może korzystać z wyłączenia spod zakazu ruchu, stanowi aż w 80% domenę przedsiębiorstw austriackich. Nic zatem dziwnego, że Komisja Europejska uznała za prawdopodobne, iż rozporządzenie w sprawie ruchu w dolinie Inn stanowi barierę w swobodnym przepływie towarów, gwarantowanym przez art. 28 Traktatu.

Korzystając ze swoich uprawnień „strażnika Traktatu” Komisja wniosła do Trybunału Sprawiedliwości opartą na art. 226 TWE skargę, której przedmiotem było rozporządzenie ustanawiające zakaz ruchu ciężarówek. Ponadto, Komisja wystąpiła do równocześnie z wnioskiem o wydanie zarządzenia tymczasowego, zobowiązującego Austrię do zawieszenia obowiązywania aktu prawnego, do którego odnosiła się skarga Komisji. Co do zasady skarga na podstawie art. 226 TWE (tak zresztą jak i inne rodzaje skarg) nie wywiera skutku suspensywnego – jego zaistnienie wymaga odrębnego zarządzenia sądowego (w omawianym przypadku wydanego przez prezesa Trybunału Sprawiedliwości<sup>7</sup>).

Skargę Komisji poparły również Niemcy i Włochy, tj. te państwa członkowskie, których przedsiębiorstwa, ze względu na sąsiedztwo Austrii, najmocniej odczułyby skutki zakazu ruchu.

### **3. Kluczowe rozstrzygnięcia**

Główne rozstrzygnięcie wyroku koncentruje się na zasadności tak samego wprowadzenia przez Austrię zakazu, jak i – co wydaje się o wiele ciekawsze – jego zakresu.

---

<sup>7</sup> Postanowienie Prezesa Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 lipca 2003 r. w sprawie C-320/03 R *Komisja v. Austria* (Zb. orz. 2003, I-7929) – zawieszenie wykonanie zakazu zawartego w spornym rozporządzeniu aż do momentu ogłoszenia postanowienia kończącego postępowania o zastosowanie środka tymczasowego. Postanowienie Prezesa Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 października 2003 r. w sprawie C-320/03 R *Komisja v. Austria* (Zb. orz. 2003, I-11665) – przedłużenie zawieszenia wykonania zakazu do 30 kwietnia 2004 r. Postanowienie Prezesa Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie C-320/03 R *Komisja v. Austria* (Zb. orz. 2004, I-3593) – utrzymanie zawieszenia do momentu orzeczenia przez Trybunał co do istoty skargi.

### *Wprowadzenie zakazu ruchu pojazdów ciężarowych*

Uzasadniając treść regulacji przyjętej w Tyrolu, rząd Austrii powoływał się na przesłanki ochrony zdrowia publicznego oraz ochrony środowiska – zakaz ruchu samochodów o dużej masie miał przełożyć się na spadek poziomu zanieczyszczenia powietrza, a tym samym spowodować poprawę warunków życiowych mieszkańców doliny Inn („poprawienie jakości powietrza w celu trwałej ochrony zdrowia ludzkiego – art. 1 rozporządzenia). Rząd austriacki argumentował również, że poprzez wprowadzenie zakazu ruchu ciężarówek wdraża wspólnotowe dyrektywy z zakresu ochrony środowiska. W tym kontekście Austria przywołała między innymi art. 7 dyrektywy 96/62, który w ustępie 1 stanowi: „Państwa Członkowskie podejmują konieczne środki w celu zapewnienia przestrzegania wartości dopuszczalnych” oraz art. 8 ust. 3 tego samego aktu, zgodnie z którym „W strefach i aglomeracjach określonych w ust. 1 [w których poziomy zawartości jednego lub większej liczby zanieczyszczeń są wyższe niż wartości dopuszczalne powiększone o margines tolerancji] Państwa Członkowskie podejmują środki zmierzające do zapewnienia przygotowania lub wykonania planów lub programów osiągnięcia wartości dopuszczalnych w określonym czasie”.

Podważając argumentację Austrii, Komisja wskazała przede wszystkim na błędne oparcie uzasadnienia wprowadzonych przez Austrię środków na przesłance zdrowia publicznego. Co do zasady korzystanie z takiej podstawy ograniczenia swobody przepływu towarów na podstawie art. 30 TWE jest możliwe tylko, „gdy towary objęte tym środkiem mają bezpośredni i widoczny wpływ na zdro-

wie ludzi”<sup>8</sup>, co zdaniem Komisji nie następuje w rozpatrywanej sprawie. W odpowiedzi, rząd austriacki stwierdził, że nie widzi potrzeby udowadniania negatywnego wpływu zanieczyszczeń na zdrowie ludzkie, ponieważ przesądza o tym samo przekroczenie progów dopuszczalnych emisji określonych w dyrektywach wspólnotowych<sup>9</sup>.

Zarówno Komisja, jak i interweniujące państwa członkowskie, zakwestionowały także uzasadnienie legalności działań Austrii w świetle praw i obowiązków wynikających z dyrektyw środowiskowych. Przede wszystkim przywoływany przez Austrię art. 7 (zwłaszcza jego ustęp trzeci) dyrektywy 96/62 pozwala co prawda na zastosowanie przez kraj członkowski pewnych środków ochronnych, ale mogą one mieć co najwyżej charakter tymczasowy i są zastrzeżone dla sytuacji nagłych, gdy konieczna jest natychmiastowa „interwencja kryzysowa”, tym samym przepisy dyrektywy nie mogą być podstawą bezterminowego zakazu<sup>10</sup>.

Ponadto, zdaniem Komisji, limity zanieczyszczeń przyjęte w dyrektywie środowiskowej mają stać się wiążące od 2010 r., a ich przekroczenie wcześniej w żadnym razie nie pozwala na wprowadzenie natychmiastowych środków reagowania<sup>11</sup>. W tym kontekście środki podjęte przez Austrię były po prostu przedwczesne względem założeń dyrektywy, zwłaszcza, że rządy Włoch i Niemiec wskazywały na słabości metodologiczne pomiarów zanieczyszczeń w Austrii.

---

<sup>8</sup> Pkt 39 wyroku.

<sup>9</sup> Pkt 58 wyroku.

<sup>10</sup> Pkt 40 wyroku.

<sup>11</sup> Pkt 41 wyroku.

Oceniając austriacką regulację Trybunał przywołał art. 3 ust. 1 lit. c) oraz 14 ust. 2 TWE, które wskazują swobodę przepływu towarów jako jedną z podstawowych zasad funkcjonowania rynku wewnętrznego. Elementem składowym tej zasady pozostaje natomiast swoboda tranzytu towarów<sup>12</sup>, która według Trybunału została w omawianym przypadku nie tylko ograniczona, ale wręcz wyeliminowana. Wskazanie alternatywnych metod transportu, takich jak komunikacja kolejowa, może co najwyżej złagodzić skutki bariery w swobodnym przepływie towarów, ale nie może zaprzeczyć jej istnienia. W konsekwencji Trybunał uznał, że zakaz ruchu ciężarówek na wydzielonym odcinku autostrady A 12 stanowi środek podobny w skutkach do ograniczeń ilościowych w rozumieniu art. 28 TWE<sup>13</sup>. Tym samym Austria dopuściła się naruszenia Traktatu.

Co prawda, jak przyznał Trybunał, względy ochrony środowiska mogą uzasadniać wprowadzanie środków skutkujących ograniczeniem swobody przepływu towarów, jednak środki te muszą być proporcjonalne do zakładanych celów. Ocena proporcjonalności wymaga zatem zbadania zakresu wdrożonego zakazu.

#### *Zakres zakazu ruchu pojazdów*

Mimo wskazanych powyżej zarzutów wobec Austrii, stanowisko Komisji odnosiło się w pierwszym rzędzie nie tyle do samego faktu interwencji Austrii na rzecz ochrony środowiska, ile do charakteru zastosowanego środka, który został określony przez rząd Niemiec jako „arbitralny i nieuczciwy”<sup>14</sup>. Komisja zarzuciła Austrii

---

<sup>12</sup> Por. Wyrok z dnia 16 marca 1983 r. w sprawie C-266/81 *SIOT* (Zb. orz.: 1983, 731), pkt 16.

<sup>13</sup> Pkt 69 wyroku.

<sup>14</sup> Pkt 48 wyroku.

pogwałcenie zasady proporcjonalności, przedstawiając jednocześnie własne pomysły na mniej restryktywne (niż całkowity i bezterminowy zakaz ruchu ciężarówek) środki zaradcze. W kategorii środków, których zastosowanie miałyby szansę zostać uznane za zgodne z zasadą proporcjonalności, znalazły się takie rozwiązania jak: ograniczenie ruchu samochodów ciężarowych w godzinach szczytu, system ekopunktów, ustanowienie systemu opłat za korzystanie z dróg w zależności od ilości emitowanych zanieczyszczeń, wprowadzenie limitów szybkości<sup>15</sup>. Te alternatywne środki byłyby zresztą bardziej zgodne z zasadą „zanieczyszczający płaci”<sup>16</sup>.

Austria uznała jednak proponowane instrumenty za nieefektywne<sup>17</sup>, a ponadto wskazała, że alternatywą dla transportu drogowego zawsze pozostaje kolej.

Trybunał przyznał, powołując się na przepisy Traktatu (art. 3 ust. 1 lit. l, art. 6) i ugruntowane orzecznictwo<sup>18</sup>, że ochrona środowiska stanowi jeden z zasadniczych celów Wspólnoty<sup>19</sup>. Trybunał nie zakwestionował bynajmniej faktu przekroczenia w dopuszczalnego poziomu zanieczyszczeń w Austrii, ani też możliwości wprowadzenia pewnych ograniczeń swobody przepływu towarów, gdyż zezwala na to choćby art. 7 Dyrektywy 96/62/WE. Co więcej Trybu-

---

<sup>15</sup> Pkt 46 wyroku.

<sup>16</sup> Szerzej na temat zasady „zanieczyszczający płaci” i innych zasad polityki ekologicznej WE: H. Machińska, *Ochrona środowiska* [w:] J. Barcz (red.), dz. cyt. s. 685-708.

<sup>17</sup> Pkt 59 wyroku.

<sup>18</sup> Por. wyrok z dnia 7 lutego 1985 r. w sprawie C-240/83 *ADBHU* (Zb. orz. 1985, 531), pkt 13; wyrok z dnia 20 września 1988 r. w sprawie 302/86 *Komisja v. Dania* (Zb. orz. 1988, 4607), pkt 8; wyrok z dnia 2 kwietnia 1998 w sprawie C-213/96 *Outokumpu* (Zb. orz. 1998, I-1777), pkt 32; Wyrok z dnia 13 września 2005 r. w sprawie C-176/03 *Komisja v. Rada* (dotąd niepublikowany), pkt 41.

<sup>19</sup> Pkt 72 wyroku.

nał podkreślił, że zgodnie z art. 8 ust. 3 Dyrektywy 96/62/WE Austria miała obowiązek przeciwdziałać dalszemu wzrostowi zanieczyszczeń. Jednakże działanie państwa członkowskiego, w myśl przepisów dyrektywy środowiskowej, powinno polegać na przygotowaniu lub wdrożenia planu lub programu zmniejszenia emisji zanieczyszczeń. Jak stwierdził Trybunał, „z samej definicji taki plan lub program powinien zawierać szereg odpowiednich i spójnych środków, które w konkretnym przypadku danej strefy służą zmniejszeniu poziomu zanieczyszczenia”<sup>20</sup>. Rozporządzenie władz Tyrolu wprowadzające zakaz ruchu ciężarówek w dolinie Inn z całą pewnością nie spełnia kryteriów „planu”, czy „programu”, także dlatego, że nie zawiera wszystkich elementów wymaganych przez załącznik IV do dyrektywy 96/62. Przeszkoda w swobodzie tranzytu ustanowiona przez Austrię nie może być zatem uzasadniona wypełnieniem norm prawa wtórnego, u którego podstaw leży ważny interes publiczny (imperatyw ochrony środowiska).

Oceniając zakres wprowadzonego środka, Trybunał, podobnie jak Komisja, interweniujące państwa członkowskie, czy wreszcie Adwokat Generalny<sup>21</sup>, wskazał, że Austria nie przedstawiła żadnych przekonujących alternatyw dla transportu drogowego, który miał zostać wyeliminowany wskutek regulacji przyjętych w Tyrolu. Zastosowanie tak drastycznego środka, jak całkowity zakaz ruchu, bez gruntownego zbadania innych potencjalnych środków

---

<sup>20</sup> Pkt 81 wyroku.

<sup>21</sup> Opinia Adwokata Generalnego Geelhoeda z dnia 14 lipca 2005 r. w sprawie C-320/03 KE v. Austria (dostępna pod adresem: <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Rechercher&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C-320/03&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mts=&resmax=100>).

ukierunkowanych na osiągnięcie tego samego celu, z definicji niejako wskazuje na naruszenie zasady proporcjonalności. Co więcej, ze względu na ów brak odniesienia się przez Austrię do alternatywnych rozwiązań, Trybunał nie może poświęcić nawet wiele miejsca na rozważania nad proporcjonalnością. Dwumiesięczny termin wejścia w życie zakazu ruchu ciężarówek w korytarzu Brenner Trybunał kwituje oszczędnym stwierdzeniem, że okres ten „(...) był wyraźnie zbyt krótki, aby podmioty gospodarcze mogły sensownie przystosować się do nowych okoliczności”<sup>22</sup>.

#### *Rozstrzygnięcia proceduralne*

Wśród rozstrzygnięć proceduralnych Trybunału znalazło się także postanowienie dotyczące wykorzystania procedury na podstawie rozporządzenia w sprawie zastosowania Rozporządzenia Rady 2679/98/WE z dnia 7 grudnia 1998 r. w sprawie funkcjonowania rynku wewnętrznego w odniesieniu do swobodnego przepływu towarów między państwami członkowskimi<sup>23</sup>. Zastosowanie procedury przewidzianej w tym rozporządzeniu powinno, zdaniem rządu Austrii, poprzedzać złożenie przez Komisję skargi do Trybunału. Trybunał zdecydował jednak, potwierdzając tym samym opinię Adwokata Generalnego, że wykorzystanie Rozporządzenia 2679/98 nie jest warunkiem uruchomienia postępowania w sprawie naruszenia art. 226 TWE<sup>24</sup>. W związku z tymi skargami konieczne jest natomiast przeprowadzenie procedury wstępnej, polegającej na we-

---

<sup>22</sup> Por. wyroki z dnia 14 grudnia 2004 r.: w sprawie C-463/01 *Komisja v. Niemcy* (Zb. orz. 2004, I-11705), pkt 79 i 80 oraz w sprawie C-309/02 *Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz* (Zb. orz. 2004, I-11763), pkt 80 i 81.

<sup>23</sup> Dz. Urz. WE 1998 L 337/8.

<sup>24</sup> Pkt 35 wyroku.

zwaniu państwa członkowskiego do złożenia wyjaśnień, co w omawianej sprawie miało miejsce na przełomie czerwca i lipca 2003 r.<sup>25</sup>

#### **4. Znaczenie wyroku C-320/03 KE v. Austria**

Omawiana sprawa niewątpliwie będzie stanowiła w przyszłości jeden z podręcznikowych przykładów naruszenia zasady proporcjonalności, nie tylko dlatego, że wyrok dotyczył spektakularnego problemu transportu na jednym z bardziej uczęszczanych szlaków komunikacyjnych zachodniej Europy, ale także z powodu nadzwyczaj ewidentnej ignorancji zasady proporcjonalności w działaniu państwa członkowskiego.

Istota zasady proporcjonalności, wyrażonej w art. 5 akapit 3 TWE<sup>26</sup>, tradycyjnie sprowadzana jest przede wszystkim do ochrony państw członkowskich, a także podmiotów prywatnych, przed nadmiernymi ciężarami, ograniczeniami ze strony Wspólnoty. Nie ma jednakże przeszkód, aby art. 5 akapit 3 TWE interpretować również jako wytyczną postępowania państw członkowskich, których działania nie mogą utrudniać wykonywania swobód rynku wewnętrznego podmiotom z innych krajów członkowskich. Adresatem obowiązku przestrzegania zasady proporcjonalności jest zatem zarówno Wspólnota, jak i państwa członkowskie (tak jak w przypadku omawianego wyroku), a przedmiotem oceny z punktu widzenia proporcjonalności są tak środki wspólnotowe, jak i krajowe. W przypadku tych ostatnich ocenie mogą podlegać zarówno te środki, które implementują prawo wspólnotowe (w omawianej sprawie Austria utrzymywała, że

---

<sup>25</sup> Por.: pkt 26-28 wyroku.

<sup>26</sup> Słusznie zauważa S. Weatherill, że przepis ten *nie wyraża zasady proporcjonalności jako takiej, ale wyraża pewne pojęcie proporcjonalności* – S. Weatherill, *Cases & Materials on EU Law*, Oxford University Press, 2003, s. 71.

podważana regulacji stanowi wykonanie dyrektyw środowiskowych)<sup>27</sup>, jak i środki „czysto” krajowe (o ile naruszają one prawa i swobody wynikające z Traktatu)<sup>28</sup>.

Model zastosowania zasady („test proporcjonalności”) obejmuje dwa szczeble: po pierwsze, należy zbadać czy dany środek jest konieczny i odpowiedni dla osiągnięcia danego celu – dopiero odpowiedź twierdząca w tych kwestiach pozwala na przejście do kolejnego etapu, tj. określenie, czy zastosowany środek jest współmierny do zakładanego celu, czy nie wykracza poza to co niezbędne dla osiągnięcia tego celu<sup>29</sup>.

Wyrok Trybunału poruszył dwa aspekty proporcjonalności. Wymiar materialny sprowadzał się do wyboru środka i jego zakresu. W tym obszarze warte podkreślenia jest stanowisko Trybunału, który w zasadzie odmówił analizowania zakazu ruchu ciężarówek w kontekście proporcjonalności ze względu na to, że Austria nie przedstawiła żadnych środków alternatywnych. Brak jakiegokolwiek porównania, czy odniesienia zastosowanego środka do innych możliwości działania dla osiągnięcia tego samego celu, uczynił dyskusję nad proporcjonalnością w zasadzie bezprzedmiotową.

Z pewną dozą tolerancji można jeszcze uznać, że Austria próbowała uzasadniać konieczność środka, powołując się – z pewnym powodzeniem – na względy ochrony środowiska oraz – z mniejszym sukcesem – na cele ochrony zdrowia publicznego, wypełniając

---

<sup>27</sup> Por. wyrok z dnia 11 stycznia 2000 r. w sprawie C-265/98 *Tanja Kreil* (Zb. orz. 2000, I-69).

<sup>28</sup> A. Wyrozumski, *Państwa...*, wyd. cyt., s. 343-346.

<sup>29</sup> Por.: wyrok z dnia 14 lipca 1998 r. C-284/95 *Safety Hi-Tech* (Zb. orz.: 1998, I-4301), pkt 57; C-463/01 *Komisja v. Niemcy* (Zb. orz. 2004, I-11705), pkt 78.

tym samym warunki pierwszego etapu „testu proporcjonalności”<sup>30</sup>. Jednakże realizacja drugiego etapu tego testu przez Austrię nie zasługuje nawet na ocenę mierną – władze austriackie nie zadały sobie trudu ani (...) *ważnego zbadania możliwości odwołania się do środków w mniejszym stopniu ograniczających swobodę przepływu* (...), ani tym bardziej porównania tych środków z ostatecznie przyjętym rozwiązaniem.

Taka postawa Austrii wydaje się dziwić, choćby ze względu na to, że zarówno cel, jak i charakter wprowadzanego środka sprawiają, że jego efekty dadzą się zbadać za pomocą mierzalnych i stosunkowo obiektywnych kryteriów, zarówno ekologicznych (natężenie hałasu, zawartość substancji szkodliwych w powietrzu, wielkość emisji gazów, itp.), jak i ekonomiczno-finansowych (koszt dostosowania linii kolejowej do przejęcia transportu drogowego, utracone zyski firm transportu tranzytowego, itp.). Mało prawdopodobnym jest, aby u podstaw radykalnego ograniczenia wprowadzonego przez Austrię leżał inny powód niż rzeczywiście dbałość o środowisko, jak na przykład chęć wyeliminowania firm transportowych z innych państw członkowskich (Austriacy od wielu już lat podejmują różne próby ograniczenia ruchu pojazdów w Alpach). Jednak zastosowany przez Austrię zakaz ruchu ciężarówek, z zastrzeżonym wyłączeniem dla przewoźników lokalnych, wywołałby właśnie taki dyskryminacyjny efekt. Stąd stosunkowo łatwa do

---

<sup>30</sup> Por. inne wyroki, w których Trybunał uznał względy ochrony środowiska za uzasadniające istnienie barier w swobodnym przepływie towarów: wyrok z dnia 14 lipca 1998 r. C-389/96 *Aher-Waggon* (Zb. orz. I-4473), pkt 20; wyrok z dnia 20 września 1988 r. C-302/86 *Komisja v. Dania* (Zb. orz. 1988, I-4607), pkt 6; wyrok z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie C-309/02 *Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz* (Zb. orz. 2004, I-11763), pkt 75.

przewidzenia była reakcja instytucji wspólnotowych – w pierwszej kolejności Komisji Europejskiej, a za nią – Trybunału Sprawiedliwości.

Drugi aspekt proporcjonalności, który uwidocznił się w omawianym wyroku, dotyczył kwestii formalnych – terminowości wprowadzanych środków. W tym obszarze chodziło nie tylko o oczywiście zbyt krótki termin wejścia w życie rozporządzenia o zakazie ruchu, ale także o terminy stosowane przez Komisję w procedurze wstępnej, poprzedzającej złożenie skargi. Austria zarzuciła Komisji, że ta wskazała jej zbyt krótkie terminy na udzielenie odpowiedzi w związku z nową regulacją. Trybunał uznał tutaj, że terminy zastosowane przez Komisję były proporcjonalne do terminu ustalonego przez Austrię jako data obowiązywania zakazu ruchu pojazdów ciężarowych. Próba ucieczki Austrii w stronę zawilgości proceduralnych okazała się zatem nieskuteczna.

Wyrok w sprawie KE v. Austrii uzupełnia bogatą historię orzecznictwa wspólnotowego poświęconego zasadzie proporcjonalności w kontekście swobód rynku wewnętrznego<sup>31</sup>. Zasada ta z samej swej natury służy równoważeniu interesów, do rozwiązywania sporów powstałych na jej gruncie rzadko udaje się zastosować jedną sprawdzoną formułę, tym bardziej, że waga poszczególnych celów czy przesłanek działań może zmieniać się ze względu na warunki gospodarcze czy polityczne. Zadaniem Trybunału pozostaje właściwe rozpoznanie zaangażowanych interesów.

---

<sup>31</sup> Szerzej na temat rozwoju koncepcji proporcjonalności w orzecznictwie: J. A. Usher, *General Principles of EC Law*, Longman, London & New York, 1998, s. 40-44

Omawiany wyrok wpisuje się w swoistą „sagę” orzecniczą związaną z wdrażaniem dyrektywy 94/62 (C-463/01 *Komisja v. Niemcy*; C-309/02 *Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz*) – we wszystkich przypadkach Trybunał stwierdził istnienie bariery dla swobodnego przepływu towarów, spowodowanej krajowymi regulacjami (przepisy o zużyciu opakowań) wdrażającymi wymienioną dyrektywę. Przykłady orzecnicze pokazują, że państwa członkowskie albo wykazują nadmierną gorliwość w implementacji prawa wspólnotowego, albo też – korzystając z bardzo nośnego w obecnych czasach hasła ochrony środowiska – wykorzystują cele ekologiczne dla dyskryminacji na swoich rynkach przedsiębiorców z innych części UE. Wydaje się jednak, że w przypadku sprawy KE v. Austria celem środka ograniczającego była w istocie troska o środowisko. We wszystkich tych sprawach Trybunał Sprawiedliwości, akcentując ogromną rolę ochrony środowiska we Wspólnocie, nie zezwala jednak na wyeliminowanie – dla celów środowiskowych - swobody przepływu towarów. Orzeczenia te doskonale ilustrują zatem zarówno przydatność zasady proporcjonalności, jak i jej sprawne wykorzystanie przez Trybunał Sprawiedliwości.

Kamil Ptak

## **System funkcjonowania Organizacji Zbiorowego Zarządzania w Polsce na przykładzie stowarzyszenia ZAiKS**

### **1. Polskie rozwiązania ustawodawcze w odniesieniu do Organizacji Zbiorowego Zarządzania**

Coraz powszechniejsze użytkowanie utworów, a to poprzez wzrost tempa rozwoju technologii, zwłaszcza cyfrowych, powoduje, że autorzy są niekiedy zmuszeni do korzystania z usług organizacji, które w efektywny sposób są w stanie pobierać wynagrodzenia od użytkowników praw autorskich i praw pokrewnych. Organizacje zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi, jako takie wyspecjalizowane organizacje (dalej: OZZ), w rozumieniu Ustawy o prawie autorskim<sup>1</sup> (dalej: PrAut), są ustanowione, aby pomagać autorom i osobom uprawnionym z praw autorskich i pokrewnych w reprezentowaniu ich praw i pobieraniu wynagrodzeń od użytkowników tych praw. OZZ są stowarzyszeniami skupiającymi twórców, artystów wykonawców, producentów lub organizacje radiowe i telewizyjne, których statutowym zadaniem jest zbiorowe zarządzanie i ochrona powierzonych im praw autorskich lub praw pokrewnych oraz wykonywanie uprawnień wynikających z ustawy PrAut. Skoro są to stowarzyszenia, podstawę prawną dla oceny ich statusu prawnego stanowi ustawa z 7 kwietnia 1989 r.

Prawo o stowarzyszeniach<sup>2</sup> (dalej PrStowU). Niniejszy tekst koncentruje się tylko na kwestiach wynikających z PrAut. Ustawa ta, uchwalona dnia 4 lutego 1994 r., doczekała się nowelizacji 1 kwietnia 2004 r., która weszła w życie z dniem akcesji Polski do UE. W literaturze ocenia się, że sytuacja OZZ i dotyczące tych organizacji regulacje i rozwiązania prawne ulegną w najbliższym czasie zmianie<sup>3</sup>. Planuje się bowiem zmianę prawa, która pozycję tych organizacji określi bardzo dokładnie w przepisach prawa i rozwiąże wszelkie wątpliwości, z jakimi spotkaliśmy się dotychczas w związku z funkcjonowaniem OZZ na obszarze Polski.

OZZ są stowarzyszeniami. Ustawowe dookreślenie tych organizacji, jako stowarzyszeń, ukazuje bardzo jednoznaczny zamysł ustawodawcy, że organizacje te nie mogą mieć innej formy prawnej. To właśnie rzutuje na fakt, iż ustawa Prawo o Stowarzyszeniach stanowi podstawę prawną dla oceny statusu prawnego OZZ. Wskazuje na to również art. 104 ust. 2 PrAut. Przepis ten określa bowiem bezpośrednio, że do OZZ stosuje się przepisy prawa o stowarzyszeniach. Artykuł mówi również o tym, że ochrona praw powierzonych OZZ, z art. 104 ust. 1 PrAut, dotyczy: po pierwsze obowiązku zorganizowania takich struktur, które będą w stanie śledzić i kontrolować korzystanie z praw autorskich przez użytkowników, a z drugiej strony zapis ten odnosi się do podejmowania odpowiednich kroków celem dochodzenia wynagrodzenia za użytkowanie praw, które było

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jednolity: Dz. U. 2000 r. Nr 80, poz. 904 ze zm.), dalej PrAut.

<sup>2</sup> Ustawa prawo o stowarzyszeniach (tekst jednolity: Dz. U. 2001 r. Nr 79, poz. 855 ze zm.).

<sup>3</sup> Por.: R. Golat: *Prawo autorskie i prawa pokrewne*, Wyd. C. H. Beck Warszawa 2005, s. 231.

bezprawne, a zostało wykryte. Dalej ustawodawca dokonuje rozróżnienia pomiędzy OZZ a zwykłym stowarzyszeniem i wskazuje, że inaczej niż w przypadku przepisów prawa o stowarzyszeniach:

1. członkiem OZZ może być również osoba prawna,
2. podjęcie przez organizację działalności określonej w ustawie wymaga zezwolenia ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego<sup>4</sup>,
3. nadzór nad organizacjami sprawuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Pierwszy punkt odnosi się do faktu, iż członkami OZZ mogą być różnego rodzaju organizacje radiowe i telewizyjne, a te zazwyczaj przybierają formy osób prawnych. W dwóch kolejnych podpunktach ustawodawca uznał, że liczba stowarzyszeń zarejestrowanych *jest limitowana przez Ministra Kultury, który wydając decyzję, nadaje ubiegającym się stowarzyszeniom status OZZ. Decyzje ministra są równocześnie zezwoleniami na podjęcie działalności w obszarze zbiorowego zarządzania prawami autorskimi*<sup>5</sup>. Nie jest jednak uregulowana liczba tych stowarzyszeń, a raczej liczba licencji, która może zostać wydana. Art. 104 ust. 3 PrAut wskazuje, że wspomnianego zezwolenia minister udziela organizacjom, które dają rękojmię należytego zarządzania powierzonymi prawami. To zaś pozwala nam sądzić, iż przed wydaniem decyzji przez ministra sprawdza się, czy wnioskująca organizacja (stowarzyszenie) jest rzeczywiście zdolna do wykonywania uprawnień określonych w ustawie. Do tego właśnie odnosi się podpunkt 3, który nadaje mini-

---

<sup>4</sup> Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, dalej Minister Kultury.

strowi funkcję nadzorczą. Art. 104 ust. 4 i 5 PrAut określają, co dzieje się dalej w przypadku, gdy w zakresie funkcji nadzorczej nad OZZ minister stwierdzi naruszenie zakresu udzielonego zezwolenia. Minister Kultury wzywa wówczas organizację do usunięcia naruszenia w wyznaczonym terminie, po którym może on cofnąć zezwolenie. Naruszenie takie może polegać albo na niewykonywaniu należycie obowiązków w zakresie zarządzania powierzonymi OZZ prawami autorskimi lub pokrewnymi oraz ich ochrony, albo na naruszaniu przepisów prawa w zakresie udzielonego zezwolenia. Ustawa zatem bardzo szeroko i nieprecyzyjnie określa zakres naruszeń. Każda decyzja ministra o udzieleniu lub cofnięciu zezwolenia OZZ na podjęcie wykonywania uprawnień określonych w art. 104 ust. 1 PrAut podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Należy dodać, że na gruncie prawa autorzy nie mają obowiązku zawierania umów o zbiorowe zarządzanie prawami. Powoduje to niekiedy szereg komplikacji, które zostaną omówione dalej. W art. 105 ust. 1 PrAut czytamy o domniemaniu legitymacji i uprawnień do zarządzania przez OZZ. Domniemanie uprawnienia do zarządzania dotyczy sytuacji, w których OZZ wykrywają naruszenie praw autorskich i wówczas domagają się, niejako z urzędu, aby osoby naruszające prawa autorskie tego zaprzestały, zawarły odpowiednie umowy, wypłaciły odszkodowania lub zrealizowały inne należne uprawnionemu (autorowi) zadośćuczynienia. Być może fakt, że autorzy nie mają obowiązku zawierania umów o zbiorowe zarządza-

---

<sup>5</sup> R. Golat: dz. cyt., s. 231.

nie prawami spowodował taki zapis w PrAut, który mówi o tym, że OZZ nie muszą wskazywać, że z danym autorem mają podpisaną umowę o zarządzanie prawami w sytuacji, gdy same wszczynają postępowanie dotyczące reprezentowania interesów autorskich. Domniemywa się w związku z tym zapisem, że na polu danej eksploatacji prawa autorskiego lub praw pokrewnych OZZ ma pełne prawo do działania w imieniu autora. Z tego zapisu wynika zatem, że OZZ nie działają tylko na podstawie umów czy zawartych porozumień, ale ich działalność obejmuje również zarządzanie z mocy prawa, bez zlecenia, poprzez *negotiorum gestio*<sup>6</sup>. *Negotiorum gestio*, czyli prowadzenie cudzych spraw bez zlecenia, to sytuacja, w której pewna osoba bądź instytucja bez żadnego obowiązku podejmuje się z własnej inicjatywy prowadzenia jednej albo wielu spraw w interesie innej osoby. Wspomniane zaś pola eksploatacji *to sposób, w jaki wykorzystywany jest utwór. Ustawa daje autorowi prawo do wynagrodzenia za korzystanie z utworu na każdym odrębnym polu eksploatacji (o ile umowa nie stanowi inaczej). Wymaga też, aby w umowie o przeniesienie autorskich praw majątkowych lub umowie licencyjnej pola eksploatacji były wyraźnie wymienione, choćby dla uniknięcia późniejszych wątpliwości i sporów. Umowa może dotyczyć wyłącznie tych pól eksploatacji, które są znane w czasie jej zawierania. Przykładowe wyliczenie pól eksploatacji z ustawy obejmuje: utrwalenie, zwielokrotnienie utworu określoną techniką (drukem albo w postaci fotografii lub innego zapisu graficznego, fonicznego, audiowizualnego itp.), wprowadzenie do obrotu, wprowadze-*

---

<sup>6</sup> Art. 752-757 Kodeksu cywilnego z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz. U. 1964 Nr 16, poz. 93 ze zm.).

*nie do pamięci komputera, publiczne wykonanie lub publiczne odtworzenie, wystawienie, wyświetlenie, najem, dzierżawa, nadanie utworu za pomocą wizji albo fonii przewodowej lub bezprzewodowej przez stację naziemną, nadanie za pośrednictwem satelity, równoczesne i integralne nadanie utworu nadawanego przez inną organizację radiową lub telewizyjną. Internet to także pole eksploatacji, choć niewymienione w ustawie<sup>7</sup>. Wspomniane domniemanie nie dotyczy jednak sytuacji, w której więcej niż jedna OZZ rości sobie tytuł do tego samego utworu lub artystycznego wykonania. Nie można się wówczas na nie powołać. Wówczas, w kwestii określenia odpowiedniej, co do zarządu prawami organizacji, decyzję podejmuje tzw. Komisja Prawa Autorskiego (KPA). Warto zauważyć, że domniemania z art. 105 ust. 1 PrAut nie stosuje się do innych praw pokrewnych niż wykonania artystyczne. Dotyczy ono więc tylko praw autorskich i artystycznych wykonań, które jest jednym z praw pokrewnych. Domniemanie legitymacji, określone w art. 105 ust. 1 PrAut jako procesowe, odnosi się do praw objętych zbiorowym zarządzaniem przez OZZ. Zapis ten mówi o sytuacji, w której OZZ, działając na polu danej eksploatacji, wszczyna proces o ochronę praw autorskich i praw pokrewnych. Wówczas, w odniesieniu do ustawowego zapisu, OZZ nie musi legitymować się pełnomocnictwem procesowym uprawnionego do działań w procesie. Wystarczy wówczas jedynie odwołanie się do posiadanego zezwolenia ministra do zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi na da-*

---

<sup>7</sup> R. Skiba, *Przedmiot praw autorskich*, [z:] <http://www.prawo.ngo.pl/labeo/app/cms/x/10238>, z dnia 16.04.05.

nym polu eksploatacji.<sup>8</sup> Następnie art. 105 ust 2 PrAut mówi, że OZZ mogą domagać się udzielania wszelakich informacji oraz udostępniania dokumentów, będących niezbędnymi w celu określenia wysokości dochodzonych przez nią wynagrodzeń i kar. Jest to zapis, który dookreśla OZZ zakres kompetencji, które mają służyć wyliczeniu odpowiednich kwot należnych za użytkowanie praw autorskich i praw pokrewnych, w oparciu o ust. 1 art. 105 PrAut.

W art.106 PrAut znajdują się zapisy, które określają wewnętrzne stosunki między OZZ a jej członkami oraz stosunki zewnętrzne z innymi podmiotami przez nią reprezentowanymi w zakresie zarządzania prawami autorskimi lub dochodzenia ich ochrony, a także w stosunku do autorów nie zrzeszonych oraz w stosunku do użytkowników praw autorskich. I tak art. 106 ust 1 PrAut określa obowiązek, który mówi, iż każda OZZ jest zobowiązana do takiego samego traktowania praw wszystkich swoich członków oraz innych przez siebie reprezentowanych w zakresie dochodzenia ochrony przysługujących tym osobom uprawnień<sup>9</sup>. Dalej art. 106 ust 2 PrAut zabrania, za wyjątkiem wskazania ważnych powodów i okoliczności, odmowy korzystania z utworów lub artystycznych wykonań w granicach wykonywanego przez siebie zarządu osobom, które w granicach prawa i za uiszczeniem odpowiedniego wynagrodzenia chcą z utworów korzystać. Jest to bardzo ważny zapis, który właściwie daje możliwość potencjalnym użytkownikom praw do swobodnego korzystania z nich, zgodnie oczywiście z ustawowymi zapisami

---

<sup>8</sup> Por.: M. Czajkowska-Dąbrowska, *Komentarz prawa autorskiego*, [w:] J. Barta (red.), *Prawo autorskie*, Wyd. C. H. Beck: Instytut Nauk Prawnych PAN Warszawa 2003, s. 640-641, s. 644-645, autorka kwestionuje sens omawianych domniemań.

<sup>9</sup> Por. art. 106 ust. 1 (PrAut).

odnośnie opłat od użytkowania, jak i przeznaczenia utworów. Wspomniane ważne powody, które mogą o odmowie przez OZZ zgody na korzystanie z utworu lub artystycznego wykonania, zdaniem praktyków i teoretyków prawa autorskiego należy rozumieć w sposób ścisły.

W największym stopniu odnosi się to do:

1. niewywiązywania się licencjobiorcy w sposób uporczywy ze swoich obowiązków umownych, a w szczególności za nieuiszczanie opłat (kwestia materialna),
2. braku gwarancji należytych warunków korzystania z dzieła lub przedmiotu praw pokrewnych (artystyczna strona korzystania z praw autorskich i praw pokrewnych).

W obu przypadkach, przy odpowiednim uzasadnieniu, ze wskazaniem na konkretne dowody, OZZ powinna i może odmówić udzielenia licencji. Z drugiej jednak strony, w odniesieniu do kwestii materialnej, OZZ może żądać uiszczenia odpowiedniej zaliczki dla zabezpieczenia własnych roszczeń i w oparciu o te właśnie zabezpieczenia udzielić licencji. Ostatni ustęp tego artykułu wyraża inny zakaz, dotyczący tego, iż OZZ nie może odmówić podjęcia zarządzania prawem autorskim lub prawem pokrewnym, chyba że wykaże jakąś ważną okoliczność za tym przemawiającą. Oznacza to, że OZZ mają obowiązek wzięcia danego prawa autorskiego lub prawa pokrewnego w zarząd. Wyjątek od tego może stanowić powołanie się przez OZZ na ważne powody, które uniemożliwiają bądź przemawiają za tym, aby danego prawa nie brać w zarząd. Jakiegokolwiek zarządzanie, którego podejmie się OZZ, co wyraźnie wskazuje zapis ustawowy, ma być wykonywane zgodnie ze statutem OZZ. *Ze statu-*

*tu ma zatem wynikać, jakie prawa przenosi lub udziela organizacji osoba uprawniona. Może ona w szczególności przenieść całość lub niektóre prawa wyłączne na organizację. Może także udzielić organizacji zlecenia (zwykle wyłącznego) do zawierania umów licencyjnych, dotyczących określonego działu lub dzieł<sup>10</sup>. Ten ustęp chroni uprawnionych do praw autorskich i pokrewnych przed samowolą OZZ. Wyraźnie wskazuje się, że za wyjątkiem zaistnienia ważnych powodów, wszyscy autorzy czy uprawnieni do korzystania z praw, mają być traktowani jednakowo i żadnemu z nich nie można odmówić zarządzania prawem autorskim lub prawem pokrewnym. Jest to tak zwany, na gruncie prawa autorskiego czy prawa cywilnego, obowiązek kontraktowania. W zasadzie obowiązek zawarcia umowy w tym wypadku, jest czymś, co w prawie cywilnym występuje tylko w wyjątkowych przypadkach. Można w szczególności wskazać, że taka sytuacja wyjątkowo występuje tam, gdzie świadczący usługi lub oferujący dobra jest monopolistą lub quasi-monopolistą na określonym rynku. Obowiązek taki jest nakładany zazwyczaj w granicach posiadanych możliwości technicznych na przedsiębiorstwa dostarczające wodę, energię elektryczną czy gaz ziemny, a także na przedsiębiorstwa mające pozycję dominującą na rynku zwłaszcza wówczas, gdy odmowa może pozbawić innego przedsiębiorcę możliwości prowadzenia działalności z braku surowców lub materiałów<sup>11</sup>. Wynika stąd, że dla ustawodawcy sytuacja OZZ i na przykład przedsię-*

---

<sup>10</sup> Por.: M. Bukowski: *Cywilnoprawna pozycja organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi na przykładzie Stowarzyszenia Autorów ZAIKS, ZNUJ*, Kraków 1995, s. 9-25.

<sup>11</sup> M. Kepiński, *Organizacje zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi*, [w:] J. Barta (red.), dz. cyt., s. 542.

biorstwa dostarczającego wodę jest tożsama. To z kolei pozwala sądzić, iż zamysłem ustawodawcy było, aby na rynku działała tylko jedna OZZ na danym polu lub polach eksploatacji, tj. stworzenie lub raczej utrzymanie monopolu na polu zarządzania prawami autorskimi w danym zakresie na danym polu eksploatacji.

Art. 107 PrAut określa podmiot, który rozstrzyga konflikty w postępowaniu, gdy na tym samym polu eksploatacji działa więcej niż jedna OZZ oraz gdy autor lub artysta wykonawca nie należą do żadnej organizacji albo nie ujawnili swojego autorstwa. Tym samym, artykuł ten rozwiązuje problem, o którym wspominałem przy omawianiu art. 105 PrAut. Przepis ten mówi, że w takich przypadkach, o tym, która OZZ jest właściwa do reprezentowania i zarządzania prawami twórcy lub artysty, decyduje przynależność autora lub twórcy do danej OZZ, czyli podpisana umowa o zarządzanie prawami. W przypadku, gdy twórca lub artysta nie należą do żadnej organizacji lub, gdy nie ujawnili swojego autorstwa (anonimowość dzieła), za właściwą organizację uznaje się tę wskazaną przez Komisję Prawa Autorskiego. Warto przytoczyć pogląd R. Gołata, że omawiana kwestia *dotyczy zarówno anonimowości wynikającej z przyczyn obiektywnych, wiążącej się z brakiem informacji na temat autorstwa danego utworu, np. ze względu na odległy czas powstania dzieła, jak również wynikającej z nieujawniania autorstwa z woli samego twórcy. To bowiem, iż twórca nie życzy sobie firmowania swoim nazwiskiem konkretnego utworu, nie oznacza, że rezygnuje z partycypowania w zyskach związanych z jego rynkową*

eksploatacją<sup>12</sup>. Generalną funkcją tego przepisu jest ustalenie, której OZZ, z dwóch bądź większej ich ilości działających na danym polu, należy przyznać prawo zarządu nad prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi, które wymagają zbiorowego zarządu, a których autor lub artysta wykonawca nie jest zrzeszony w OZZ i żadnej z nich nie powierzył zarządzania swoimi prawami, bądź nie ujawnił swojego autorstwa. Wspominałem wcześniej, że polski system prawa nie przewiduje limitu liczby OZZ na tych samych polach eksploatacji. Cytując M. Dziomdziora *to założenie ustrojowe znalazło swoje odbicie w praktyce udzielania przez ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego zezwoleń na wykonywanie zbiorowego zarządu. Omawiana konstrukcja może powodować (i powoduje) w praktyce kolizje interesów, szczególnie wtedy, kiedy na jednym polu działa więcej niż jedna OZZ*<sup>13</sup>. To zaś spowodowane jest tym, że OZZ często nieprecyzyjnie określają swoje zakresy i przedmioty działalności. Dlatego przepis ten ma tak duże znaczenie w odniesieniu do praw autorskich i praw pokrewnych. Wówczas cały spór pomiędzy organizacjami trafia przed Komisję Prawa Autorskiego (KPA), która ma kompetencje do rozstrzygania takowych sporów.

Art. 108 PrAut ukazuje tryb powoływania oraz tryb postępowania przed KPA. Jest to bardzo ważny artykuł, gdyż określa on w szczegółowy sposób kwestie wiążące się ze sporami pomiędzy dwoma lub więcej OZZ. W myśl art. 108 ust 1 PrAut minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego powołuje

---

<sup>12</sup> R. Golat: dz. cyt., s. 111.

Komisję Prawa Autorskiego, zwaną dalej „Komisją” (KPA), składającą się z czterdziestu arbitrów powoływanych w odpowiedniej proporcji spośród kandydatów. Kandydatami tymi mogą być: przedstawiciele OZZ, stowarzyszeń twórców, artystów wykonawców, producentów, organizacji zrzeszających podmioty zajmujące się zawodowo korzystaniem z utworów oraz przedstawiciele organizacji radiowych i telewizyjnych. Spośród nich na członków Komisji, co określa art. 108 ust. 2 PrAut, wyłaniani są w wyznaczonym terminie arbitrzy. Kandydaci muszą być przedstawieni w terminie wyznaczonym przez Ministra.

Art. 108 ust. 3 oraz ust. 5 PrAut określają zadania Komisji. W zależności od zadań KPA działa w składzie sześć- lub trzyosobowym. Do zadań Komisji należy:

1. zatwierdzanie lub odmowa zatwierdzenia przedstawionych przez OZZ tabel wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub artystycznych wykonań objętych zbiorowym zarządzaniem (art. 108 ust. 3 PrAut),
2. wskazywanie OZZ właściwej w rozumieniu art. 107 PrAut,
3. rozstrzyganie sporów dotyczących stosowania tabel, o których mowa w art. 108 ust. 3 PrAut, art. 108 ust. 5 PrAut,
4. rozstrzyganie sporów związanych z zawarciem umowy, o której mowa w art. 21<sup>1</sup> ust. 1 PrAut<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> W. Z. Dziomdziora: *Art. 107 prawa autorskiego – organizacje zbiorowego zarządzania*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, 8/2003, s. 28.

<sup>14</sup> Operatorom sieci kablowych wolno reemitować w sieciach kablowych utwory nadawane w programach organizacji radiowych i telewizyjnych wyłącznie na podstawie umowy zawartej z właściwą organizacją zbiorowego zarządzania prawami autorskimi. (art. 21<sup>1</sup> ust. 1 PrAut).

W dwóch pierwszych przypadkach orzeka komisja składająca się z sześciu arbitrów i przewodniczącego jako superarbitra, którzy wyznaczeni są przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego z grona arbitrów<sup>15</sup>. Od orzeczeń Komisji wydanych w tym trybie służy odwołanie do ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. W dwóch pierwszych wskazanych przypadkach stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>16</sup>. W dwóch pozostałych przypadkach orzeka komisja trzysobowa, wyłoniona z grona arbitrów, przez każdą ze stron po jednym arbitrze oraz superarbitra wybranego przez tak wybranych arbitrów. W przypadku jakichkolwiek niezgodności i nie wyznaczeniu któregośkolwiek z trzech arbitrów ostateczną decyzję o składzie komisji podejmuje minister. W omawianych dwóch przypadkach do działalności KPA stosuje się Kodeks postępowania cywilnego o postępowaniu przed sądem polubownym<sup>17</sup> (art. 108 ust. 6 PrAut). Strona niezadowolona z rozstrzygnięcia Komisji, o której mowa w art. 108 ust. 5 PrAut może wnieść powództwo do właściwego sądu okręgowego w terminie 14 dni (art. 108 ust. 7 PrAut). Arbitrom przysługuje wynagrodzenie za udział w posiedzeniach komisji, o czym zapewnia art. 108 ust. 8 PrAut. Kwestię wynagrodzenia, jak również szczegółowe zasady i tryb działania komisji, wysokość opłat za postępowanie przed komisją oraz zasady ich wnoszenia określa rozporządzenie ministra kultury i sztuki z dnia 22 grudnia 1994 w sprawie szczegółowych zasad i trybu działania Komisji Prawa Autorskiego, wyna-

---

<sup>15</sup> Por. art. 108 ust. 3 PrAut.

<sup>16</sup> Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2000, Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

gradzania jej członków, wysokości opłat za postępowanie przed tą Komisją oraz zasad ich wnoszenia<sup>18</sup>. Art. 108 PrAut, jak też kolejny - art. 109, są, co wskazuje praktyka, jednymi z najbardziej i najjarliwiej dyskutowanymi na polu prawa autorskiego<sup>19</sup>.

Art. 108 PrAut oprócz ważnych kwestii związanych z funkcjonowaniem KPA traktuje pośrednio o tabelach wynagrodzeń. Waga tego przepisu wiąże się z kwestiami finansowymi w nich poruszonymi, co zazwyczaj budzi wiele kontrowersji. Zatwierdzanie tabel wynagrodzeń z art. 108 ust. 3 PrAut to, zdaniem wielu publicystów, praktyków i teoretyków prawa autorskiego, nic innego, jak ingerencja w swobodę kontraktowania, a to poprzez fakt narzucania pewnych stawek, które są ściśle kontrolowane.

Art. 109 PrAut określa sytuacje odnośnie tabel wynagrodzeń, których sposób zatwierdzania omówiłem wyżej. Tabele wynagrodzeń są jednymi z podstawowych elementów autorskiego prawa majątkowego, które zapewniają twórcy otrzymanie wynagrodzenia za wykorzystanie stworzonego przezeń utworu w jakiejś, przewidzianej w tabeli, minimalnej stawce. *OZZ, zobowiązana ustawowo do jednakowego traktowania praw wszystkich twórców przez siebie reprezentowanych, w umowach z użytkownikami nie może ustalać odmiennych wysokości wynagrodzeń autorskich za wykorzystanie*

---

<sup>17</sup> Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. 1964, Nr 43, poz. 296 ze zm.).

<sup>18</sup> Dz. U. 1994, Nr 138, poz. 736 (zm.: Dz. U. 2004, Nr 84, poz. 788).

<sup>19</sup> Por.: G. Rząsa: *Zatwierdzanie tabel wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub artystycznych wykonani (zagadnienia wybrane)*, „Monitor Prawniczy”, 8/2004, s. 379-385; J. Błęzyński: *Zatwierdzanie tabel wynagrodzeń organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub pokrewnymi*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, 6/2004, s. 12-23; P. Sadowski: *Zakres zastosowania art. 109 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 8/2002, s. 28-30.

poszczególnych utworów na tym samym polu eksploatacji. Organizacja staje zatem przed koniecznością opracowania tabel wynagrodzeń autorskich, określających stawki honorariów autorskich za korzystanie z utworów na różnych polach eksploatacji. Posiadanie takich tabel zatwierdzonych przez władze organizacji uważa się powszechnie za jej podstawowy obowiązek w ramach wykonywania przez nią zbiorowego zarządu prawami autorskimi<sup>20</sup>. W art. 109 PrAut czytamy, iż postanowienia umowne mniej korzystne dla twórców, niż wynikałoby to z tabel, są nieważne, a ich miejsce zajmują odpowiednie postanowienia tabel. *Oznacza to, że strony nie mogą skutecznie określić w umowie wynagrodzenia niższego niż wynikające z tabel. Mogą natomiast uzgodnić wynagrodzenie wyższe, gdyż tabele określają wynagrodzenie minimalne. To chroni oczywiście interesy swojego rodzaju klientów OZZ, jakimi są twórcy, artyści i autorzy. Stawki określone w Tabelach podlegają corocznej waloryzacji, dokonywanej na podstawie wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym, ogłoszonego w obwieszczeniach Prezesa GUS, a publikowanych w Monitorze Polskim. Zrewaloryzowane stawki obowiązują od pierwszego dnia kwietnia każdego roku. Takie tabele określają stawki minimalne honorariów do końca marca 2006 roku*<sup>21</sup>. Innym, nader częstym argumentem jest, że owo ograniczenie (zdaniem Sądu)<sup>22</sup>, co do zasady, uzasadnione ważnym interesem publicznym, wynikającym z

---

<sup>20</sup> *Tabele wynagrodzeń autorskich*, [z:] [http://www.zaiks.org.pl/portalzaiks/zax\\_JakDzi alaFirst.jsp?sysparameters=packed=\(true\);&parameters=IndexPath=INDEX\\$I657/INDEX\\$I658/INDEX\\$I665;ID=INDEX\\$I665;wstep=\(n\)](http://www.zaiks.org.pl/portalzaiks/zax_JakDzi alaFirst.jsp?sysparameters=packed=(true);&parameters=IndexPath=INDEX$I657/INDEX$I658/INDEX$I665;ID=INDEX$I665;wstep=(n)), z dnia 12.05.20 05.

<sup>21</sup> *Tabele Wynagrodzeń - stawek minimalnych honorariów autorskich za wykorzystanie fotografii*, [z:] [http://www.zpaf.pl/test/content/prawa\\_aut/tabele.php](http://www.zpaf.pl/test/content/prawa_aut/tabele.php), z dnia 17.04.05.

<sup>22</sup> Por.: J. Błęzyński, dz. cyt., s. 12-23.

*jednej strony z konieczności zapewnienia twórcom skutecznej ochrony ich praw, z drugiej zaś strony umożliwia dość swobodne korzystanie z praw wszystkim zainteresowanym*<sup>23</sup>.

Innym, ważnym dla sytuacji prawnej OZZ, przepisem jest art. 110 PrAut. Artykuł ten pełni, funkcję uzupełniającą w kwestii tabel wynagrodzeń. Wskazuje on bowiem te elementy, które w największym stopniu powinny kształtować wysokość wynagrodzeń dochodzonych w zakresie zbiorowego zarządzania przez OZZ. Przepis ten traktuje o wysokości wpływów osiąganych z korzystania z utworów i artystycznych wykonania z jednej strony oraz o charakterze i zakresie korzystania z tych utworów i wykonania artystycznych z drugiej strony, jako o podstawach, które w największym stopniu powinny rzutować na wysokość wynagrodzeń. Z praktyki wnioskuje się, że im wyższe wpływy, bądź dochody z korzystania z utworu, tym odpowiednio wyższe powinny być wpływy z użytkowania praw, czyli wyższe wynagrodzenie pobierane przez OZZ dla reprezentowanych podmiotów. Warto zauważyć, że *określenie wpływu jest na tyle elastyczne, że pozwala na uwzględnienie wszystkich wskazanych elementów przy ustalaniu tabel lub określaniu wysokości wynagrodzeń w umowach ramowych*<sup>24</sup>. Odnośnie zaś do charakteru i zakresu korzystania z tych utworów i wykonania artystycznych, wypracowana została wykładnia, iż ta część artykułu stanowi dodatkowe kryteria pomocnicze względem kryterium dotyczącym uzyskiwanych wpły-

---

<sup>23</sup> Por.: P. Sadowski, dz. cyt., s. 28-30, M. Kępiński, dz. cyt., s. 545-550; G. Rzęsa, *Zatwierdzanie tabel wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub artystycznych wykonania (zagadnienia wybrane)*, „Monitor Prawniczy” 8/2004, s. 379-385, R. Golać, dz. cyt., s. 235-237.

<sup>24</sup> M. Kępiński, dz. cyt., s. 547.

wów. Ich znaczenie ma charakter dopełniający, ale są one mimo to bardzo ważne. I tak, na przykład przy tych samych wpływach udział wynagrodzenia powinien być tym wyższy, im charakter i zakres korzystania w jakiś sposób wyczerpuje wartość danego utworu, bądź artystycznego wykonania. Dzieje się tak na przykład przy okazji korzystania z utworu w telewizji, co w pewien sposób sprawia, że zużywa się on artystycznie i w przyszłości nie będzie już możliwe „takie samo” korzystanie z niego (zmniejsza się jego atrakcyjność). Dla uściślenia rozpatrzmy przykład filmu, który jest transmitowany w telewizji po raz pierwszy, a następnie retransmitowany po raz kolejny. Wszystkie późniejsze jego emisje nie będą już cieszyły się takim poziomem oglądalności. To pokazuje, w jaki sposób utwór zużywa się artystycznie w świetle przepisów PrAut, co z kolei może mieć wpływ na sumy w tabelach wynagrodzeń.

## **2. Pozycja Związku Autorów ZAiKS na rynku polskim i zagranicznym (powiązania i umowy międzynarodowe)**

Stowarzyszenie Autorów ZAiKS od początków swojego istnienia zawsze szukało oparcia dla swojej działalności wśród innych mocniejszych struktur chroniących prawo autorskie. Wspominałem już o tym wcześniej. Stowarzyszenie to poprzez swoich członków nawiązywało szereg kontaktów, które pomagały mu zaistnieć wśród międzynarodowych organizacji. W ten sposób, ZAiKS podpisywał umowy, nawiązywał kontakty, w tym takie, które prowadziły do powstawania nowych struktur na rzecz prawa autorskiego. Działalność ZAiKS-u skupiała się w trzech obszarach, wokół których stowarzyszenie tworzyło sprawnie działające otoczenie. Tymi obszarami są:

1. współpraca z innymi OZZ zajmującymi się ochroną praw autorskich i praw pokrewnych na terenie naszego kraju;
2. współpraca z organizacjami ochrony praw autorskich z całego świata;
3. oraz współpraca z organizacjami międzynarodowymi koordynującymi działania wielu stowarzyszeń autorskich i występującymi w obronie prawa autorskiego na skalę wykraczającą poza granice jednego państwa.

W Polsce występuje wiele OZZ, które podobnie jak ZAiKS, zajmują się ochroną praw autorskich i praw pokrewnych, zwłaszcza na innych polach eksploatacji. ZAiKS, jak i wiele innych OZZ zdaje sobie sprawę, że aby skutecznie chronić praw autorskich i praw pokrewnych należy nawiązywać współpracę z innymi organizacjami, co powoduje powstawanie często wspólnych organów do zajmowania się konkretnymi problemami. Jest to pomocne zwłaszcza w odniesieniu do szerokiego zakresu działań takich organizacji. Nawiązywanie wspólnych inicjatyw i działań pomaga skupić się nowo powstałym jednostkom na wybranych aspektach i odciąża główne jednostki od nadmiaru spraw. Doskonałym przykładem takiego współdziałania ZAiKS-u jest jego współpraca ze ZPAV (Związek Producentów Audio-Video), które utworzyły wspólne biuro, pobierające stosowne opłaty od producentów i importerów urządzeń umożliwiających rejestrację dźwięku i obrazu oraz od producentów i importerów czystych nośników, na których dokonuje się nagrywanie (kopiowanie) utworów w ramach dozwolonego użytku osobistego. Innym przykładem współpracy jest współpraca ZAiKS ze ZPAV, które razem ustalają zasady licencjonowania producentów fonogra-

ficznych oraz wspólnie zwalczają różne formy piractwa. Razem wydają wspólny hologram producentom fonograficznym i importerom, co jest oznaczeniem legalności<sup>25</sup>. Razem też współfinansują działalność tzw. brygady antypirackiej. ZAiKS współpracuje też z wieloma innymi OZZ, na różnych szczeblach i pod różnymi kierunkami swojej statutowej działalności.

We współpracy zagranicznej ZAiKS-u organizacja stosuje zawsze zasadę wzajemności, która oznacza, że na mocy tych umów ZAiKS reprezentuje i chroni na terenie Polski prawa autorskie z innych krajów, a na takich samych zasadach chronione są polskie prawa autorskie w tamtych krajach. Na świecie takie organizacje, z którymi ZAiKS podpisuje umowy organizują się w różnych formach: stowarzyszenia autorskie, agencje autorskie, związki czy też stowarzyszenia wydawców reprezentujących prawa autorskie. ZAiKS ma podpisane umowy wzajemne z ponad 100 stowarzyszeń. Współpraca ZAiKS-u w tej mierze obejmuje teren całej Ameryki Północnej, prawie całej Europy (za wyjątkiem trzech krajów), Australię, większą część Ameryki Południowej, również większą część Azji (za sprawą Rosji głównie) oraz stosunkowo wiele państw Afryki (głównie części północnej i południowej)<sup>26</sup>.

Wśród organizacji międzynarodowych koordynujących działania wielu stowarzyszeń autorskich i występujących w obronie

---

<sup>25</sup> Szerzej: *Chore hologramy ZPAV/ZAiKS*, [z:] <http://www.djworld.pl/nuke/html/modules.php?name=News&file=article&sid=196>, z dnia 18.06.2005.

<sup>26</sup> Lista większości państw, z których organizacjami ZAiKS współpracuje i ma podpisane umowy: *Organizacje autorskie na świecie*, [z:] [http://www.zaiks.org.pl/portal/zaiks/zax\\_JakDzialaFirst.jsp?sysparameters=packed=\(true\);&parameters=IndexPath=INDEX\\$1657/INDEX\\$1671/INDEX\\$1674;ID=INDEX\\$1674;wstep=\(n\)](http://www.zaiks.org.pl/portal/zaiks/zax_JakDzialaFirst.jsp?sysparameters=packed=(true);&parameters=IndexPath=INDEX$1657/INDEX$1671/INDEX$1674;ID=INDEX$1674;wstep=(n)), z dnia 12.06.2005.

prawa autorskiego na skalę szerszą niż obszar jednego państwa można wymienić dwie główne, które na arenie międzynarodowej mają największe znaczenie. Współtworzą one, razem z innymi takimi organizacjami, ogólnosiwiatowy system ochrony praw autorskich. Pierwszą z nich jest CISAC (Międzynarodowa Konfederacja Stowarzyszeń Autorów i Kompozytorów), powstała w 1926, która zrzesza 203 organizacje chroniące prawa autorskie ze 105 krajów. Jednym z współzałożycieli CISAC jest właśnie ZAiKS. Organizacja ta reprezentuje ponad 2 miliony twórców i obejmuje ochroną wszelkie rodzaje utworów tj.: muzyczne, dramatyczne, literackie, audiowizualne, graficzne. Przynależność poszczególnych twórców do tej organizacji jest jednak pośrednia, gdyż nie należą do niej bezpośrednio, a jedynie za pośrednictwem swoich organizacji, które reprezentują ich interesy i chronią ich prawa.

Drugą organizacją, o równie dużym znaczeniu co CISAC, jest BIEM (Międzynarodowe Biuro Stowarzyszeń Zarządzających Prawami do Nagrań i Reprodukacji Mechanicznej). W porównaniu jednak z organizacją CISAC zrzesza ona mniej członków, tj. 41 stowarzyszeń z 38 krajów. Organizacja ta powstała w 1928 roku we Francji.

### **3. Nadużywanie pozycji dominującej przez Związek Autorów ZAIKS w świetle wspólnotowego prawa konkurencji i ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów**

Wraz z dniem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, Polska zobowiązana została do przestrzegania całości wspólnotowego *acquis*. W odniesieniu do polskich OZZ, a co za tym idzie, również ZAiKS-u, oznaczało to obowiązek przestrzegania przez te orga-

nizacje restrykcyjnych przepisów Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie<sup>27</sup>, zwłaszcza w kontekście przepisów dotyczących reguł konkurencji. Należy bowiem zauważyć, że OZZ mogą być w niektórych państwach przykładami prawnie legalnych monopolów bądź *quasi-monopolów*. Taka ich pozycja na polskim rynku, ale również na rynkach europejskich, uwarunkowana jest ważną społecznie funkcją, jaką te organizacje spełniają. Można przypuszczać, że zarówno ustawodawca polski i zagraniczni, w trosce o jasność i przejrzystość wszystkich reguł rządzących działalnością OZZ, zapewniają funkcjonowanie tylko jednej, bądź jak najmniejszej liczby OZZ na danym polu eksploatacji<sup>28</sup>. Taka jest oczywiście reguła, gdyż istnieją państwa, w których działa znacznie więcej niż jedna bądź kilka OZZ na rynku w obrębie danego pola użytkowania praw autorskich.

Europejskim przepisem, który może odnosić się do OZZ w aspekcie nadużywania pozycji dominującej, jest art. 82 TWE. Przepis ten stanowi zakaz nadużywania pozycji dominującej. Bezpośrednio stosuje się go do przedsiębiorstw, ale jak wskazuje praktyka, OZZ są podmiotami, których działalność jest również objęta tym przepisem<sup>29</sup>. Ostatecznie kwestia potraktowania OZZ jako przedsiębiorstwa na potrzeby art. 82 została przesądzona przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu z 27.03.1974 r. w sprawie między BRT v. SABAM<sup>30</sup>. Zgodnie z art. 82 TWE, nadużywanie

---

<sup>27</sup> Dziennik Urzędowy UE C 325 z 24 grudnia 2002 r., dalej TWE.

<sup>28</sup> Por.: G. Materna: *Organizacje zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i ich członkowie w świetle definicji przedsiębiorcy z ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, 4/2004, s. 23-31.

<sup>29</sup> Por. np.: decyzję KE w sprawie RAI/UNITEL, Dz. U. WE 1978, L 157/39.

<sup>30</sup> M. Kępiński, dz. cyt., s. 551, Numer orzeczenia: C 127/73, ECR 1974, s. 313.

pozycji dominującej jest niezgodne ze wspólnym rynkiem. W przepisie tym zakazane jest nadużywanie przez przedsiębiorstwa pozycji dominującej na wspólnym rynku lub na znacznej jego części, w zakresie, w jakim może wpływać na handel między państwami członkowskimi. Termin „pozycja dominująca” odnosi się do sytuacji siły ekonomicznej przedsiębiorstwa, dzięki której jest ono w stanie przeszkodzić wysiłkom efektywnej konkurencji i zasadniczo wpłynąć na warunki, w których miałyby się rozwinąć taka konkurencja<sup>31</sup>. *Art. 82 TWE nie zakazuje samego posiadania pozycji dominującej na rynku ani jego legalnego wykorzystywania (np. przez właściciela praw wyłącznych), a tylko wszelkiego jej nadużywania, czyli wykorzystywania sprzecznego z prawem*<sup>32</sup>. Zgodnie więc z przepisami TWE posiadanie pozycji dominującej nie jest nielegalne, co ma niezwykle znaczenie zwłaszcza w odniesieniu do OZZ, których pozycja dominująca jest poniekąd kształtowana przez praktykę, zwłaszcza w Polsce. Polskie ustawodawstwo, o czym pisałem w poprzednich rozdziałach, nie określa jakiejś liczby OZZ, które mogą funkcjonować w obrębie tych samych obszarów działań (pól eksploatacji). Niemniej jednak utrzymuje się wydawanie zezwoleń na działanie jak najmniejszej liczby OZZ na danym polu eksploatacji. Każde zwiększenie tej liczby przez Ministra Kultury powoduje też wzrost liczby sporów kompetencyjnych pomiędzy poszczególnymi

---

<sup>31</sup> K. Ostańska: *Polityka ochrony konkurencji*, [z:] <http://libr.sejm.gov.pl/oide/index.php?topic=polityki&id=konkurencja>, z dnia 17.06.2005.

<sup>32</sup> W. Czapliński: *Zakaz praktyk ograniczających konkurencję* [w:] J. Barcz (red.), dz. cyt. *Prawo Unii Europejskiej*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza Warszawa 2004, s. 225.

OZZ. Art. 82 TWE jako praktyki, na których może polegać nadużywanie pozycji dominującej wymienia:

1. narzucanie bezpośrednio lub pośrednio cen lub innych warunków transakcji między stronami o nierównej pozycji,
2. ograniczanie produkcji, blokowanie lub rozwój techniczny na szkodę konsumentów,
3. narzucanie innym konkurentom różnych warunków za równorzędne świadczenia,
4. uzależnianie zawarcia kontraktu od zaakceptowania przez innych kontrahentów dodatkowych świadczeń, które nie mają związku z przedmiotem tego kontraktu (tzw. umowy wiązane lub łańcuchowe).

W odniesieniu do OZZ, a szczególnie do ZAiKS, który na rynku polskim ma pozycję dominującą, główne znaczenie będzie miało narzucanie bezpośrednio lub pośrednio cen lub innych warunków transakcji między stronami o nierównej pozycji. Przykład ZAiKS jest o tyle najlepszy do zobrazowania skali problemu, że jest on rzeczywiście niemal monopolistą, jeśli chodzi o zbiorowe zarządzanie prawami autorskimi w przemyśle muzycznym. Trzeba zauważyć, że w interesie autora jest, aby mógł on czerpać jak najwięcej korzyści z faktu wykorzystywania jego utworów przez licencjodawców np.: stacje radiowe, telewizyjne oraz choćby, dyskoteki. Musi on zatem być członkiem OZZ, gdyż sam, co wskazuje praktyka, nie jest w stanie „wywalczyć” swoich praw w rywalizacji z mocniejszymi gospodarczo i finansowo użytkownikami praw. Wiadomo powszechnie, że licencjodawcy są bardzo trudnymi klientami o bardzo mocnej pozycji gospodarczej. Wystarczy tu wymienić jako takich

licencjobiorców stacje radiowe czy telewizyjne. Jeżeli zaś mówimy o autorze utworów muzycznych, artyście wykonawcy lub kompozytorze to niezaprzeczalnie OZZ, który będzie w stanie zapewnić mu odpowiednią ochronę jego praw jak i najlepsze reprezentowanie ich na rynku wewnątrz i na zewnątrz kraju, będzie właśnie ZAiKS. Stowarzyszenie to, ze względu na długą tradycję działalności w branży zbiorowego zarządu prawami autorskimi, jak również dbania o interesy autorów i reprezentowanie ich praw w przeszłości, posiada najlepsze i sprawdzone instrumenty służące tym działaniom. Dowodem na skuteczność i odpowiedniość narzędzi ZAiKS-u względem podejmowanego zarządu prawami autorskimi jest fakt, że przed wydaniem zezwolenia Ministra Kultury na prowadzenie działalności pod szyldem OZZ, takie zdolności stowarzyszeń do reprezentowania praw autorskich, wykonywania działań zmierzających do wykrywania naruszeń praw autorskich i w końcu do pobierania wynagrodzeń od licencjobiorców, zwłaszcza tych korzystających nielegalnie z praw, są sprawdzane. Od wyników w tych miarach, uzyskanych przez Ministra Kultury w największej mierze uwarunkowane jest wydanie takiego zezwolenia. ZAiKS, co pokazuje praktyka w bardzo efektywny sposób potrafi dotrzeć do nieuczciwych użytkowników praw autorskich, jak również ze względu na szereg podpisanych umów zapewnia najszerszy ze wszystkich polskich OZZ zasięg ochrony i reprezentacji praw autorów stowarzyszonych w nim. *ZAiKS jest największą organizacją zajmującą się zbiorowym zarządzaniem i ochroną praw autorskich. Zarządza prawami ponad 8 tysięcy twórców polskich, wydawców muzycznych oraz ponad 2,5 miliona autorów i kompozytorów zagranicznych do ponad 14 milionów utwo-*

*row. Jest to więcej niż 96 proc. całego światowego repertuaru*<sup>33</sup>. To są ogromne atuty przemawiające za tym, aby każdy autor i inne jednostki, które zgodnie ze statutem ZAiKS mogą być jego członkami, wstępowali do ZAiKS, który najlepiej może chronić ich interesy i reprezentować je w najszerzej skali. Zdaniem Grzegorza Materny, którego słowa można bezpośrednio odnieść do ZAiKS-u, *posiadana przez OZZ znacząca siła rynkowa umożliwia im kształtowanie zasad wykonywania praw autorskich w dogodny dla siebie sposób. Na tym tle może dochodzić do nadużywania przez te organizacje posiadanej pozycji - zarówno w stosunkach zewnętrznych (tj. z użytkownikami praw), jak i w stosunkach wewnętrznych (z reprezentowanymi przez OZZ osobami). Dlatego w światowym piśmiennictwie antymonopolowym właśnie w działalności OZZ upatruje się największego potencjalnego zagrożenia dla konkurencji w sferze wykonywania praw autorskich*<sup>34</sup>. Taka pozycja na rynku polskim tego stowarzyszenia daje mu pewność i stwarza podstawy do tego, aby niezależnie od swoich członków i licencjodawców, kształtować swobodnie swoje otoczenie. A jak pokazuje praktyka działalności ZAiKS-u, stowarzyszenie to nagminnie kształtuje niezgodnie z prawem pozycję swoich członków, czyli autorów i wykonawców.

W polskim ustawodawstwie przepisem, który stanowi o działaniach podmiotów dominujących na rynku, jest ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>35</sup>. Art. 4

---

<sup>33</sup> Kara dla ZAiKS, [z:] <http://www.generacjax.pl/news.php?f=read&nid=156>, z dnia 19.06.2005.

<sup>34</sup> G. Materna: *Nadużywanie pozycji dominującej przez organizacje zbiorowego zarządzania prawami autorskimi w prawie wspólnotowym*, [z:] <http://www.czasopisma.pwp.pl/pph-200311.xml?katalog=2003112>, z dnia 19.06.2005.

<sup>35</sup> Tekst jednolity: Dz. U. 2003 r. Nr 86 poz. 804, dalej OchrKonkurU.

ust. 9 określa pozycję dominującą jako pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów. Domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40%. Te założenia są przez ZAiKS spełniane, w związku z czym z pewnością można stwierdzić, że ZAiKS na rynku polskim ma pozycję dominującą. Jego udział w rynku zarządzania prawami autorskimi w przemyśle muzycznym jest daleko większy niż minimalny na poziomie 40 % określony w OchrKonkurU. Należy dodać, że ZAiKS jest jedyną OZZ na rynku polskim w przemyśle muzycznym, która działa na terenie całego kraju. Art. 8 ust. 2 wśród zakazanych praktyk nadużywania pozycji dominującej wymienia:

1. bezpośrednio lub pośrednio narzucanie nieuczciwych cen, w tym cen nadmiernie wygórowanych albo rażąco niskich, odległych terminów płatności lub innych warunków zakupu albo sprzedaży towarów,
2. ograniczenie produkcji, zbytu lub postępu technicznego ze szkodą dla kontrahentów lub konsumentów,
3. stosowanie w podobnych umowach z osobami trzecimi uciążliwych lub niejednorodnych warunków umów, stwarzających tym osobom zróżnicowane warunki konkurencji,
4. uzależnianie zawarcia umowy od przyjęcia lub spełnienia przez drugą stronę innego świadczenia, niemającego rzeczowego ani zwyczajowego związku z przedmiotem umowy,

5. przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji,
6. narzucanie przez przedsiębiorcę uciążliwych warunków umów, przynoszących mu nieuzasadnione korzyści,
7. stwarzanie konsumentom uciążliwych warunków dochodzenia swoich praw.

Przy tak określonych przejawach nadużywania pozycji dominującej przez przedsiębiorcę, ZAiKS-owi można zarzucić dopuszczenie się narzucania uciążliwych warunków umów, przynoszących ZAiKS-owi nieuzasadnionych korzyści oraz uzależnianie zawarcia umowy o przyjęcia lub spełnienia przez drugą stronę innego świadczenia, nie mającego rzeczowego ani zwyczajowego związku z przedmiotem umowy. Na potrzeby omówienia pierwszego rodzaju naruszenia posłużę się kazusem Bratanków, które oskarżyły ZAiKS o nadużywanie pozycji dominującej względem nich poprzez wymuszanie na nich wyłączności na zarządzanie prawami do ich twórczości, co nie jest konieczne dla skutecznego zarządzania tymi prawami.

#### **4. Rozstrzygnięcie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie Brathanki oraz inne problemy w funkcjonowaniu Związku Autorów ZAiKS**

W lipcu 2002 r. członkowie zespołu muzycznego Brathanki wystąpili do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>36</sup> z wnioskiem o wszczęcie postępowania antymonopolowego przeciwko Stowarzyszeniu Autorów ZAiKS. Ich zdaniem ZAiKS nadużywa swojej pozycji dominującej na rynku wymuszając na autorach wyłączność na zarządzanie prawami do ich twórczości, co nie jest ko-

nieczne dla skutecznego zarządzania tymi prawami. *Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów interweniował (.....) członkowie zespołu Brathanki poskarżyli, że ZAiKS zmusza ich (podobnie jak innych polskich artystów) do udzielania Stowarzyszeniu wyłącznego upoważnienia do zarządzania prawami do tych utworów, w zakresie publicznego wykonania, nagrań mechanicznych oraz emisji w radiu i telewizji*<sup>37</sup>. We wniosku o wszczęcie postępowania antymonopolowego, a następnie w jego uzupełnieniu Wnioskodawcy zarzucili ZAiKS nadużywanie pozycji dominującej przez:

1. wymuszanie na autorach, oddających utwory pod ochronę, udzielenia wyłącznego prawa (upoważnienia) do zarządzania prawami do tych utworów (udzielanie wszelkich licencji na korzystanie z tych utworów) w zakresie publicznego wykonania oraz nagrań mechanicznych,
2. ograniczanie autorom swobody w określaniu warunków i zakresu sprawowania zbiorowego zarządu nad ich prawami autorskimi, w stopniu niezasadnionym potrzebami skutecznego zarządzania tymi prawami,
3. narzucanie uciążliwych warunków umów, przynoszących ZAiKS niezasadnionych korzyści,
4. narzucanie uciążliwych warunków umów, przynoszących niezasadnione korzyści innym podmiotom gospodarczym kosztem wnioskodawców.

Członkowie zespołu twierdzą, że poprzez działania ZAiKS-u autorzy byli zmuszani do przyjęcia ich warunków umowy. Autorzy

---

<sup>36</sup> Dalej: UOKiK.

<sup>37</sup> K. Niklewicz: *Brathanki pokonały ZAiKS*, „Gazeta Wyborcza”, z dnia 31.07.2004.

musieli się zgodzać na to, aby ZAiKS miał wyłączność na wszelkie udzielanie licencji, nagrywanie czy emisję utworów. Zdaniem artystów taki sposób ich traktowania godzi w ochronę ich praw, a w efekcie prowadzi do naruszenia interesów artystów. ZAiKS zastrzegł sobie wyłączne prawo do wszystkich wymienionych sposobów eksploatacji utworów i od zgody na te warunki uzależniał podpisanie umowy. Członkowie zespołu wzywali ZAiKS do zaprzestania takiej praktyki, na co w odpowiedzi dowiedzieli się, że ZAiKS nie jest jedyną OZZ na rynku polskim, a co za tym idzie zespół Brathanki może np. sam wykonywać zarząd swoimi prawami autorskimi lub stowarzyszyć się w innej organizacji. Kolejnym zarzutem zespołu Brathanki był fakt, że nie mogli oni negocjować warunków umowy, do czego jak uważali mają prawo, a brak takiej możliwości narusza prawo swobodnego kontraktowania i negocjowania umów. ZAiKS z kolei w odpowiedzi na ten zarzut wyraził opinię, jakoby negocjowanie umów z każdym artystą osobno było uciążliwe i uniemożliwiało sprawną pracę. ZAiKS dodał również, że w związku z tym stosuje się standardowe umowy, w których autorzy przenoszą wszystkie prawa wynikające ze zbiorowego zarządu. *W toku postępowania wyjaśniającego Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił, że zgodnie z regulaminem ZAiKS z dnia przyjęcia utworu pod ochronę, Stowarzyszenie uzyskuje wyłączne prawo udzielania zezwoleń na wykonanie publiczne utworu, jego nagrywanie, emisję w mediach oraz prawo inkasowania z tych tytułów wynagrodzeń autorskich oraz dochodzenie roszczeń w tym zakresie*<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> *Komunikat prasowy*, (w sprawie wszczęcia postępowania przez Prezesa UOKiK na wniosek zespołu Brathanki przeciwko ZAiKS), [z:]

Dalej w toku postępowania ZAiKS-owi nie udało się przedstawić żadnych dowodów, jakoby istniała ogólna i powszechna zasada, w związku z którą wykonywanie zbiorowego zarządu wiązało się z przeniesieniem na OZZ swoich wszystkich praw odnośnie twórczości. W związku z powyższymi faktami UOKIK uznał, że wyjaśnienia ZAiKS mogą wskazywać na nadużywanie pozycji dominującej przez Stowarzyszenie poprzez wymuszania wyłączności do udzielania licencji i wszelkiego dysponowania utworami autorów, co narusza ustawę o ochronie konkurencji i konsumentów (art. 8 ust. 1 i 2). Innym problemem jest możliwość naruszania przez ZAiKS OchrKonkurU poprzez ograniczanie autorom swobody w określaniu warunków sprawowania przez ZAiKS zbiorowego zarządu. W obliczu tych faktów Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów postanowił o wszczęciu postępowania antymonopolowego przeciwko ZAiKS.

Zanim podam rozstrzygnięcie Prezesa UOKIK, zaprezentuję najpierw wszelkie okoliczności, jakie związane były z samą decyzją. Wszystkie te okoliczności rozpisane są w późniejszym uzasadnieniu decyzji, a czytamy tam o uwagach i spostrzeżeniach Prezesa UOKIK, który w trakcie sporządzania decyzji przeprowadzał również dowody rozstrzygające wszelkie wątpliwości między innymi na to, że oba podmioty, zarówno ZAiKS, jak i wnioskodawców, można uważać za przedsiębiorców w świetle polskich przepisów antymonopolowych.

Uzasadnienie dzieli się na następujące części:

---

[http://www.uokik.gov.pl/index.php?id=p\\_news&obid=1102&lang=0&samSession=ca491c6f1d9c5ca70b65061e8596180&lang=0](http://www.uokik.gov.pl/index.php?id=p_news&obid=1102&lang=0&samSession=ca491c6f1d9c5ca70b65061e8596180&lang=0), z dnia 19.06.2005.

1. Strony postępowania,
2. ZAiKS w świetle definicji przedsiębiorcy,
3. Wnioskodawcy w świetle definicji przedsiębiorcy,
4. Rynek właściwy,
5. Pozycja dominująca ZAiKS na rynku właściwym,
6. Nadużywanie pozycji dominującej przez ZAiKS.

W stronach postępowania, czyli punkcie 1 uzasadnienia decyzji, Prezes UOKiK zauważa, że w związku z art. 84 ust. 1 pkt 1 OchrKonkurU, wszczęcie postępowania antymonopolowego może nastąpić tylko na wniosek przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy, który dodatkowo potrafi wskazać swój interes prawny. Toteż zanim Prezes UOKiK mógł przejść do wszczęcia postępowania antymonopolowego, wcześniej musiał wskazać, że Wnioskodawcy odpowiadają wymogom płynącym z ustawy. Podobne udowodnienie o odpowiedzialności wymogom dotyczącym bycia przedsiębiorcom w świetle przepisów OchrKonkurU dotyczyło ZAiKS, który, jak pisałem, jest stowarzyszeniem, a więc nie jest przedsiębiorcom w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej<sup>39</sup>. Dopiero po przeprowadzeniu dowodów na to, że oba te podmioty, zarówno wnioskodawca, jak i ZAiKS są przedsiębiorcami w świetle OchrKonkurU, Prezes UOKiK mógł dopiero przystąpić do wszczęcia postępowania antymonopolowego. Dodać należy, że na tym gruncie powstawały i nadal powstaje szereg wątpliwości, jak traktować OZZ i reprezentowane przezeń podmioty, zwłaszcza na gruncie OchrKonkurU<sup>40</sup>. W tej sprawie Prezes UOKiK uznał, że oba podmioty, zarówno ZAiKS,

---

<sup>39</sup> Dz.U.2004., Nr 281, poz. 2777.

<sup>40</sup> G. Materna, dz. cyt., s. 23-31.

jak i wnioskodawcy, są przedsiębiorstwami w świetle art. 4 pkt 1 OchrKonkurU. Warto przypomnieć, że na gruncie *acquis communautaire* OZZ traktuje się, jako przedsiębiorcę właśnie. Wskazuje na to również europejskie orzecznictwo o czym piszę niżej.

Punkt 2 i 3 uzasadnienia omawianej decyzji Prezesa UOKIK to uszczególnienie powyższych właśnie zagadnień, gdzie Prezes wskazuje przykłady rozwiązań i decyzji i wyroki organów wspólnotowych, gdzie podobne zagadnienia stawały się już wcześniej przedmiotami rozważań i gdzie podejmowane decyzje uznające OZZ i ich członków, jako takich właśnie przedsiębiorców. Dodać też należy, że dotyczyło to tylko takich OZZ, których forma prawna w oparciu o rozwiązania systemowe w danym państwie wskazywała na obowiązek posiadania takiej formy prawnej przez OZZ, która wykluczała je z pojęciowego określenia jako przedsiębiorstwo w danym systemie prawnym<sup>41</sup>.

Punkt 4 uzasadnienia w decyzji Prezesa UOKIK dotyczy rynku właściwego, a dokładniej Prezes UOKIK wyodrębnił tu, w oparciu o PrAut i informacje ze strony internetowej stowarzyszenia Autorów ZAiKS o podpisanych umowach i porozumieniach z innymi OZZ o wzajemnej reprezentacji, rynek właściwy, w obrębie którego działą ZAiKS i w obrębie którego rozpatrywany jest wniosek w postępowaniu antymonopolowym. Dla uściślenia za rynek właściwy ZAiKS-u został uznany krajowy rynek zarządzania prawami autorskimi do utworów muzycznych.

---

<sup>41</sup> Szerzej: Dziennik Urzędowy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa, dnia 30 września 2004 r., Nr 4, poz. 320, decyzja z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie stosowania praktyk ograniczających konkurencję przez Stowarzyszenie Autorów ZAIKS w W.

Punkt 5 uzasadnienia w decyzji Prezesa UOKIK dotyczy pozycji dominującej ZAiKS na rynku właściwym, który został wskazany i dookreślony w poprzednim punkcie uzasadnienia decyzji. Prezes UOKIK, aby wskazać nadużycie pozycji dominującej ZAiKS-u musiał wprawdzie udowodnić, że taką pozycję ZAiKS posiada. W tym punkcie Prezes powołuje się na dane i orzecznictwo o ZAiKS, z których wynika, że ZAiKS posiada pozycję dominującą<sup>42</sup>. Dodatkowo Prezes UOKIK podaje informację, że na taką pozycję rynkową ZAiKS wpływa fakt, iż stowarzyszenie to jest jedyną OZZ w Polsce, która obejmuje terenem działania teren całego kraju.

Punkt 6 uzasadnienia w decyzji Prezesa UOKIK dotyczy nadużywania pozycji dominującej przez ZAiKS. Prezes dokonuje tutaj szczegółowej wykładni przepisów, na podstawie których orzeka w poszczególnych zarzutach przeciwko stowarzyszeniu ZAiKS. Jest to najważniejsza moim zdaniem część uzasadnienia tej decyzji, w której Prezes UOKIK powołuje się na wcześniejsze decyzje Komisji europejskiej, wyroki ETS, które stanowią przykładowe rozwiązania w podobnych sprawach. Decyzje w związku z dokonywanymi w tym punkcie wykładni, podawałem już wcześniej.

Punkt 7 uzasadnienia w decyzji Prezesa UOKIK dotyczy kary pieniężnej, która w efekcie decyzji została nałożona na ZAiKS w wysokości 500.000 PLN płatną do budżetu państwa. W tym punkcie Prezes UOKIK wskazuje ostatecznie okoliczności, w jakich ZA-

---

<sup>42</sup> *Raport o naruszeniach prawa autorskiego w Polsce*, Ministerstwo Kultury, [z:] <http://www.mk.gov.pl/wnioski/Raport1.rdf>, z dnia 11.06.2005; Wyroki: z dnia 1 kwietnia 1998 r.; sygn. akt XVII Ama 35/97 i z dnia 13 listopada 2003 r. ;sygn. akt XVII Ama 128/02.

iKS dopuszczał się nadużywania pozycji dominującej. Jako przykłady można podać:

- tendencje w europejskim systemie działania OZZ, o których ZAiKS musiał wiedzieć, a których nie przestrzegał (wynika to choćby z kontaktów ZAiKS, np. szereg podpisanych umów o wzajemną reprezentację),
- piśmiennictwo i literaturę z danego zakresu sprawy, w której również opisywane są światowe i europejskie tendencje w zakresie zbiorowego zarządu prawami autorskimi.
- Ostatecznie Prezes UOKiK stwierdza, że w związku z powyższymi dowodami, orzeka się o nadużywaniu pozycji dominującej przez ZAiKS wraz z wydaniem z decyzji, którą zaprezentowałem wyżej.

Po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego na wniosek zespołu Brathanki oraz w oparciu o przeprowadzone dowody, Prezes UOKiK w decyzji<sup>43</sup> uznaje:

- za praktykę ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 8 ust. 1 i 2 OchrKonkurU, nadużywanie przez ZAiKS pozycji dominującej na krajowym rynku zbiorowego zarządzania prawami autorskimi do utworów muzycznych, poprzez wymuszanie na autorach będących członkami tego stowarzyszenia, oddających utwory pod ochronę, udzielania Stowarzyszeniu Autorów ZAiKS wyłącznego upoważnienia do zarządzania prawami do tych utworów (udzielanie licencji na

---

<sup>43</sup> Dziennik Urzędowy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa, Nr 4/2004, poz. 320, decyzja z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie stosowania praktyk ograniczających konkurencję przez Stowarzyszenie Autorów ZAiKS w W.

korzystanie z tych utworów) w zakresie publicznego wykonania oraz nagrań mechanicznych i nakazuje zaniechanie jej stosowania,

- za praktykę ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 8 ust. 1 i 2 OchrKonkurU, nadużywanie przez ZAiKS pozycji dominującej na krajowym rynku zbiorowego zarządzania prawami autorskimi do utworów muzycznych, poprzez wymuszanie na autorach niebędących członkami tego stowarzyszenia, oddających utwory pod ochronę, udzielania Stowarzyszeniu Autorów ZAiKS wyłącznego upoważnienia do zarządzania prawami tych utworów (udzielanie licencji na korzystanie z tych utworów) w zakresie publicznego wykonania i nakazuje zaniechanie jej stosowania,
- za praktykę ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 8 ust. 1 i 2 OchrKonkurU, nadużywanie przez ZAiKS pozycji dominującej na krajowym rynku zbiorowego zarządzania prawami autorskimi do utworów muzycznych, poprzez uzależnianie sprawowania zbiorowego zarządu tymi prawami na rzecz osób będących członkami tego stowarzyszenia, od oddania w zarząd łącznie prawa udzielania zezwoleń na wykonanie publiczne utworów, ich nagrywanie mechaniczne oraz nadania radiowo-telewizyjne i nakazuje zaniechanie jej stosowania.

Kolejny punkt decyzji odnosi się do tych praktyk uznanych za ograniczających konkurencję i będących nadużywaniem pozycji dominującej przez ZAiKS, których ZAiKS stosowania zaprzestał z dniem 1 stycznia 2004. Są to:

- wymuszanie na autorach, oddających utwory pod ochronę niebędących członkami ZAiKS, udzielania wyłącznego upoważnienia do zarządzania prawami do tych utworów (udzielania licencji na korzystanie z tych utworów) w zakresie nagrań mechanicznych,
- uzależnianie sprawowania zbiorowego zarządu prawami na rzecz autorów, niebędących członkami tego stowarzyszenia, od oddania w zarząd łącznie prawa udzielania zezwoleń na wykonywanie publiczne utworów, ich nagrywanie mechaniczne oraz nadania radiowo-telewizyjne.

Następny punkt decyzji odnosi się do tych praktyk, zaskarżonych przez Brathanki, które nie zostały uznane jako praktyki ograniczające konkurencję i będących nadużywaniem pozycji dominującej na rynku. Prezes UOKiK uznał, że taką praktyką nie jest:

- ograniczanie autorom swobody określenia warunków sprawowania przez ZAiKS zbiorowego zarządu ich prawami autorskimi w zakresie publicznych wykonań oraz nagrań mechanicznych w stopniu nieuzasadnionym potrzebami skutecznego zarządzania tymi prawami.

Ostatni punkt decyzji dotyczy zaś, w związku z zarzuconymi ZAiKS-owi działaniami, zwłaszcza tymi, które zostały uznane za praktyki ograniczające konkurencję oraz będące nadużywaniem pozycji dominującej, wysokości kary pieniężnej nałożonej na ZAiKS płatną do budżetu państwa w wysokości 500.000 PLN.

## **6. Inne przykłady nadużywania pozycji dominującej przez Związek Autorów ZAiKS**

Wśród problemów w funkcjonowaniu ZAiKS-u, który zdobył sobie popularność monopolisty nadużywającego pozycji dominującej, można wskazać kolejne przykłady nadużyć przedstawianych wcześniej przy okazji omawiania praktyk ograniczających konkurencję na gruncie OchrKonkurU, polegający na:

- narzucaniu uciążliwych warunków umów, przynoszących mu nieuzasadnione korzyści,
- uzależnianiu zawarcia umowy od przyjęcia lub spełnienia przez drugą stronę innego świadczenia, niemającego rzeczowego ani zwyczajowego związku z przedmiotem umowy.

Te przykłady nadużycia pozycji dominującej przez ZAiKS zostały zbadane przez Prezesa UOKiK na wniosek firmy Starling z Krakowa, która *podkreślała, że nie protestuje przeciwko obowiązkowi naklejania hologramów, ale nie zgadza się na przerzucanie przez ZAiKS kosztów produkcji nalepek na producentów fonograficznych*<sup>44</sup>. Problem polegał na tym, że ZAiKS uzależniał zawarcie umowy od poniesienia przez producenta, firmę Starling, kosztu wytworzenia hologramu. W polskim prawie nie ma obowiązku stosowania hologramów. Takie działania zostały podjęte przez ZPAV, a następnie przyłączył się do niego ZAIKS w 1995 r. Obie organizacje finansowały początkowo to przedsięwzięcie, które miało stanowić sposób walki z piractwem. W późniejszym czasie, od 1998 r., ZAiKS i ZPAV zaczęły uzależniać zawarcie umowy od poniesienia kosztów hologramów, co ZAiKS uzasadniał faktem, że 90 % wpływów ze sprzedaży płyt trafia do producentów i w związku z tym to

---

<sup>44</sup> UOKiK zarzuca ZAiKS-owi praktyki monopolistyczne, „Gazeta Wyborcza”, z dnia 11.10.2002.

oni powinni płacić za hologramy. Prezes UOKIK Cezary Banasiński ocenia jednak działanie stowarzyszenia jako praktykę monopolistyczną, której ZAiKS ma zaprzestać. Uzależnienie zawarcia umowy od poniesienia przez producenta kosztu wytworzenia hologramu ogranicza konkurencję zgodnie z polskim prawem. Co więcej, zgodnie z PrAut ZAiKS nie może odmówić bez ważnych powodów udzielenia zgody na korzystanie z praw autorskich za wynagrodzeniem. Wydawanie zezwoleń na korzystanie z praw autorskich jest bowiem w świetle prawa obowiązkiem, a nie uprawnieniem. Stwierdzono również, że ZAiKS ma pozycję dominującą na rynku zbiorowego zarządzania utworami muzycznymi, co przesądza o możliwości orzekania o nadużywaniu jej przez ZAiKS. Stowarzyszenie, zdaniem UOKIK, dopuszczało się również gróźb pod adresem wytwórni fonograficznych, gdzie informowano, że jeżeli producent nie zgodzi się na zapłacenie za hologramy, to wówczas ZAiKS rozwiąże umowę i dany producent nie będzie mógł prawnie korzystać z repertuaru muzycznego. Wiele wytwórni ulegało takim gróźbom i poddawało się presji silniejszego podmiotu na rynku. Paradoksem w tej sprawie wydaje się być jeszcze fakt, że w opinii wydanej na zlecenie UOKIK stwierdza się, że od chwili wprowadzenia hologramów na opakowania nośników muzyki, skala piractwa nie zmniejszyła się.

Innym problemem, który został rozstrzygnięty na korzyść ZAiKS-u, jest wysokość stawek, które ZAiKS pobiera za korzystanie z praw autorskich. Z wnioskiem takim wystąpiło sześciu lokalnych nadawców: Radio Plus z Płocka, Rozgłośnia Radiowa Rezonans z Sosnowca, Radio z Bielsko-Białej, Radio Vanessa z Raciborza, Radio WA-MA z Olsztyna oraz Radio Alfa z Krakowa. Zarzucono

ZAiKS-owi, że owe stawki są za wysokie. W odpowiedzi na zarzut UOKiK umorzył postępowanie uzasadniając to faktem, że zatwierdzane tabele przez KPA są ustalane na minimalnym poziomie, który ma gwarantować godziwe wynagrodzenie dla autorów. ZAiKS z kolei może pobierać większe wynagrodzenia i jest to całkowicie zgodne z prawem. Nie może zaś pobierać niższego wynagrodzenia, które byłoby niższe od tego zatwierdzonego w tabelach.

Jak wskazuje praktyka, problemów może być znacznie więcej i dotyczyć one mogą wszelkich wątpliwości, które muszą wystąpić moim zdaniem na gruncie prawa polskiego z powodu szeregu luk w tym względzie. Jak wynika z dotychczasowej praktyki problemy związane z ZAiKS mogą wynikać, albo ze złej woli podmiotów, albo z niewiedzy, które moim najbardziej i tak obciążają najbardziej konsumentów tych dóbr.

Konrad Przypek

## **Praktyki cenowe ograniczające konkurencję w Polsce i w Unii Europejskiej**

Antykonkurencyjne praktyki cenowe stosowane przez polskich oraz wspólnotowych przedsiębiorców są zabronione przez prawo. Finalny koszt ich funkcjonowania ponoszą konsumenci.

W wielu przypadkach bardzo trudno jest zarówno wykryć zakazane praktyki cenowe, jak i skutecznie im przeciwdziałać, bowiem podmioty gospodarcze stosują coraz bardziej wysublimowane formy tych praktyk i coraz lepiej je kamuflują.

### **1. Prawo UE wobec praktyk cenowych ograniczających konkurencję**

Wspólnotowa integracja gospodarcza odbywa się w modelu gospodarki rynkowej, której immanentnym elementem jest zasada wolności umów. Zgodnie z tą zasadą przedsiębiorcy mają swobodę co do zawierania i kształtowania treści umów. Mogą oni zawierać porozumienia lub podejmować działania kolektywne, służące organizowaniu ich udziału w procesach rynkowych. Paradoxem jest fakt, iż *wolność gospodarowania i swoboda umów mogą być także podstawą działań grupowych (kolektywnych), które w ostatecznym rachunku prowadzą do zaprzeczenia tych wolności*<sup>1</sup>. Aby nie dopu-

---

<sup>1</sup> T. Skoczny, *Dostosowanie prawa polskiego do prawa wspólnotowego w zakresie antymonopolowego prawa materialnego*, [w:] T. Skoczny (oprac.), *Prawo konkurencji*

ścić do takiej sytuacji, na poziomie wspólnotowym przyjęto odpowiednie uregulowania prawne. Art. 81 TWE stwierdza, że *niezgodne ze wspólnym rynkiem i zakazane są wszelkie porozumienia między przedsiębiorstwami, wszelkie decyzje związków przedsiębiorstw i wszelkie praktyki uzgodnione, które mogą wpływać na handel między Państwami Członkowskimi i których celem lub skutkiem jest zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji wewnątrz wspólnego rynku*<sup>2</sup>. Ponadto artykuł enumeratywnie wylicza praktyki, które w oczywisty sposób wpływają na zakłócenie konkurencji. Nie jest to jednak *numerus clausus* zabronionych zachowań przedsiębiorców. Katalog ten służy raczej zobrazowaniu ogólnego zakresu zakazanych działań, które podlegają regulacji powyższego przepisu. Art. 81 ust. 1 lit. a TWE jasno stwierdza, iż w szczególności zakazane są praktyki, które polegają na *ustalaniu w sposób bezpośredni lub pośredni cen zakupu lub sprzedaży albo innych warunków transakcji*. Jest to więc przepis prawny, który definiując określone zachowanie jako praktykę cenową naruszającą konkurencję (porozumienie odnośnie cen zakupu lub sprzedaży lub innych warunków transakcji), bezpośrednio go zakazuje. Przytoczony art. 81 ust. 1 TWE konstruuje przesłanki (traktatowe) zakazu porozumień ograniczających konkurencję, a są nimi:

---

*Wspólnoty Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego Warszawa 2002, s. 155.

<sup>2</sup> Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, tekst skonsolidowany (uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Nicei) art. 81 ust. 1.

- formy kooperacji przedsiębiorstw, związków przedsiębiorstw, które mogą zakłócać konkurencję<sup>3</sup> (porozumienia, decyzje i praktyki uzgodnione),
- wpływ na handel między państwami członkowskimi WE oraz
- celowe lub powodowane przejawy zakłócenia (zapobiegania, ograniczania i innego zakłócenia) konkurencji na wspólnym rynku<sup>4</sup>.

Dopiero po kumulatywnym spełnieniu tych trzech przesłanek dane porozumienie cenowe może być uznane za praktykę naruszającą wspomniany zakaz.

Co do zasady wszelkiego rodzaju praktyki cenowe w postaci porozumień przedsiębiorstw, decyzji ich związków oraz praktyk uzgodnionych między przedsiębiorstwami, które naruszają swobodną konkurencję, są niezgodne ze wspólnym rynkiem, a więc są zakazane. Zakaz ten o charakterze represyjnym skutkuje bezpośrednią nieważnością porozumienia zawartego między przedsiębiorstwami czy też nieważnością decyzji związków przedsiębiorstw (nieważność ta o charakterze absolutnym dotyczy zarówno stosunków między stronami, jak i z osobami trzecimi). Ponadto przedsiębiorstwo dopuszczające się praktyk antykonkurencyjnych (wymienionych w art. 81 ust. 1 TWE) musi liczyć się z możliwością nałożenia na nie przez

---

<sup>3</sup> Zakaz zawarty w art. 81 TWE mógł mieć zastosowanie, porozumienie musi być zawarte między dwoma niezależnymi podmiotami gospodarczymi. Jeżeli zaś w zawarciu porozumienia uczestniczą podmioty należące do tej samej grupy kapitałowej, przepis ten nie powinien mieć zastosowania. W jednej grupie kapitałowej powiązania pomiędzy jej członkami są tak silne, że egzekwowanie zakazu porozumień byłoby bezprzedmiotowe, za: M. Bychowska, *Prawo konkurencji w Unii Europejskiej*, [w:] A. Wróbel (red.) *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE 2002, s. 408

Komisję Europejską kary pieniężnej w wysokości do 10% obrotów tej firmy. Dodatkowo otrzyma ono nakaz zaniechania działań ograniczających konkurencję oraz ewentualny nakaz przeprowadzenia czynności pozytywnych zmierzających do przywrócenia właściwego stanu konkurencji zakłóconej jego praktykami.

Użyty kilka wierszy wyżej zwrot „co do zasady” potwierdza względny charakter zakazu sformułowanego w art. 81 TWE. Fakt ten oznacza, że niektóre porozumienia, w tym także negatywne praktyki cenowe na poziomie wspólnotowym, objęte tym artykułem, mogą zostać wyjęte spod określonego w nim zakazu. Sam art. 81 TWE w ust. 3 formułuje dwie pozytywne i dwie negatywne przesłanki dopuszczalności wyłączeń. Aby określone porozumienie cenowe lub ich grupa mogły zostać wyłączone spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję, muszą łącznie spełnić cztery warunki określone w art. 81 ust. 3 TWE. Przesłankami pozytywnymi, umożliwiającymi wyłączenie porozumienia spod zakazu są<sup>4</sup>:

- porozumienie służy wzrostowi wydajności gospodarowania w dniu dzisiejszym bądź w przyszłości, a zwłaszcza prowadzi do poprawy produkcji bądź dystrybucji,
- porozumienie przynosi bezpośrednie korzyści konsumentom, zwłaszcza powoduje obniżkę cen.

Zaś do przesłanek negatywnych wyłączenia zalicza się takie cechy porozumienia jak:

- nie nakładanie przez nie ograniczeń konkurencji ponad miarę,

---

<sup>4</sup> T. Skoczny, *Reguły konkurencji*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, WPiPG Warszawa 2003, s. 198.

<sup>5</sup> T. Skoczny, *Regul...*, dz. cyt., s. 206.

- brak możliwości wyłączenia przez porozumienie konkurencji na istotnej części rynku<sup>6</sup>.

Jeśli chodzi o kategorie wyłączeń, jakie przewiduje art. 81 ust. 3 TWE, to wyróżnia on dwa ich rodzaje. Mianowicie:

- wyłączenia indywidualne (*individual exemptions*) polegające na niezastosowaniu zakazu zawartego w ust. 1 tegoż artykułu do konkretnego porozumienia, decyzji lub praktyki uzgodnionej,
- wyłączenia grupowe<sup>7</sup> (*block exemptions*), które wyjąją spod zakazu art. 81 ust. 1 TWE określone kategorie (grupy) porozumień ograniczających konkurencję.

Aby w pełni zamknąć kwestię wyłączeń należy wspomnieć jeszcze o tzw. porozumieniach nieodczuwalnych (bagatelnych). Jeśli zmowa nie ma odczuwalnego wpływu na rynek jest automatycznie wyłączona spod zakazu art. 81 ust. 1 TWE<sup>8</sup>. Odczuwalność ograniczeń konkurencji mierzy się ilościowo. Komisja Europejska (dalej: KE) uznała, że porozumienia zawarte między przedsiębiorstwami nie są objęte zakazem, jeżeli łączne udziały rynkowe wszystkich podmiotów gospodarczych uczestniczących w porozumieniu na żadnym z danych rynków nie przekraczają progu 10% (w przypadku porozumień poziomych<sup>9</sup>) oraz 15% (w przypadku porozumień piono-

---

<sup>6</sup> Tamże.

<sup>7</sup> Szerzej: M. Bychowska, *Prawo...*, s. 421-431

<sup>8</sup> Obwieszczenie Komisji z dnia 22 grudnia 2001 r. dotyczące porozumień o mniejszym znaczeniu, które nie podlegają art. 81 ust. 1 TWE (Dz. Urz. WE 2001 C 368/13).

<sup>9</sup> Porozumienia poziome – są to porozumienia zawarte między przedsiębiorstwami działającymi na tym samym szczeblu produkcji lub handlu (np. porozumienia, które zawierają między sobą producenci, hurtownicy czy detaliści).

wych<sup>10</sup>)<sup>11</sup>. Jednak, jeśli chodzi o porozumienia cenowe (z racji na ich poważne skutki), nawet te bagatelne są zakazane.

Kolejnym przepisem odnoszącym się również do praktyk cenowych ograniczających konkurencję jest art. 82 TWE, który zawiera bezwzględny zakaz nadużywania pozycji dominującej (nie występują spod niego wyłączenia). Na gruncie prawa wspólnotowego nie jest zabronione samo posiadanie przez jedno bądź większa liczbę przedsiębiorstw pozycji dominującej, lecz zakazane jest wykorzystywanie jej do przeprowadzania działań zakłócających konkurencję na unijnym rynku wewnętrznym.

Artykuł 82 TWE zawiera przykładową (niewyczerpującą) listę konkretnych przypadków nadużywania pozycji dominującej. Z jego treści wynika, iż jedną z metod nadużywania takiej pozycji jest *narzucanie w sposób bezpośredni lub pośredni niesłusznych cen zakupu lub sprzedaży albo innych niesłusznych warunków transakcji*<sup>12</sup>.

Przywoływany artykuł Traktatu nie zawiera definicji pozycji dominującej. Została ona wypracowana w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W sprawie Hoffmann La-Roche ETS określił pozycję dominującą jako *pozycję siły ekonomicznej posiadanej przez przedsiębiorstwo, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku relewantnym, poprzez stworzenie mu możliwości działania w liczącym się zakresie niezależnie od*

---

<sup>10</sup> Porozumienia pionowe – są to porozumienia zawarte między przedsiębiorcami działającymi na różnym szczeblu produkcji czy handlu (np. porozumienia zawarte między producentami i hurtownikami, między hurtownikami i detalistami).

<sup>11</sup> Szerzej M. Bychowska, *Prawo...*, dz. cyt., s. 410.

<sup>12</sup> TWE art. 83 lit a.

*konkurentów, klientów a w konsekwencji od konsumentów. Taka pozycja, inaczej niż w przypadku monopolu lub quasi-monopolu, nie wyklucza pewnego zakresu konkurencji, ale umożliwia przedsiębiorstwu, które z niej korzysta określanie lub przynajmniej współkształtowanie warunków, na jakich ta konkurencja może się rozwijać, a w każdym razie zachowanie się bez zważania na te warunki, nie ponosząc z tego tytułu żadnej szkody<sup>13</sup>.*

Stwierdzenie tego, czy dane przedsiębiorstwo posiada na rynku właściwym pozycję dominującą wymaga każdorazowo przeprowadzenia szerokiej analizy ekonomicznej. Przy owej analizie niezbędnym jest uwzględnienie:

- struktury podmiotowej rynku,
- bezwzględnego oraz względnego udziału danego przedsiębiorstwa w rynku (z orzecznictwa ETS wynika, iż pozycję dominującą posiada przedsiębiorstwo o co najmniej 40% udziale w rynku),
- innych czynników wskazujących na dominację rynkową (siła finansowa, dostęp do rynków kapitałowych, przewaga technologiczna nad konkurentami itp.).

Istotną kwestią, którą należy poruszyć w związku z art. 82 TWE są skutki naruszenia zawartego w nim zakazu. Występują dwa ich rodzaje:

- skutki cywilno-prawne – polegające na tym, że wszystkie czynności prawne powiązane z praktyką nadużywania pozycji dominującej są nieważne z mocy prawa,

---

<sup>13</sup> Wyrok Nr 85/76, Hofmann-La Roche & Co. AG v Komisja, Zb. Orz. ETS 1979, s. 461.

- skutki administracyjno-prawne – do których zalicza się karę pieniężną (wysokości jak w przypadku karteli od 1% do 10% obrotu) oraz nakaz zaniechania praktyki.

Oczywiście pozycję dominująca określa się w pewnej przestrzeni, którą jest rynek właściwy (relewantny). W europejskim prawie konkurencji na definicję rynku relewantnego składają się dwa zasadnicze elementy: rynek produktowy oraz rynek geograficzny. W wyjątkowych wypadkach wyróżnia się jeszcze wymiar czasowy rynku z uwagi na to, iż warunki konkurowania na danym rynku mogą zmieniać się w zależności od pory roku lub nawet od pory dnia. Właściwy rynek produktowy (inaczej rynek asortymentowy) obejmuje wszystkie te towary (i/lub usługi), które ze względu na swoje przeznaczenie, cenę lub właściwości, w tym jakość, są uznawane przez konsumentów za substytuty. Krótko mówiąc jest to *rynek produktów zastępowalnych, które przez ich nabywców są faktycznie traktowane jako zastępowalne*<sup>14</sup>. Produkty nie muszą być identyczne, wystarczy by spełniały podobną funkcję<sup>15</sup>. Właściwy rynek geograficzny (inaczej rynek terytorialny) obejmuje obszar, na którym warunki konkurencji dla działających tam przedsiębiorców są wystarczająco jednorodne, biorąc na przykład pod uwagę istnienie barier wejścia na rynek, preferencje konsumentów, różnice cen, koszty transportu<sup>16</sup>. Bardzo różne czynniki wpływają na zakres rynku terytorialnego. Z reguły są one powiązane z naturą samego produktu

---

<sup>14</sup> M. Bychowska, *Prawo...*, s. 432

<sup>15</sup> Tamże s. 433

<sup>16</sup> Szerzej: T. Skoczny, *Prawo konkurencji Wspólnoty Europejskiej; Źródła Tom 1: Reguły generalne*, Wydawnictwa Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2002, s. 547-559

oraz z kosztami jego transportu. Często też dość istotny wpływ na zasięg rynku geograficznego mają czynniki natury prawnej np. różnice podatkowe w poszczególnych regionach, różnice proceduralne jeśli chodzi o zakładanie przedsiębiorstw<sup>17</sup>. Na potrzeby wspólnotowego prawa konkurencji KE sposoby wyznaczania granic właściwego rynku produktowego i geograficznego wskazała w obwieszczeniu z 1997 r.<sup>18</sup>.

## **2. Charakterystyka prawodawstwa polskiego w zakresie praktyk cenowych ograniczających konkurencję**

Wraz z początkiem dokonującej się w latach 90. transformacji polskiego ustroju gospodarczego powstała konieczność stworzenia odpowiedniego zbioru przepisów prawnych, który regulowałby sferę zachowania podmiotów gospodarczych związaną z ich współlistnieniem na rynku oraz ze swobodnym konkurowaniem. W chwili obecnej w polskim systemie prawnym funkcjonuje ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>19</sup>. W swych pierwszych trzech artykułach uokik określa zakres swego „zainteresowania” i zastosowania. Ustawa stwarza warunki dla rozwoju i ochrony konkurencji, a ponadto konstruuje zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów<sup>20</sup>. Ustawa reguluje zasady i tryb przeciwdziałania wszelkim praktykom ograniczającym konkurencję, czyli również

---

<sup>17</sup> M. Bychowska, *Prawo...*, s. 432.

<sup>18</sup> Obwieszczenie Komisji w sprawie definicji rynku właściwego dla potrzeb wspólnotowego prawa konkurencji (Dz. Urz. WE 1997 C 372/5).

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jednolity Dz. U. 03.86.804 z póź. zm.) – dalej uokik.

<sup>20</sup> Art. 1 ust. 1 uokik

praktykom cenowym. Ustawa wskazuje także organy właściwe, dla ochrony konkurencji i konsumentów.

Dział II tej ustawy dotyczący zakazu praktyk ograniczających konkurencję. Pierwsze dwa rozdziały tej części ustawy zatytułowane są kolejno: „Zakaz porozumień ograniczających konkurencję” i „Zakaz nadużywania pozycji dominującej”. W tym zakresie tematycznym mieszczą się negatywne praktyki cenowe zakłócające konkurowanie.

Z art. 5 ustawy wynika generalna zasada zakazu porozumień ograniczających konkurencję. W celu zdefiniowania pojęcia porozumienie należy sięgnąć do art. 4 ustawy, który zawiera słowniczek legalny. Pkt 4 tego artykułu stanowi, iż pod ww. określeniem, użytym w tym akcie prawnym, kryją się:

- umowy zawierane między przedsiębiorcami, między związkami przedsiębiorców oraz między przedsiębiorcami i ich związkami albo niektóre postanowienia tych umów,
- uzgodnienia dokonane w jakiegokolwiek formie przez dwóch lub więcej przedsiębiorców lub ich związki,
- uchwały lub inne akty związków przedsiębiorców lub ich organów statutowych<sup>21</sup>.

Zgodnie z przepisem art. 5 ust. 1 ustawy zakazane są porozumienia zawarte między przedsiębiorcami, których celem lub skutkiem jest całkowite wyeliminowanie, ograniczenie bądź zakłócenie w jakikolwiek inny sposób konkurencji na rynku właściwym (rynku

---

<sup>21</sup> Art. 4 ust. 4 uokik.

określonych towarów i usług)<sup>22</sup>. Forma prawna porozumienia nie jest istotna. Ważne natomiast jest to, czy dana umowa, uzgodnienie bądź uchwała ma na celu naruszenie zasad konkurencji albo też to, czy w wyniku jej funkcjonowania do takiego naruszenia doszło. Porozumienie jest zakazane, jeżeli jego cel jest antykonkurencyjny, choćby nawet nie rodziło ono w praktyce niekorzystnych skutków na rynku<sup>23</sup>. Przesłanka celu bądź skutku porozumienia decyduje o tym, czy podlega ono zakazowi zawartemu w ustawie, a tym samym czy jest niezgodne z prawem polskim. Przesłanka ta ma charakter alternatywny, co oznacza, że w przypadku wystąpienia chociażby jednego z jej elementów dane porozumienie uznane zostanie za naruszające ustawowy zakaz.

W kolejnej części ustępu 1 art. 5 uokik wskazane są przykłady zabronionych zachowań przedsiębiorców. Pkt 1 tego ustępu określa mianem zakazanych, porozumienia polegające w szczególności na: *ustalaniu, bezpośrednio lub pośrednio, cen i innych warunków zakupu lub sprzedaży towarów*<sup>24</sup>. Zapisy tego punktu nie zakazują tylko bezpośredniego (sztywnego) ustalania cen przez niezależnych przedsiębiorców w drodze porozumienia, ale zabraniają również ustalania składników cen czy marż<sup>25</sup>. Chodzi tutaj o ustalanie cen odsprzedaży podmiotom trzecim, które nie są uczestnikami po-

---

<sup>22</sup>M. Bychowska, *Zakaz porozumień ograniczających konkurencję*, „Glosa”, 5/2003, s. 9.

<sup>23</sup>*Polityka konkurencji na lata 2004-2005*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, s. 3, <http://bip.uokik.gov.pl/GetdBIP/Polityka%20konkurencji%20na%20lata%202004-2005.doc?dok=75>, 17.05.2005.

<sup>24</sup>Art. 5 ust. 1 pkt. 1 uokik.

<sup>25</sup>M. Bychowska, *Zakaz...*, dz. cyt., s. 11.

rozumienia, a nie o ustalanie cen produktów w umowach cywilnoprawnych dotyczących zakupu lub sprzedaży.

Porozumienia posiadające znamiona określone w art. 5 ust. 1 uokik są z mocy prawa nieważne. Należy jednak zaznaczyć, że kolejny ustęp, który mówi o nieważności, zawiera pewne zastrzeżenia. Pierwsze polega na tym, iż za nieważne nie uznaje się całego porozumienia, lecz tylko antykonkurencyjne klauzule, które są w nim zawarte (chyba, że wszystkie ustalenia wchodzące w skład porozumienia mają antykonkurencyjny charakter). *Ponadto, nieważność dotyka tylko takie umowy, decyzje lub uzgodnione praktyki, które nie są wyłączone spod zakazu na mocy przepisów art. 6 i 7 ustawy. Wynika z tego, że zarówno zakaz z art. 5 ust. 1, jak i nieważność, o której mowa w art. 5 ust. 2, charakteryzują się daleko idącą względnością*<sup>26</sup>.

Zakazu karteli nie stosuje się (zgodnie z art. 6 uokik) do porozumień zawieranych między konkurentami, których łączny udział w rynku w roku kalendarzowym poprzedzającym zawarcie porozumienia nie przekracza 5%<sup>27</sup>. Zakazem tym nie są także objęte porozumienia, których uczestnikami są przedsiębiorcy działający na różnych szczeblach obrotu i których łączny udział w rynku w roku kalendarzowym poprzedzającym zawarcie porozumienia nie przekracza 10%<sup>28</sup>. Te wyłączenia mają swoje ograniczenie, nie są nimi objęte wszystkie kategorie porozumień. Na pewno nie podlegają wyłączeniu praktyki dotyczące ustalania cen towarów bądź usług, ponieważ uznano, iż takie działania przedsiębiorców ze swej natury

---

<sup>26</sup> Tamże s. 12.

<sup>27</sup> Art. 6 ust. 1 uokik.

mają antykonkurencyjny charakter. Kontynuując kwestię wyłączeń spod zakazu zawartego w art. 5 uokik należy zaznaczyć, że przywilej w tej kwestii ma Rada Ministrów. Może ona, w drodze rozporządzenia, wyłączyć spod zakazu te kategorie porozumień, co do których uzna, że przyczyniają się one do polepszenia produkcji, dystrybucji towarów lub do postępu gospodarczego oraz zapewniają nabywcy lub użytkownikowi odpowiednią część wynikających z porozumienia korzyści. Nie są to wszystkie cechy, które dana kategoria porozumień musi posiadać, aby zostać wyłączona, bowiem koniecznym jest, aby te porozumienia ponadto:

- nie nakładały na zainteresowanych przedsiębiorców ograniczeń, które nie są niezbędne do osiągnięcia przytoczonych kilka zdań wyżej celów,
- nie stwarzały przedsiębiorcom zawierającym porozumienie możliwości wyeliminowania konkurencji na rynku właściwym w stosunku do znacznej części określonych towarów<sup>29</sup>.

Kolejnym zakazem praktyk naruszających konkurencję, odnoszącym się również do praktyk cenowych, jest zakaz nadużywania pozycji dominującej. Podobnie jak w przypadku porozumień, ustawodawca w słowniczku ustawowym zawartym w art. 4 definiuje pojęcie pozycji dominującej. Za takową uznaje *pozycje przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów; domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycje domi-*

---

<sup>28</sup> Art. 6 ust. 2 uokik.

<sup>29</sup> Art. 7 uokik.

*nującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40%*<sup>30</sup>. Zakazane jest nadużywanie przez jeden podmiot gospodarczy bądź grupę takich podmiotów na rynku właściwym pozycji dominującej, a nie samo jej posiadanie. Art. 8 ust. 2 ustawy zawiera otwarty katalog zachowań przedsiębiorców, które w jawny sposób świadczą o nadużywaniu pozycji dominującej. I znów art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy wskazuje praktykę cenową, która na mocy tego przepisu jest zakazana, a polega ona na *bezpośrednim lub pośrednim narzucaniu nieuczciwych cen, w tym cen nadmiernie wygórowanych albo rażąco niskich, odległych terminów płatności lub innych warunków zakupu albo sprzedaży towarów*<sup>31</sup>. Oczywiście, jak w przypadku każdego działania niezgodnego z prawem, wszelkie czynności prawne dokonane z nadużyciem pozycji dominującej są w całości bądź w odpowiedniej części nieważne.

### **3. Kartel cenowy**

Cena towaru (usługi) ważna jest zarówno dla producenta, jak i dla konsumenta. Pierwszemu zależy na tym by cena była jak najwyższa, drugiemu odwrotnie, by była jak najniższa. Producent będzie się zatem starał się windować cenę do maksymalnego akceptowalnego przez konsumenta poziomu, bo wtedy będzie optymalizować swoje zyski (oczywiście musi brać również pod uwagę ceny takich samych dóbr produkowanych przez konkurentów). Jednak, jeśli wytwórcy danego dobra, którzy w sumie posiadają znaczną część rynku, porozumieją się ze sobą, będą w stanie ustalić cenę

---

<sup>30</sup> Art. 4 pkt. 9 uokik.

<sup>31</sup> Art. 8 ust 2 pkt. 1 uokik.

powyżej progu akceptowalności przez konsumenta, bowiem kupujący nie będzie miał możliwości nabycia produktu tańszego. Jedyny wybór jaki mu pozostanie, to producent, u którego dane dobro zakupi, bo ceny u wszystkich będą takie same. Takie porozumienie przedsiębiorców jest nielegalne, zakazane w świetle prawa wspólnotowego i polskiego. Mimo wszystko zdarza się, że producenci decydują się je zawrzeć, bo zyski, które mogą w ten sposób osiągnąć są nieporównywalnie większe od tych, które mogliby wypracować działając zgodnie z prawem. Kontynuując wyrażoną w poprzednich zdaniach myśl, dochodzimy do definicji kartelu cenowego (zmowy cenowej). *Pojęcie kartelu odnoszone jest do form kooperacji (porozumień horyzontalnych), ocenianych jako działanie niedopuszczalne, sprzeczne z prawem (antymonopolowym). Kartele służą ograniczeniu lub eliminacji konkurencji w celu podniesienia cen i zwiększenia zysków, nie wytwarzając jednocześnie żadnych równoważnych korzyści. Do klasycznych karteli zalicza się porozumienia cenowe, kontyngentowe, podziałowe*<sup>32</sup>.

Główną cechą współpracy w ramach kartelu jest to, iż jej podstawowym celem jest całkowite wyeliminowanie, częściowe ograniczenie bądź przeciwdziałanie konkurencji między podmiotami, które ten kartel tworzą. Jeśli chodzi o kartel cenowy to jego istota wyraża się w koordynacji polityki cenowej producentów, którzy zawiazali nielegalne porozumienie<sup>33</sup>. Dążenie do zbieżności polityki cenowej polega na umieszczaniu klauzul cenowych w porozumie-

---

<sup>32</sup> A. Jurkowska, *Porozumienia kooperacyjne w świetle wspólnotowego i polskiego prawa ochrony konkurencji; Od formalizmu do ekonomizacji*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 32.

<sup>33</sup> Tamże, s. 62.

niach zawieranych przez uczestników kartelu cenowego. Przedmiotem klauzul jest bezpośrednie lub pośrednie ustalanie cen lub ich elementów (chodzi zarówno o ceny towarów jak i usług). Takie działanie zdecydowanie ogranicza naturalny mechanizm kształtowania się cen jako wyniku gry popytu i podaży, ma więc zdecydowanie antykonkurencyjny charakter.

Ostateczny koszt funkcjonowania zmowy cenowej ponosi finalny konsument danego dobra. On, ponieważ jest ostatnim ogniwem w łańcuchu obrotu danym towarem i już dalej nie sprzedaje nabytego dobra, nie ma możliwości „odbicia” sobie jego wyższej ceny spowodowanej występowaniem kartelu cenowego.

Najbardziej prymitywną formą porozumienia cenowego jest ustalenie cen sprzedaży, które stosować mają wszystkie podmioty należące do kartelu. Jeśli chodzi o zmowy cenowe, to w znikomej ilości przypadków występuje sztywne ustalenie ceny obowiązującej wszystkich kooperantów (cena narzucona). Wynika to z faktu, iż takie porozumienie w zdecydowany sposób przeciwdziała konkurencji i jest stosunkowo łatwo wykrywalne. Dlatego jeżeli producenci decydują się na współpracę niezgodną z prawem, to stosują bardziej wysublimowane metody, które mają podobny skutek, ale są zdecydowanie trudniejsze do wytropienia przez organy antymonopolowe. Członkowie kartelu cenowego zamiast stosowania sztywnych ustaleń określają pewną cenę minimalną, która dotyczy wszystkich producentów uczestniczących w danej zmowie. Jest to dolna granica, której przedsiębiorca (działający w kartelu) nie może przekroczyć, przy ustalaniu ceny swojego wyrobu. Występuje wtedy sytuacja zróżnicowania cen, jeśli chodzi o członków kartelu (ale dopiero powyżej

pewnej granicy i na pewno granicą tą nie jest cena rynkowa). Zdarza się również, że uczestnicy zmowy ustalają między sobą maksymalną cenę produktu. Jest to sytuacja identyczna jak przy cenie minimalnej, tylko że wyznaczona jest górna, a nie dolna granica ceny. Innymi formami działań w ramach zmwów cenowych jest określanie cen docelowych (kierunkowych), progowych, interwencyjnych, bądź też wypracowywanie tzw. otwartych systemów cenowych<sup>34</sup>. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że z kartelem cenowym mamy również do czynienia w przypadku, gdy przedsiębiorcy ustalają poszczególne składniki ceny, bo zmowa cenowa niekoniecznie musi dotyczyć tej już najbardziej ogólnej wartości produktu.

Zazwyczaj przedsiębiorcy zawierający nielegalne porozumienie bardzo dobrze orientują się we wspólnotowym i krajowym prawie antymonopolowym. Kooperanci *rzadko zawierają w swoich porozumieniach jasno sformułowane postanowienia dotyczące cen, a ich realizacja przybiera często taką postać, która nie wskazuje bezpośrednio na istnienie uzgodnień cenowych*<sup>35</sup>. Niejednokrotnie dokonywanie zbieżności polityki cenowej producentów odbywa się na drodze ustaleń, które nie mają wiążącego charakteru. Taką rolę spełniają rekomendacje, zalecenia, wytyczne, jeśli chodzi o stosowane ceny, prowizje czy rabaty. Mimo braku nacisku w postaci obowiązkowego zastosowania się do takich poleceń, te niewiążące ustalenia dają takie same efekty jak „czyste” klauzule cenowe. Podobną rolę pełnią cenniki posiadające charakter zbiorowej oferty. Dokumenty tego rodzaju w bardzo zawaolowany sposób ustalają, między przed-

---

<sup>34</sup> Tamże, s. 145.

<sup>35</sup> Tamże, s. 147.

siębiorcami tworzącymi taki cennik, zasady kształtowania cen. Oczywiście to nie jedyne formy dochodzenia do takich porozumień. Istnieją sposoby bardziej bezpośrednie, jednakże wymagają one częstszych (i poufnych) kontaktów między kooperantami.

Cena produktu może zostać ustalona podczas tzw. procedury konsultacji, która polega na wzajemnym informowaniu się podmiotów uczestniczących w porozumieniu o planowanych zmianach cen. Ponadto uczestnicy zmowy nie dokonają zmiany, jeżeli zgody nie wyrażą wszyscy członkowie kartelu. *Koordinację cen można osiągnąć także poprzez pozornie neutralne praktyki, takie jak prowadzenie, wspólnie przez firmy ubezpieczeniowe, badań i analiz statystycznych w celu obliczania wskaźnika szkód i ryzyka ubezpieczeń. Podobnie ocenia się publiczne ogłoszenie zmian cen (lub takiego zamiaru)*<sup>36</sup>, kiedy to uczestnicy rynku znając cenę produktu wytwarzanego przez podmiot ogłaszający, mogą swobodnie dostosowywać do niej cenę swojego produktu.

Skutkiem działania kartelu cenowego na danym rynku jest eliminacja konkurencji cenowej. Zamiera naturalny, wolnorynkowy mechanizm kształtowania się ceny produktu, a jego miejsce zajmują ustalenia dokonywane przez producentów. Zatem cena danego wyrobu sztucznie windowana jest w górę i odrywa się od faktycznych kosztów produkcji. Kooperanci w ramach danego porozumienia dążą do zapewnienia sobie bardzo wygodnej pozycji. Chcą oni wyeliminować niepewność, jeśli chodzi o najważniejsze zachowania konkurentów na rynku i tym samym, łatwym kosztem, zapewnić sobie

---

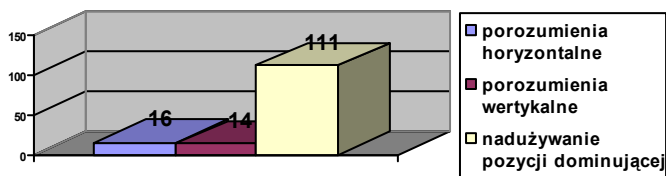
<sup>36</sup> Tamże, s. 148.

maksymalizację ceny, a co za tym idzie także zysków. Stąd tak wielkie zagrożenie ze strony karteli, bowiem takie działania są ewidentnym zaprzeczeniem gospodarki wolnorynkowej, która jest przecież podwaliną właściwego, jeśli chodzi o aspekt ekonomiczny, funkcjonowania gospodarek państw członkowskich, jak i samej Wspólnoty.

#### **4. Funkcjonowanie karteli cenowych w Polsce**

Pojęcie kartelu cenowego odnosi się w głównej mierze do porozumień horyzontalnych (zmów poziomych – z reguły bowiem ceny bądź ich składniki ustalają między sobą przedsiębiorcy z tego samego szczebla produkcji bądź handlu). Prezes UOKiK w 2003 r. wydał 15 decyzji dotyczących tego typu porozumień, z czego tylko w 7 przypadkach stwierdzono funkcjonowanie zmowy. Idąc dalej, ponieważ struktura wydawanych decyzji może być myląca z racji tego, że czynności kontrolne i procesowe UOKiK-u mogą toczyć się długo i niekoniecznie muszą zakończyć się w danym roku wydaniem decyzji, przeanalizować można strukturę postępowań prowadzonych przez ten organ antymonopolowy (zarówno tych w toku jak i tych już ukończonych).

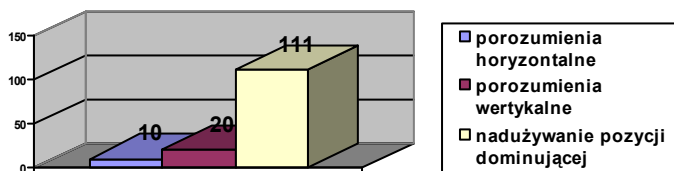
#### **Wykres 1. Struktura postępowań prowadzonych w UOKiK (postępowania w toku)**



Źródło: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów Raport z działalności UOKiK w 2003 r.

Także w tym przypadku, biorąc pod uwagę postępowania antymonopolowe odnośnie porozumień horyzontalnych, zatrważa ich bardzo mała ilość. W konsekwencji rodzi się pytanie: czy w

## Wykres 2. Struktura postępowań prowadzonych w UOKiK (postępowania zakończone)



Źródło: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów Raport z działalności UOKiK w 2003 r.

Polsce mamy tak uczciwych przedsiębiorców, że oni naprawdę bardzo rzadko działają niezgodnie z prawem antymonopolowym, czy raczej państwo w postaci UOKiK-u działa niezbyt skutecznie?

Niestety, rzeczywistość przekonuje o tym, że bardziej prawdopodobna jest wersja o nieskutecznym funkcjonowaniu UOKiK-u. Co chwila media informują społeczeństwo o kolejnych zмовach, porozumieniach, o nieuzasadnionym podnoszeniu cen

przez daną grupę producentów czy sprzedawców. Problem ten akcentują także takie organizacje jak chociażby Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych. Nie znajduje to jednak odzwierciedlenia w działaniach polskiego urzędu antymonopolowego, o czym dobitnie świadczy liczba wszczynanych postępowań. Skąd taki stan rzeczy? Odpowiedź jest bardzo prosta. W krajach zachodnich zmonopolizowane, które bezsprzecznie i w bardzo zdecydowany sposób ograniczają konkurencję, traktowane są jako zwyczajna kradzież i są bardzo surowo karane. Orzeka się tam kary pozbawienia wolności dla szefów firm zawiązujących kartel cenowy i bardzo wysokie kary finansowe. Wedle najnowszych danych w 15 najbardziej rozwiniętych krajach OECD wykryto w przeciągu ostatnich 15 lat 250 zmonopolizowanych. W wyniku funkcjonowania tylko pierwszych 16 karteli cenowych z tej listy, szacunkowo konsumenci stracili około 55 mld USD. Polskie zmonopolizowane kosztują społeczeństwo około 8 mld złotych rocznie. Jest to równoważność 1% PKB naszego kraju<sup>37</sup>.

Jeśli chodzi o Polskę, przedsiębiorcy dokonujący zmonopolizowanych są w zasadzie bezkarni. Często przedsiębiorcy sami na konferencjach prasowych ujawniają zawiązane porozumienia, nieświadomi nawet tego, że polski urząd antymonopolowy może mieć do nich jakiekolwiek zastrzeżenia. A taki stan rzeczy wynika z braku aktywności tego organu. Ponadto kartelom cenowym funkcjonującym w Polsce grożą tylko grzywny do 5 mln euro, ale kara nie może przekraczać 10% przychodów firmy. Nie ma mowy o żadnym więzieniu dla uczestników zakazanego porozumienia (a przewiduje je

---

<sup>37</sup> A. Piński, J. Piński, *Komunizm kapitalistyczny*, „Wprost”, 30 listopada 2003 r., za: <http://www.wprost.pl/ar/?O=52764>, 26.06.2005.

np. prawo słowackie). *UOKiK, który powinien zwalczać kartele i pełnić – jak we wszystkich krajach zachodnich – funkcję potężnego urzędu monopolowego, jest de facto wygodnym alibi dla władzy, atrapą zaspokajającą deklarowaną przez polityków potrzebę „ujmowania się” za oszukiwanymi konsumentami*<sup>38</sup>.

Całkowity budżet UOKiK-u (przypadający na sam urząd i jego 9 Delegatur zamiejscowych) to zaledwie 12 mln złotych rocznie. Jest to, przeliczając na jednego mieszkańca, jeden z najmniejszych budżetów spośród instytucji o takim charakterze działających w krajach UE. Stosując tę jednostkę przeliczeniową, węgierski urząd antymonopolowy dysponuje czterokrotnie większymi środkami na obywatela. Tragiczną finansową sytuację polskiego UOKiK-u, w porównaniu z innymi tożsamymi organami w innych państwach członkowskich obrazuje wykres.

Jeśli chodzi o dotychczasowe działania UOKiK-u i ujawnione przez niego zmony cenowe, to były to porozumienia zawierane na małą skalę. Mali armatorzy, pośrednicy nieruchomości czy taksówkarze, to dotychczasowy dorobek urzędu antymonopolowego. Oczywiście ważne jest aby i te kartele wykrywać i likwidować, ale funkcjonują w naszym państwie dużo większe zmony cenowe, dużo bardziej szkodliwe dla konsumentów i obejmujące swym zasięgiem cały kraj, nimi też warto byłoby się zająć. *Ujawniane w Polsce kartele stanowią tylko wierzchołek góry lodowej*<sup>39</sup> to chyba niewymagająca komentarza wypowiedź Cezarego Banasińskiego, obecnego Prezesa UOKiK-u.

---

<sup>38</sup> Tamże

### Wykres 3. Urząd nieczynny – wydatki na urzędy antymonopolowe w 2002 r. (w euro na mieszkańca)



Źródło: A. Piński, J. Piński, *Komunizm kapitalistyczny*, „Wprost”, 30 listopada 2003 r.

## 5. Zmowy cenowe na poziomie wspólnotowym

Jeśli chodzi o funkcjonujące na poziomie wspólnotowym kartele cenowe, to zasada ich działania jest taka sama jak w przypadku zmów cenowych występujących w Polsce. Głównym założeniem dokonywanego niezgodnie z prawem porozumienia jest koordynacja polityki cenowej zawiązujących je przedsiębiorców, a w konsekwencji wykluczenie bądź ograniczenie istniejącej dotychczas między nimi konkurencji cenowej. Zasadnicza różnica polega na zasięgu oddziaływania zawartej zmowy, bo w przypadku karteli, które określa się jako te występujące na rynku wspólnotowym, musi zachodzić przesłanka oddziaływania zawartego porozumienia na handel wewnątrzwspólnotowy (tzw. „klauzula międzypaństwowości”).

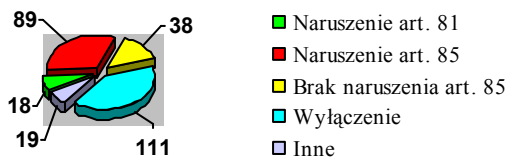
<sup>39</sup> Piński A., Piński J., *Komunizm kapitalistyczny*, Wprost, nr 1096 (30 listopada 2003 r.) dostępny <http://www.wprost.pl/ar/?O=52764> 26.06.2005

Pozostałe przesłanki są tożsame z tymi, które przewidziane są dla karteli „krajowych”. Kolejną różnicą jest oczywiście potencjał ekonomiczny i znaczenie na arenie międzynarodowej przedsiębiorców dokonujących zмовы. Jeśli kartel będzie wspólnotowy, to siłą rzeczy zawiązać go musiały firmy o odpowiednio mocnej pozycji na wspólnotowym rynku wewnętrznym. Aby realizacja niezgodnego z prawem porozumienia mogła zaistnieć, podmioty dokonujące zмовы muszą posiadać łącznie bardzo znaczny udział we wspólnotowym rynku danego produktu. W przeciwnym bowiem razie konsumenci (a przy słabej pozycji na rynku wspólnotowym przedsiębiorstw zawiązujących kartel mieliby taką możliwość) wybiorą szeroko dostępne dobra firm nieuczestniczących w zмовie, bo ich produkty będą tańszymi substytutami. Różnica ostatnia to oczywiście organ antymonopolowy odpowiedzialny za zwalczanie karteli na poziomie wspólnotowym, jest nim Komisja Europejska. Ma ona szerokie uprawnienia śledcze i dochodzeniowe, ale najważniejsze jest to, że jest ona podmiotem nadrzędnym w stosunku do krajowych organów antymonopolowych państw członkowskich. KE w związku z prowadzonym przez siebie postępowaniem antymonopolowym może żądać dokonania pewnych działań i ustaleń przez organ antymonopolowy danego państwa. Przeprowadziwszy postępowanie Komisja wydaje decyzję od której podmioty uznane w niej za tworzące kartel mogą się odwołać do Sądu Pierwszej Instancji bądź do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Zamieszczony poniżej wykres odzwierciedla działalność KE związaną ze zwalczaniem zмов funkcjonujących na jednolitym rynku. W sposób graficzny przedstawiona jest na nim struktura de-

cyzji wydawanych przez Komisję w sprawach tzw. porozumień kooperacyjnych<sup>40</sup>.

**Wykres 4. Struktura decyzji wydawanych przez KE w sprawach tzw. porozumień kooperacyjnych (stan na 1 grudnia 2004 r.)**



*Źródło: Opracowanie własne na podstawie Wykazu decyzji KE w sprawie porozumień kooperacyjnych (stan na 1 grudnia 2004 r.), [w:] A. Jurkowska, Porozumienia kooperative w świetle wspólnotowego i polskiego prawa ochrony konkurencji; Od formalizmu do ekonomizacji, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 387-397*

Jak widać KE nie próżnuje. 275 wydanych decyzji odnośnie porozumień kooperacyjnych (stan na 1 grudnia 2004 r.), z tego około 70 dotyczyło zmów zawierających klauzule cenowe. Oczywiście podmioty „oskarżone” przez wspólnotowy organ antymonopolowy odwoływały się do SPI, jednak stosunkowo mały procent wniesionych przez nie skarg kończył się pozytywnym rozpatrzeniem przez te instytucje. Jasnym jest, że tak duża aktywność Komisji na tym polu zdecydowanie ogranicza możliwość zawierania jakichkolwiek porozumień, w tym cenowych, jednak nie likwiduje jej zupełnie. Zresztą zawsze będą istnieć pewne grupy przedsiębiorców, którzy nie oprą się perspektywie łatwego i szybkiego zysku i aby osiągnąć swój cel zdecydują się nawet na złamanie prawa. KE zobligowana

<sup>40</sup> Porozumienia kooperacyjne – podjęcie przez przedsiębiorstwa wielopłaszczyznowej współpracy, angażującej bardzo różnorodne postanowienia, np. klauzule produkcyjne, dystrybucyjne, inne

jest do tego, aby takiemu stanowi rzeczy przeciwdziałać. Wspólnotowy organ antymonopolowy musi w jak największym stopniu utrudniać przedsiębiorcom działającym na jednolitym rynku zawieranie nielegalnego porozumienia oraz z jak największą skutecznością wykrywać zmywy, które już funkcjonują. Do tej pory KE dobrze wywiązuje się ze swej roli jeśli chodzi o zwalczanie praktyk (w tym cenowych) ograniczających konkurencję na poziomie wspólnotowym.

## **6. Zakłócenie konkurencji cenowej poprzez nadużywanie pozycji dominującej**

Zakaz nadużywania pozycji dominującej na poziomie wspólnotowym sformułowany jest w art. 82 TWE, zaś w polskim prawie jego odpowiednikiem jest art. 8 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Postanowienia obu tych przepisów (które w zasadzie są tożsame) skupiają się na *stworzeniu mechanizmu kontroli siły ekonomicznej posiadanej przez przedsiębiorstwa*<sup>41</sup>, które działają odpowiednio na wspólnotowym i polskim rynku. Przepisy zakazujące zmów i innego rodzaju porozumień, praktyk uzgodnionych odnosiły się do co najmniej dwustronnych (a najczęściej wielostronnych) działań przedsiębiorców. Nadużycie pozycji dominującej jest zaś działaniem jednostronnym danego podmiotu gospodarczego.

Przedsiębiorstwo, które posiada pozycję dominującą, może sobie pozwolić na swobodę działania i nie uwzględniania w swych

---

<sup>41</sup> *Problem nadużywania pozycji dominującej w świetle przepisów i orzecznictwa wspólnotowego*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2003, za: [http://www.uokik.gov.pl/download/dokumenty\\_drz\\_pub\\_prob\\_nadu.pdf](http://www.uokik.gov.pl/download/dokumenty_drz_pub_prob_nadu.pdf), 29.06.2005, s. 5.

decyzjach funkcjonujących na rynku konkurentów. Krótko mówiąc przedsiębiorca utrzymujący pozycję dominującą *posiada władzę nad konkurentami i partnerami rynkowymi*<sup>42</sup>. Jednak pozycja dominująca, mimo niezależności działania posiadającego ją przedsiębiorcy, nie wyklucza, a przynajmniej nie musi wykluczać, całkowicie konkurencji (jak dzieje się w przypadku monopolu). I na ten aspekt w swym orzecznictwie zwrócił również uwagę ETS.

Z przytoczonych definicji wynika, iż art. 82 TWE (także art. 8 uokik) oparto na *ekonomicznej koncepcji siły rynkowej, a więc w szczególności na zdolności przedsiębiorstwa dominującego do działania niezależnego na rynku, posiadania ekonomicznej i finansowej siły, pozwalającej na otrzymywanie korzyści wynikających z konkurencji, oraz uzależnienia innych przedsiębiorstw od dominującego partnera rynkowego zwanego często w literaturze nieuniknionym partnerem handlowym (unavoidable partner)*<sup>43</sup>.

W przypadku badania pozycji dominującej (identycznie jak przy porozumieniach), przeprowadza się je w pewnej przestrzeni, bowiem dominant nie funkcjonuje w próżni. *Pozycja dominująca nie istnieje w oderwaniu od rynku, dlatego aby stwierdzić czy dany przedsiębiorca posiada pozycję dominującą, najpierw trzeba zdefiniować rynek właściwy*<sup>44</sup>, nazywany inaczej rynkiem relewantnym. Wyróżnia się trzy aspekty rynku właściwego:

---

<sup>42</sup> Szerzej: Wyrok *United Brands Company* oraz Wyrok Nr 322/81, *N. V. Nederlandse Baden-Industrie Michelin v Commission of the European Communities*, Zb. Orz. ETS 1983.

<sup>43</sup> B. Majewska-Jurczyk, *Dominacja w polityce konkurencji Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, dz. cyt., s. 52

<sup>44</sup> [http://www2.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/D84043029F830CE2C1256ED200280384/\\$file/06-02-08.pdf?Open](http://www2.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/D84043029F830CE2C1256ED200280384/$file/06-02-08.pdf?Open) 29.06.2005

- przedmiotowy (asortymentowy),
- geograficzny (terytorialny),
- czasowy<sup>45</sup>.

Pozycję dominującą określają pewne cechy ekonomiczne zwane wskaźnikami dominacji. Są to pewne wielkości, które charakteryzują przedsiębiorcę pod względem jego siły rynkowej. Za główny wskaźnik dominacji uznaje się udziały w rynku (absolutne oraz względne). *Istnienie pozycji dominującej może wypływać z wielu czynników, które rozpatrywane oddzielnie niekoniecznie są jej wyznacznikiem, ale wśród nich niezwykle ważny jest bardzo duży udział w rynku*<sup>46</sup>. Jeżeli przedsiębiorca posiada powyżej 40% absolutnych udziałów w rynku, to bez wątpienia można stwierdzić, iż jest on dominantem. Drugim miernikiem stopnia posiadania rynku przez danego przedsiębiorcę są tzw. udziały względne. Są to „udziały w rynku przedsiębiorstwa dominującego w odniesieniu do udziałów w rynku jego konkurentów”<sup>47</sup>. Stosunek ten opisuje relacje, jakie łączą dominanta z innymi uczestnikami rynku. W przypadku tego wskaźnika KE i ETS zajmują różne stanowiska. Trybunał zgadza się z poglądami wielu ekonomistów i twierdzi, że najważniejszy jest absolutny udział w rynku danego przedsiębiorstwa i że to on dowodzi istnienia pozycji dominującej, podczas gdy Komisja większą wagę przywiązuje do udziału względnego. Kolejnym istotnym wskaźnikiem dominacji są bariery wejścia na rynek opanowany w znacznym stopniu przez przedsiębiorcę posiadającego dużą siłę rynkową. Im

---

<sup>45</sup> Patrz: Charakterystyka prawodawstwa unijnego w zakresie praktyk cenowych ograniczających konkurencję

<sup>46</sup> *Wyrok Nr 85/76, Hofmann-La Roche & Co. AG.*

<sup>47</sup> B. Majewska-Jurczyk, dz. cyt., s. 54

trudniej podmiotom z zewnątrz przebić się na dany rynek relevantny, tym silniejsza jest pozycja dominująca firmy, która w dużej części go posiada. Wskaźnik ten ma istotne znaczenie, bowiem świadczy on o tym, czy dominant podejmuje działania w celu uniemożliwienia zaistnienia na rynku właściwym konkurencji. Kolejnymi miernikami, uwzględnianymi przez organy antymonopolowe przy badaniu występowania pozycji dominującej są:

- dostęp do surowców i zasobów (łatwość takiego dostępu będzie miał dominant, natomiast będzie on zdecydowanie ograniczony dla jego konkurentów),
- preferencje konsumentów (firma posiadająca pozycję dominującą będzie miała bardzo silną markę handlową),
- zdolności produkcyjne przedsiębiorstwa (rezerwy mocy produkcyjnych).

Ostatnią kwestią wymagającą zdefiniowania jest pojęcie „nadużywania” pozycji dominującej. Jest to sens i istota funkcjonowania art. 82 TWE i art. 8 uokik. Komisja oraz ETS wyjaśniły to pojęcie zajmując się sprawami Continental Can i Hoffmann-La Roche. Według węższej definicji *nadużycie może wystąpić, kiedy przedsiębiorstwo posiadające pozycję dominującą umacnia ją w taki sposób, że krępuje konkurencję, w wyniku czego inne przedsiębiorstwa na rynku są uzależnione od dominującego*<sup>48</sup>.

Przeprowadzając postępowanie antymonopolowe w pierwszej kolejności bada się czy dany podmiot posiada pozycję dominującą, a dopiero później ocenia się wystąpienie jej ewentualnego nad-

---

<sup>48</sup> Wyrok *Europemballage Corporation and Continental Can Company Inc.*

użycia, którego prawo zakazuje. Definicję nadużycia przez dominanta swej pozycji odnosi się do stosowania dwóch rodzajów praktyk:

- antykonkurencyjnych – czyli tych skierowanych przeciwko konkurentom,
- eksploatacyjnych – polegających na narzucaniu przez przedsiębiorstwo dominujące nieuczciwych cen lub warunków umów i osiąganie przez nie z tego tytułu korzyści, których nie otrzymałoby przy normalnym stanie konkurencji na rynku.

Pierwszym rodzajem praktyk antykonkurencyjnych jest dyskryminacja cenowa<sup>49</sup> (*price discrimination*). Polega ona na stosowaniu różnych warunków wobec odmiennych partnerów handlowych, co stawia ich w niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej. Precyzując to pojęcie należy zaznaczyć, że dyskryminacja ma miejsce wtedy, gdy dane przedsiębiorstwo ze sprzedaży swoich produktów różnym odbiorcom, osiąga odmienne stopy rentowności.

Jeśli chodzi o ceny, to dominant ma możliwość dowolnego ich kształtowania. Może stosować ceny nieuczciwe (*unfair prices*) jak również ceny drapieżne (*predatory prices*)<sup>50</sup>. Pierwsza z wymienionych negatywnych praktyk cenowych polega na narzucaniu przez przedsiębiorstwo dominujące niesprawiedliwych cen lub warunków umów. Chodzi tutaj o ceny określane mianem „nieuczciwych” bądź „nadmiernie wygórowanych”. Trybunał Sprawiedliwości uznał, że *cena nadmiernie wygórowana to taka, która nie znajduje uzasadnienia w odniesieniu do „ekonomicznej” wartości sprzedawanego pro-*

---

<sup>49</sup> *Problem...*, dz. cyt., s. 18-21

<sup>50</sup> Tamże, s. 21-22

duktu<sup>51</sup>. Jeśli zaś chodzi o ceny drapieżne, to celem ich stosowania przez przedsiębiorstwo dominujące jest zniechęcenie jego faktycznych i potencjalnych konkurentów do wejścia na rynek. Praktyka ta polega na tym, że dominant, sprzedając swoje produkty bądź usługi, sztucznie zaniża ich cenę, tak by nikomu nie opłacało się konkutowanie z tymi dobrami. Ceny drapieżne są przez niego utrzymywane dopóki konkurencyjne podmioty się mu nie podporządkują bądź też nie zostaną całkowicie wyeliminowane.

Ostatnim zachowaniem przedsiębiorcy dominującego jest przyznawanie przez niego rabatów i dyskontów. Zarówno Komisja, jak i ETS, wyróżniają dwa rodzaje odmiennych od siebie rabatów. Pierwsze to rabaty dla nabywcy dokonującego zakupu dużej partii towaru (*quantity rebate*). Nie ograniczają one swobody konkurencji, są zatem zgodne z prawem i można je stosować. Drugą kategorię stanowią upusty, które dominant przyznaje swoim odbiorcom za wierność (*loyalty, fidelity rebates*). Ewidentnie mają już one antykonkurencyjny charakter, bowiem służą *powstrzymaniu klientów od zaopatrywania się u konkurentów*<sup>52</sup>. Przedsiębiorstwo dominujące stać na takie rabaty, podmioty, które z nim rywalizują raczej nie mogą sobie na nie pozwolić. Rabaty tego typu wiążą nabywcę i dominanta, a takie uzależnienie jest już przez prawo zakazane.

## 7. Podsumowanie

Organem odpowiedzialnym za ochronę konkurencji w Polsce jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który

---

<sup>51</sup> B. Majewska-Jurczyk, dz. cyt., s. 64

<sup>52</sup> Tamże s. 67.

jest krajowym organem antymonopolowym. Jeśli chodzi o niezgodne z prawem praktyki cenowe, to za pośrednictwem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów stara się on wykrywać i likwidować nie tylko kartele cenowe, ale również negatywne praktyki cenowe związane z nadużywaniem przez podmioty gospodarcze pozycji dominującej. Ze 188 decyzji, jakie w sprawach dotyczących praktyk ograniczających konkurencję wydał Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, aż 150 dotyczyło nadużywania pozycji dominującej (w tym praktyk cenowych związanych z takim nadużywaniem).

W porównaniu ze zmonopolizowanymi, decyzji odnośnie niezgodnego z prawem wykorzystywania posiadanej znacznej siły rynkowej (w tym stosowaniu zakazanych praktyk cenowych) było bez mała 5 razy więcej. Ponadto w 51 przypadkach stwierdzono stosowanie praktyk antymonopolowych, czyli UOKiK zdobył dowody na to, że dominanci łamią prawo antymonopolowe<sup>53</sup>.

Bardzo łatwo jest obliczyć, iż w przypadku nadużywania pozycji dominującej przez przedsiębiorców suma postępowań prowadzonych przez UOKiK w 2003 r. (tych już zakończonych i tych które jeszcze trwają) wynosi 229. Jeśli chodzi o ten rodzaj przestępstw antymonopolowych to polski urząd wykazuje dość dużą aktywność na polu jego zwalczania<sup>54</sup>.

Zapewne dziwi taka mnogość spraw powiązanych z dokonywaniem na polskim rynku przez dominantów działań prawnie zabronionych. Jest to jednak problem łatwy do wytłumaczenia. Polska gospodarka w ostatnich 15 latach przeżywa transformację.

---

<sup>53</sup> UOKiK, *Raport z działalności UOKiK w 2003 r.*

<sup>54</sup> Tamże.

Z gospodarki sterowanej o nakazowo-rozdzielczym typie kierowania przechodzi w gospodarkę wolnorynkową. Jednak na polskim rynku funkcjonuje jeszcze wielu olbrzymich monopolistów państwowych, a poza tym sporej części przedsiębiorców udało się skorzystać z zawirowań towarzyszących przemianom i zdobyć pozycję dominującą na danym rynku właściwym.

Jeżeli mówimy o nadużywaniu pozycji dominującej na poziomie wspólnotowym, to logicznym jest, że dokonujący nadużycia podmiot musi mieć znaczną siłę również na poziomie wspólnotowym. W takim przypadku dużo szerszy będzie rynek właściwy (relevantny) brany pod uwagę przy badaniu, czy wogóle dany przedsiębiorca jest dominantem. Jeśli chodzi o rodzaje zakazanych praktyk, jakich dopuścić się może przedsiębiorstwo posiadające pozycję dominującą, to na poziomie krajowym i wspólnotowym są one takie same.

Nadużywaniem pozycji dominującej, jako praktyką łamiącą prawo antymonopolowe, na poziomie wspólnotowym zajmuje się KE, która jest wspólnotowym organem antymonopolowym. W przeciągu roku wydaje ona kilkanaście decyzji karzących dominantów za niezgodne z prawem wykorzystywanie posiadanej znacznej siły rynkowej. *Zainteresowanie prawników Komisji Europejskiej wzbu-  
dzają wszelkie nieuczciwe działania przedsiębiorstw polegające na  
wyyskiwaniu kontrahentów, narzucaniu im wyłączności, wprowa-  
dzeniu zakazu importu lub eksportu, przyznawaniu innym rabatów za  
wierność (robił to np. wytwórca opon Michelin) albo też odmawianiu*

*dostaw*<sup>55</sup>. Na wspólnotowym rynku funkcjonuje duża ilość podmiotów gospodarczych, które pozycję dominującą posiadają, stąd niezbędna jest duża aktywność organu antymonopolowego, który musi zadbać o właściwy stan konkurencji na rynku.

Praktyki cenowe w bardzo istotny sposób ograniczają konkurencję. Służą one indywidualnemu kształtowaniu ceny produktu. Podstawowym celem podmiotów gospodarczych, które dopuszczają się zakazanych praktyk, jest szybka maksymalizacja zysku kosztem finalnych nabywców towarów bądź usług. Jest to działanie niezgodne z prawem, zakazane na poziomie wspólnotowym i polskim, jednak stosunkowo duża jest częstotliwość jego występowania. Stąd też istnieje konieczność zintensyfikowania prac organów antymonopolowych w celu zlikwidowania, a przynajmniej istotnego ograniczenia tego zjawiska.

---

<sup>55</sup> [http://www.exporter.pl/zarzadzanie/patrz\\_rowniez/unia\\_2\\_konkurencja2.html](http://www.exporter.pl/zarzadzanie/patrz_rowniez/unia_2_konkurencja2.html), 30.06.05.

Patrycja Soboń

## **Problematyka pomocy publicznej w wybranych sektorowych programach operacyjnych funduszy strukturalnych**

### **1. Pomoc publiczna a fundusze strukturalne.**

Zdecydowana większość pomocy publicznej w ramach funduszy strukturalnych jest gwarantowana w postaci bezzwrotnych grantów albo pomocy bezpośredniej. W mniejszym stopniu są to środki zwrotne. Bez względu jednak na to, w jakiej formie występuje ta pomoc, wszystkie operacje finansowane przez fundusze unijne muszą respektować zasady konkurencji. W tym celu zostało opracowane i uchwalone między innymi Rozporządzenie 1260/99/WE z 21 czerwca 1999 roku ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych<sup>1</sup>, w którym ustanowiono warunki odnośnie pomocy publicznej do każdego poziomu programowania funduszy strukturalnych. Na etapie negocjacji i zatwierdzania programów Komisja Europejska sprawdza zgodność programu na podstawie artykułu 15 ust. 3 tego Rozporządzenia, z kolei zgodnie z artykułami 18 ust. 2 lit. b i 19 ust. 3 lit. b Instytucja Zarządzająca<sup>2</sup> dostarcza niezbędnych informacji do rozpatrzenia całości programu. Na tym poziomie KE

---

<sup>1</sup> Dz. Urz. WE L 161 z 26.06.1999 r.

<sup>2</sup> Instytucja Zarządzająca – właściwy minister albo inny organ administracji publicznej, odpowiedzialny za przygotowanie i nadzorowanie realizacji programu operacyjnego albo za przygotowanie i nadzorowanie realizacji strategii wykorzystania Funduszu Spójności, albo Podstaw Wsparcia Wspólnoty, o których mowa w przepisach Unii Europejskiej ustanawiających Fundusz Spójności i ustanawiających przepisy ogólne w

może zablokować wkład finansowy do działań, jeżeli nie jest zapewniona zgodność z zasadami pomocy publicznej. W toku wdrażania zatwierdzonych programów IZ na podstawie art.34 ust.1 lit. g musi zapewnić, że wszystkie operacje są zgodne z pomocą publiczną, a także to, że wkład funduszy do poszczególnych operacji jest zgodny z pułapami pomocy publicznej. Na etapie monitoringu i kontroli finansowej przedstawiane są coroczne sprawozdania w celu klarownego ukazania poszczególnych kroków, jakie zostały podjęte, aby zapewnić zgodność operacji z zasadami pomocy publicznej. W takim kontekście kontroli finansowej Komisja oraz Instytucja Zarządzająca mogą upewniać się, że dana pomoc zarządzana jest zgodnie z zasadami pomocy publicznej. Na mocy artykułu 39 Rozporządzenia KE może zdecydować o opóźnieniu wypłaty i nakazać korekty finansowe, jeśli okaże się, że zaistniała sytuacja nieprawidłowej, to znaczy, niezgodnej z zasadami pomocy publicznej, implementacji funduszy. Generalnie, zarządzający projektami, czyli liderzy projektów, muszą odpowiedzieć sobie na dwa bardzo pytania, istotne z punktu widzenia dalszego rozpatrywania i oceniania projektów związanych z funduszami unijnymi. Po pierwsze, **czy dane finansowanie zawiera w sobie pierwiastki wskazujące, że działanie może być uznane za pomoc publiczną?** I po drugie – jeżeli odpowiedź na poprzednie pytanie była twierdząca – **czy ta pomoc jest zgodna z prawodawstwem w zakresie udzielania dofinansowania ze środków publicznych?**

---

sprawie funduszy strukturalnych (ustawa o Narodowym Planie Rozwoju, Dz. U. 2004 Nr 116, poz. 1206).

Oczywiste przy tym jest, że jeśli nie ma elementarnych składników pomocy publicznej, to projekt może być rozpatrywany w normalnym trybie z jedynym zastrzeżeniem dostosowania do regulacji koniecznych do jego przeprowadzenia (np. związanych z przeprowadzaniem zamówień publicznych). Natomiast, gdy w projekcie zidentyfikowana jest pomoc publiczna, to zarządzający środkami z funduszy musi ustalić pewne podstawowe kwestie, jak na przykład:

- wysokość pomocy, tzn. pełną sumę funduszy publicznych z całkowitą alokacją funduszy strukturalnych jako udział w całkowitych kosztach kwalifikowanych;
- wysokość odpowiednich pułapów w ramach podejmowanych działań (pomoc publiczna przekraczająca dane progi jest nielegalna i podlega zwrotowi);
- czy cały projekt jest pokrywany z funduszy pomocowych, które zostały już zgłoszone i zatwierdzone przez KE;
- czy krajowe finansowanie jest dozwolone w przypadku współfinansowania z funduszy strukturalnych i środków krajowych<sup>3</sup>.

Przy rozpatrywaniu odpowiedzi na drugie pytanie – jakie regulacje pomocy publicznej mają zastosowanie, należy z pewnością odnieść się do *Tabeli 1* zawierającej odpowiednie akty prawne.

Obecnie w ramach członkostwa Polski w Unii Europejskiej możemy także korzystać z pomocy publicznej realizowanej w ra-

---

<sup>3</sup> U. Rudolph, *Fundusze strukturalne a pomoc publiczna.*, prezentacja PowerPoint dostępna na stronie internetowej [http://www.erdf.edu.pl/downloads/1\\_06.02.2006](http://www.erdf.edu.pl/downloads/1_06.02.2006)

**Tabela 1. Regulacje dotyczące pomocy publicznej**

|                                       |                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Pomoc na inwestycje produkcyjne       | Wytyczne regionalne o pomocy publicznej (Dz. Urz. WE 74 z 10.3.98)                                                                                                                                                                 |
| Środki pomocowe na szkolenia          | Rozporządzenie nr 68/2001/WE (Dz. Urz. WE 2001 L 10 z 13.01.2001)                                                                                                                                                                  |
| Środki pomocowe na ochronę środowiska | Wytyczne o pomocy publicznej w dziedzinie ochrony środowiska (Dz. U. WE 37 z 3.2.2001)                                                                                                                                             |
| Środki pomocowe na badania i rozwój   | Framework badań i rozwoju, (Dz. U. WE 45 z 17.2.1996)                                                                                                                                                                              |
| <i>De minimis</i>                     | Rozporządzenie nr 69/2001/WE z 12 stycznia 2001 w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady de minimis (Dz. Urz. WE 2001 L 10 z 13.01.2001)                                            |
| Środki pomocowe dla MSP               | Rozporządzenie dotyczące wyłączeń grupowych nr 70/2001/WE z 12 stycznia 2001 w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw (Dz. Urz. WE L 10 z 13.01.2001) |

*Źródło:* opracowanie własne

mach Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006<sup>4</sup>. Jednak, aby w pełni korzystać z takiego dofinansowania nałożono na kraje członkowskie UE obowiązek przygotowywania programów operacyjnych horyzontalnych i sektorowych bądź też rozwoju regionalnego, które są niezbędnym wymogiem dla uzyskiwania dotacji finansowych ze strony funduszy strukturalnych. Program operacyjny to dokument przygotowany przez rząd państwa członkowskiego, a zatwierdzony przez Komisję Europejską, który ma za zadanie przekształcenie ogólnej strategii rozwoju państwa i regionu w „priorytety”, „działania” oraz towarzyszący mu plan finansowy. Priorytety, działania oraz ramy finansowe określają warunki dla finansowania konkretnych projektów, spełniających odpowiednie kryteria. Oznacza to, że program operacyjny musi być skoncentrowany na kilku

---

<sup>4</sup> Ustawa o Narodowym Planie Rozwoju.

wybranych elementach strategii rozwoju, stanowiących jednakże główne osie koncentracji szans i problemów rozwoju społeczno-gospodarczego. Nie jest możliwe i celowe finansowanie w ramach programu operacyjnego wszystkich typów działań i projektów. Wyboru i hierarchizacji (poprzez np. zapewnienie im odpowiedniego udziału w ogóle środków finansowych przeznaczonych na program) priorytetów dokonuje się w oparciu o analizę aktualnej sytuacji<sup>5</sup>. Polska do realizacji na lata 2004-2006 opracowała następujące programy:

1. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (**ZPORR**)
2. Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich (**SPO RZL**)
3. Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (**SPO WKP**)
4. Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego i Rozwój Obszarów Wiejskich (**SPO ROL**)
5. Sektorowy Program Operacyjny Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb (**SPO Ryby**)
6. Sektorowy Program Operacyjny Transport (**SPO Transport**)
7. Sektorowy Program Operacyjny Pomoc Techniczna (**SPO PT**)

Jeżeli chodzi o pomoc publiczną udzielaną w ramach przedstawionych powyżej programów operacyjnych, to może ona występować w postaci:

- **programu pomocowego podlegającego notyfikacji do KE;**

---

<sup>5</sup> <http://www.euofunds.pl/www/index.php?topgroupid=16>, 10.05.2005.

- programu pomocowego przewidującego udzielenie pomocy publicznej w ramach wyłączeń grupowych (*block exemption*);
- programu *de minimis*.

Sektorowym programom operacyjnym przyporządkowane zostały odpowiednie kategorie pomocy. **W ramach SPO RZL opracowano 9 programów pomocowych**, w tym: 3 programy *de minimis*, 6 programów przewidujących udzielanie pomocy w ramach wyłączeń grupowych (w tym 4 programy na zatrudnienie i 2 programy na szkolenia). **W ramach SPO WKP opracowano 13 programów pomocowych**, w tym: 2 programy *de minimis*, 2 programy przewidujące udzielanie pomocy w ramach wyłączeń grupowych (w tym program na inwestycje oraz na doradztwo dla małych i średnich przedsiębiorców) oraz 9 programów podlegających obowiązkowi notyfikacji do KE w ramach procedury przejściowej. Pomoc publiczna w ramach ZPORR wygląda następująco: 2 programy *de minimis*, 4 programy przewidujące udzielanie pomocy w ramach wyłączeń grupowych i 3 programy podlegające obowiązkowi notyfikacji do KE w trybie art. 88 ust. 3 TWE.

## **2. Dopuszczalność pomocy publicznej w poszczególnych działaniach wybranych sektorowych programów operacyjnych funduszy strukturalnych.**

Jedną z najistotniejszych kwestii w przypadku ubiegania się o dotacje z UE jest ustalenie, czy dane działanie sektorowego programu operacyjnego, w ramach którego przedsiębiorca chce uzyskać dofinansowanie, nosi znamiona pomocy publicznej. Poniżej zaprezentowane zostaną zestawienia poszczególnych działań sektorowych

programów operacyjnych, które zawierają elementy pomocy publicznej.

W ramach SPO WKP środki pomocowe dla przedsiębiorstw mogą być przyznane na: inwestycje produkcyjne, ochronę środowiska, badania i rozwój. Pomoc ta z reguły ma charakter dotacji, gdyż według dużej grupy ekspertów-ekonomistów taka forma ma najmniej szkodliwy wymiar, jeżeli chodzi o wpływ na funkcjonowanie wolnej konkurencji.

Jeżeli chodzi o zgodność poszczególnych działań w ramach SPO WKP z prawodawstwem w zakresie pomocy publicznej, generalnie można uznać, że większość z nich reglamentowana jest przede wszystkim Rozporządzeniem 70/2001/WE dotyczącym wyłączeń grupowych z 12 stycznia 2001 roku w sprawie zastosowania art. 87 i 88 TWE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw<sup>6</sup>. W zakresie wyżej wymienionego aktu prawnego przyznawane są środki pomocowe dla sektora MŚP. Zgodność działań SPO WKP z poszczególnymi aktami prawnymi dotyczącymi udzielania pomocy publicznej została zaprezentowana w Tabeli 2.

**Tabela 2. Wspólnotowe akty prawa pomocy publicznej a działania w ramach SPO WKP.**

| Akt prawny                                                                                                                                                                                            | Nr działania zgodnego z danym aktem prawnym |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| Rozporządzenie 70/2001/WE z 12 stycznia 2001 roku dotyczące wyłączeń grupowych w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw. | Działanie: 1.2, 1.3, 1.4                    |
| Działanie: 2.1, 2.3, 2.4                                                                                                                                                                              |                                             |

---

<sup>6</sup> Dz. Urz. WE L 10 z 13.01.2001.

|                                                                                                                                                               |                          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| Rozporządzenie 69/2001/WE z 12 stycznia 2001 roku w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady <i>de minimis</i> . | Działanie: 2.1, 2.3, 2.4 |
| Wytyczne dla państwowej pomocy publicznej o celach regionalnych.                                                                                              | Działanie: 1.3, 1.4,     |
| Działanie: 2.1, 2.2, 2.4                                                                                                                                      |                          |
| Wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące przyznawania środków pomocowych na badania i rozwój.                                                                  | Działanie 1.4            |
| Wytycznych Komisji Europejskiej o pomocy publicznej w dziedzinie ochrony środowiska.                                                                          | Działanie 2.4            |

*Źródło:* opracowanie własne.

Podobnie sytuacja wygląda w związku z dopuszczalnością pomocy publicznej w SPO RZL. *Tabela 3* prezentuje działania, w ramach których wsparcie traktowane jest jako pomoc publiczna, oraz odpowiednie rozporządzenia, wedle których udzielanie tej pomocy jest zgodne z prawem. Należy zaznaczyć, że pomoc publiczna w SPO RZL jest udzielana w szczególności na szkolenia i subsydiowane zatrudnienie. Przykładowo dnia 21 września 2004 r. weszło w życie Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania kobietom pomocy *de minimis* na podjęcie własnej działalności gospodarczej<sup>7</sup>. W rezultacie kobiety, które chciałyby założyć taką działalność, mogą liczyć na dodatkową pomoc ze środków publicznych w ramach działania 1.6. SPO RZL.

**Tabela 3. Pomoc publiczna w SPO RZL – Rozporządzenia.**

|     | Nazwa działania SPO RZL             | Podstawa prawna pomocy publicznej                                            |
|-----|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| 1.2 | Subsydiowanie wynagrodzeń młodzieży | Rozporządzenie Komisji 2204/2002/WE w sprawie pomocy w zakresie zatrudnienia |
| 1.3 | Subsydiowanie wynagrodzeń osób      | Rozporządzenie Komisji nr 2204/2002/WE                                       |

<sup>7</sup> Dz. U. 2004 Nr 234, poz. 2346.

|     |                                                                                                                                   |                                                                                 |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
|     | długotrwale bezrobotnych                                                                                                          | 2204/2002/WE w sprawie pomocy w zakresie zatrudnienia                           |
| 1.4 | Szkolenia dla pracodawców (oraz organizatorów pracy w firmach) zatrudniających lub zamierzających zatrudnić osoby niepełnosprawne | Rozporządzenie Komisji nr 69/2001/WE w sprawie pomocy de minimis                |
|     | Subsydiowanie wynagrodzeń osób niepełnosprawnych                                                                                  | Rozporządzenie Komisji nr 2204/2002/WE w sprawie pomocy w zakresie zatrudnienia |
|     | Przystosowanie stanowisk pracy do potrzeb pracowników niepełnosprawnych                                                           | Rozporządzenie Komisji nr 69/2001/WE w sprawie pomocy de minimis                |
| 1.5 | Subsydiowanie wynagrodzeń osób znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji                                              | Rozporządzenie Komisji nr 2204/2002/WE w sprawie pomocy w zakresie zatrudnienia |
|     | Subsydiowanie tworzenia nowych miejsc pracy                                                                                       | Rozporządzenie Komisji nr 2204/2002/WE w sprawie pomocy w zakresie zatrudnienia |
| 1.6 | Dotacje na tworzenie miejsc pracy                                                                                                 | Rozporządzenie Komisji nr 2204/2002/WE w sprawie pomocy w zakresie zatrudnienia |
|     | Dotacje dla osób samozatrudniających się                                                                                          | Rozporządzenie Komisji nr 69/2001/WE w sprawie pomocy de minimis                |
|     | Szkolenia dla kobiet prowadzących działalność gospodarczą                                                                         | Rozporządzenie Komisji nr 68/2001/WE w sprawie pomocy w zakresie szkoleń        |
|     | Szkolenia dla przedsiębiorców w zakresie elastycznych form zatrudnienia                                                           | Rozporządzenie Komisji nr 68/2001/WE w sprawie pomocy w zakresie szkoleń        |
|     |                                                                                                                                   |                                                                                 |
| 2.3 | Szkolenia dla kadr zarządzających i pracowników przedsiębiorstw                                                                   | Rozporządzenie Komisji nr 68/2001/WE w sprawie pomocy w zakresie szkoleń        |
|     | Studia podyplomowe dla pracowników przedsiębiorstw                                                                                | Rozporządzenie Komisji nr 68/2001/WE w sprawie pomocy w zakresie szkoleń        |
|     | Staże dla pracowników przedsiębiorstw w centrach badawczych                                                                       | Rozporządzenie Komisji nr 68/2001/WE w sprawie pomocy w zakresie szkoleń        |
|     | Pilotażowe projekty szkoleniowe w zakresie nowych form zatrudnienia                                                               | Rozporządzenie Komisji nr 68/2001/WE w sprawie pomocy w zakresie szkoleń        |
|     | Realizacja wysokospecjalistycznych kursów dla kadry przedsiębiorstw                                                               | Rozporządzenie Komisji nr 68/2001/WE w sprawie pomocy w zakresie szkoleń        |
|     | Realizacja wysokospecjalistycznych kursów dla kadry przedsiębiorstw                                                               | Rozporządzenie Komisji nr 68/2001/WE w sprawie pomocy w zakresie szkoleń        |
|     |                                                                                                                                   |                                                                                 |

*Źródło:* opracowanie własne na podstawie materiałów zawartych na stronie [http://www.koszeff.pl/docs/Tabela\\_pomocy\\_publicznej\\_dla\\_SPO\\_RZL.doc](http://www.koszeff.pl/docs/Tabela_pomocy_publicznej_dla_SPO_RZL.doc)

Zagadnienie dotyczące możliwości udzielania pomocy publicznej w ramach ZPORR jest tak samo istotne z punktu widzenia potencjalnych beneficjentów, czyli polskich przedsiębiorców, jak

przy poprzednich omówionych już programach operacyjnych. Kolejna tabela prezentuje zestawienie działań, co do których stosuje się zasady udzielania pomocy publicznej.

**Tabela 4. Działania w ramach ZPORR zawierające elementy pomocy publicznej.**

| Numer działania | Tytuł działania                                                        |
|-----------------|------------------------------------------------------------------------|
| Działanie 1.2   | Infrastruktura ochrony środowiska.                                     |
| Działanie 1.4   | Rozwój turystyki i kultury.                                            |
| Działanie 2.3   | Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa.                   |
| Działanie 2.4   | Reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi. |
| Działanie 2.5   | Promocja przedsiębiorczości.                                           |
| Działanie 3.2   | Obszary podlegające restrukturyzacji.                                  |
| Działanie 3.3   | Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojenne.                |
| Działanie 3.4   | Mikroprzedsiębiorstwa.                                                 |

*Źródło:* opracowanie własne na podstawie materiałów zawartych na stronie <http://www.dpr.woj-pomorskie.pl/?dzial=386>, 13.09.2005

Powyższe krótkie wyliczenia obrazują to, jak wiele działań w ramach sektorowych programów operacyjnych może być dofinansowanych ze środków publicznych krajowych. Należy jednak zaznaczyć, iż procedury takiego współfinansowania wcale nie są łatwe i wiążą się niekiedy z dodatkowymi obciążeniami dla samych beneficjentów.

### **3. Problemy związane z udzielaniem pomocy publicznej w ramach wybranych programów operacyjnych.**

Pomimo ogólnego zakazu udzielania pomocy publicznej, taka forma wsparcia nadal funkcjonuje w polskim i unijnym prawodawstwie. Należy jednak zaznaczyć, iż pomimo ustabilizowania sytuacji

związanej z harmonizacją prawa polskiego ze wspólnotowym dobrem prawnym w dziedzinie odnoszącej się do pomocy publicznej<sup>8</sup>, to jednak kwestia udzielania pomocy publicznej w ramach programów operacyjnych nadal jest wielce problemowa i wymaga wielu zmian. Doświadczenia pierwszych miesięcy wdrażania i wykorzystania funduszy strukturalnych jednoznacznie wykazują, że jest jeszcze wiele niedopracowanych rozwiązań, jeżeli chodzi o procedury uzyskiwania dofinansowania z UE. Okazało się na przykład, że skomplikowany mechanizm jej udzielania niejednokrotnie stał się problemem dyskwalifikującym danego przedsiębiorcę z możliwości uzyskania dofinansowania z funduszy unijnych. W większości te problematyczne kwestie wiążą się bezpośrednio z samą realizacją projektów i rozliczaniem poszczególnych dotacji, jednakże bardzo dużym utrudnieniem są także takie zjawiska, jak błędne informowanie o zasadach i regułach udzielania i rozliczania pomocy, narastająca niekompetencja osób odpowiedzialnych za sprawne przeprowadzanie procedur udzielania pomocy, czy też na przykład opóźnienia w przepływach finansowych<sup>9</sup>. Oczywiście jest, że kwestia związana z pozyskiwaniem funduszy z UE jest jeszcze świeża i niezbyt dobrze sprecyzowana, dlatego też problemów o podobnej treści jest wiele i trzeba nastawić się na to, że nie znikną one w ciągu najbliższych miesięcy.

Jeżeli chodzi o udzielanie pomocy publicznej w ramach sektorowych programów operacyjnych, to **kwestie sporne i niezrozumiałe wiążą się przede wszystkim z istotą pomocy *de minimis***. Obli-

---

<sup>8</sup> Od 1 maja 2004 r. stosuje się w Polsce wprost przepisy wspólnotowe.

czanie tego typu pomocy to podstawowy problem beneficjentów ostatecznych SPO WKP. Generalnie wiadomo, iż jest to pomoc, która może być udzielana przedsiębiorcom (mikro, małym, średnim i dużym) ze wszystkich sektorów. Jednak należy pamiętać, że istnieją od tego pewne wyjątki i tak na przykład pomoc nie może być przyznana MŚP z sektora transportowego oraz działalności związanej z produkcją, przetwarzaniem i marketingiem produktów<sup>10</sup>. Pomoc *de minimis* kumuluje się z każdą pomocą udzieloną w ciągu trzech kolejnych lat (36 miesięcy), która została przyznana przedsiębiorcy poza jakimkolwiek programem pomocowym zatwierdzonym, czyli notyfikowanym przez Komisję Europejską do łącznej kwoty wsparcia nieprzekraczającej 100 000 euro. Pomoc ta liczona jest od dnia udzielenia pomocy przedsiębiorcy, a więc dnia, w którym przedsiębiorca nabył prawo do skorzystania z tej pomocy. Przeznaczenie pomocy *de minimis* najczęściej określone jest w programie pomocowym, na co należy zwracać szczególną uwagę. Należy pamiętać także, że zgodnie z przepisami prawnymi obowiązek informowania przedsiębiorców o tym, że udzielona pomoc była pomocą *de minimis*, leży po stronie organu udzielającego pomocy<sup>11</sup>. Niestety, odpowiedzialne za to organy i instytucje często niedopełniają swoich obowiązków, pomimo tego, iż na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie zaświadczeń o pomocy *de minimis*<sup>12</sup> są one zobligowane wydawać beneficjentom zaświadcze-

---

<sup>9</sup> Czarna Lista Barrier, Polska Konfederacja Prywatnych Przedsiębiorców, Warszawa, styczeń 2005.

<sup>10</sup> <http://www.parp.gov.pl/partnerinfo/a32pomocpub.html> (*de minimis*), 11.05.2005.

<sup>11</sup> Tamże.

<sup>12</sup> Dz. U. 2004 Nr 187 poz. 1930.

nia o udzieleniu pomocy *de minimis* w dniu udzielenia takiej pomocy (czyli w dniu, w którym przedsiębiorca nabył prawo do uzyskania pomocy, np. poprzez zawarcie umowy wsparcia). Rozporządzenie określa między innymi formę, treść, termin i sposób wydawania tego rodzaju dokumentów<sup>13</sup>. Obecnie w ramach ustawowego obowiązku monitorowania pomocy publicznej organem monitorującym udzielenie pomocy publicznej jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta<sup>14</sup>. Z tego też tytułu podmioty udzielające pomocy są zobowiązane do sporządzania i przedstawiania Prezesowi sprawozdań o udzielonej pomocy wraz z wszelkimi wymaganymi informacjami.

Z kolei podmiot ubiegający się o pomoc inną niż *de minimis* jest zobowiązany do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy informacji o otrzymanej pomocy publicznej zawierającej datę, podstawę prawną, formę i przeznaczenie. Do czasu przekazania przez beneficjenta pomocy zaświadczeń lub informacji pomoc ta nie może być udzielona. Zakres sprawozdań składanych przez beneficjenta lub podmiot udzielający pomocy określany jest w drodze rozporządzeń Rady Ministrów<sup>15</sup>.

W toku wdrażania funduszy strukturalnych został **zidentyfikowany kolejny istotny problem w postaci zasad obliczania wysokości pomocy publicznej, w szczególności pomocy *de minimis***. Procedurę jej obliczania zawarto między innymi w Uzupełnieniu

---

<sup>13</sup> <http://www.parp.gov.pl/partnerinfo/a32pomocpub.html> (postępowanie) 11.05.2005

<sup>14</sup> Stan taki wynika z ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jednolity Dz. U. 03.86.804 z póź. zm.)

<sup>15</sup> <http://www.parp.gov.pl/partnerinfo/a32pomocpub.html> (postępowanie) 11.05.2005

SPO WKP<sup>16</sup>, a także we wzorach wniosków. Jednak, jak okazało się w praktyce, konieczność wyliczania przez aplikującego wielkości pomocy publicznej udzielonej wnioskodawcy przed złożeniem wniosku o wsparcie finansowe przerosła wszelkie oczekiwania zainteresowanych odnośnie stopnia trudności i złożoności tej procedury<sup>17</sup>. Okazało się, iż dla wielu polskich przedsiębiorców sposób obliczania pomocy jest niezrozumiały i dla laika w tej dziedzinie jest problemem „nie do przejścia”. Oczywiście istnieją instytucje, jak chociażby instytucje otoczenia biznesu, które mogą wykonać takie operacje za potencjalnych zainteresowanych aplikacjami o dofinansowanie. Jednakże takie usługi kosztują, a ponadto czy nie lepiej by było, gdyby takie procedury były na tyle przejrzyste i klarowne, żeby każdy przedsiębiorca – bez względu na profesję – mógł sam wyliczyć kwotę przyznanej mu już pomocy publicznej? Pomimo tego, iż informacje na temat sposobu obliczania pomocy *de minimis* zostały zamieszczone na stronie internetowej Programu Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw<sup>18</sup>, to jednak znaczna część beneficjentów Programu i osób zaangażowanych w procedury związane z przyznawaniem pomocy w ramach SPO WKP wskazuje skomplikowane zasady obliczania pomocy publicznej jako problem i barierę<sup>19</sup>. Generalnie nie są to pojedyncze głosy, raczej mają one charakter kolektywny. Wyrażają one często oburzenie takim stanem faktycznym. Większość komentarzy jest tak sformułowana, aby zwrócić szczególną uwagę na powyższy problem osobom odpowiedzialnym za tą

---

<sup>16</sup> Dz. U. 2004 Nr 197, Poz. 2023

<sup>17</sup> *Czarna Lista Barier*, dz. cyt.

<sup>18</sup> <http://www.konkurencyjnosc.gov.pl/Obliczanie+pomocy+de+minimis>, 11.05.2005

<sup>19</sup> *Czarna Lista Barier*, dz. cyt.

sytuację. Na przykład w wydanej w styczniu 2005 roku przez Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych Lewiatan „Czarnej Liście Barier” zawarto postulat, aby w odniesieniu do problemu skomplikowanych zasad obliczania pomocy *de minimis* przeszkolić pracowników Regionalnych Instytucji Finansujących<sup>20</sup>, a w szczególności Punktów Konsultacyjno-Doradczych<sup>21</sup>, tak, aby służyli oni realną pomocą przedsiębiorcy w tym obszarze<sup>22</sup>. Takie stanowisko wydaje się być jak najbardziej słuszne, zważywszy na fakt, iż to właśnie tego typu instytucje powinny służyć kompleksową pomocą w każdej dziedzinie związanej z pozyskiwaniem wsparcia z funduszy unijnych. Tym bardziej więc zatrważające jest to, iż przedsiębiorca w wielu przypadkach nie może liczyć na ich profesjonalne wsparcie, ale zmuszony jest szukać rozwiązania swych problemów na stronach internetowych, które niestety także bywają często zawodne.

Konkluzje w omówionym obszarze są jednoznaczne. Oczywiście jest to, że jest jeszcze wiele do zrobienia w materii dotyczącej pomocy publicznej w programach operacyjnych. Niestety, na generalne uporządkowanie problematycznych kwestii trzeba będzie jeszcze poczekać, ale pocieszające jest to, iż po ponad roku członkostwa

---

<sup>20</sup> RIF – Regionalne Instytucje Finansujące, w swoich działaniach koncentrują się na zarządzaniu regionalnymi programami rozwoju przedsiębiorczości, administrowaniu w imieniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości sektorowymi instrumentami wsparcia MŚP w regionie, udzielaniu podstawowej pomocy doradczej dla przedsiębiorstw (porównaj: <http://www.rif.opole.pl/index.php?str=m> i <http://www.parp.gov.pl/rif.php>, 11.05.2005).

<sup>21</sup> PKD – Punkty Konsultacyjno-Doradcze, pełnią funkcję instytucji pierwszego kontaktu dla małych i średnich przedsiębiorców. Na terenie całego kraju działa ich blisko 200. Bezpłatne informacje, jakie mała lub średnia firma może uzyskać w PKD, dotyczą zarówno podstawowych zagadnień związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz zarządzaniem przedsiębiorstwem, jak również dostępnych instrumentów wsparcia dla przedsiębiorców (więcej na stronie <http://www.parp.gov.pl/pomoc.php> 11.05.2005).

Polski w UE pojawiło się już wiele postulatów mających na celu poprawę sytuacji w tej dziedzinie. Niektóre problemy zostały tu ukazane jedynie w oparciu o doświadczenia związane z realizacją SPO WKP. Należy jednak pamiętać, że problematyka pomocy publicznej nie ogranicza się tylko do tego jednego programu. Istnieją także inne, gdzie występują podobne problemy i są równie szkodliwe z punktu widzenia beneficjentów programu, jak w programie „Konkurencyjność”.

#### **4. Konkluzje dotyczące udzielania pomocy publicznej w ramach programów operacyjnych**

Po akcesji Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku uruchomione zostały, znacznie większe niż kiedykolwiek wcześniej, programy wsparcia dla przedsiębiorczości w ramach sektorowych programów operacyjnych, a zwłaszcza SPO WKP. Biorąc pod uwagę taki stan rzeczy można łatwo wywnioskować, że system wsparcia sektora małych i średnich przedsiębiorstw i rozwoju przedsiębiorczości doznał znacznej progresji. Jednak wiele założeń odnoszących się do tej kwestii uległo w ciągu ostatnich lat znacznym zmianom. Należy pamiętać, że jeszcze do niedawna w Polsce pomoc państwa dla przedsiębiorstw była bardzo „hojna”. Taka sytuacja wzbudzała wiele wątpliwości oraz zastrzeżeń i dlatego wymagała przeprowadzenia sprawnych reform, w szczególności w zakresie polskiego prawodawstwa odnoszącego się do niniejszej materii. Tak też się stało. Rząd polski został zobligowany do opracowania nowej strate-

---

<sup>22</sup> *Czarna Lista Barrier*, dz. cyt.

gii udzielania pomocy publicznej i zharmonizowania prawa w tej dziedzinie z przepisami wspólnotowymi. Priorytetowym założeniem stało się ograniczenie pomocy dla sektorów schyłkowych na rzecz zdecydowanego zwiększenia wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz na badania naukowe. Jednak, w celu lepszego zrozumienia jak ten proces ewoluował, należy krótko omówić stan sprzed roku 2004, czyli sprzed momentu, gdy Polska stała się pełnoprawnym członkiem Wspólnoty. Analizując sprawozdania Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta można zaobserwować, jak dalece polityka odnośnie udzielania pomocy publicznej zmieniła swój kierunek. Z analizy raportu UOKiK sporządzonego w sierpniu 2003 roku jasno wynika, że w 2002 r. wartość pomocy publicznej w Polsce wyniosła aż 10 277,6 mln zł, czyli około 2 665,0 mln euro, co szacunkowo stanowiło około 1,3% PKB i 1,52% wartości dodanej brutto w polskiej gospodarce. W przeliczeniu na jednego zatrudnionego w gospodarce wartość tej pomocy wyniosła 1 002,49 zł, czyli 260 euro<sup>23</sup>. Podobnie było w roku 2003, kiedy to zanotowano największą w ostatnich latach sumę przyznanej pomocy publicznej. Niestety, w strukturze pomocy publicznej w Polsce dominujący udział miała pomoc na restrukturyzację, która stanowiła w 2000 roku – 36,3%, 2001 – 42,8% i w 2002 roku – 37%. Z kolei w krajach Unii Europejskiej bardzo duże znaczenie miała pomoc kierowana do takich obszarów, jak rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, działalność badawczo-rozwojowa i ochrona środowiska. W 2002 roku wsparcie tych obszarów jako procentowy udział w pomocy

---

<sup>23</sup> *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2002 roku*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa, sierpień 2003.

horyzontalnej w skali całej UE wynosiło odpowiednio: 14%, 15% i 16%, podczas gdy w Polsce jedynie 4,0%, 4,0% i 4,1%<sup>24</sup>.

Po akcesji Polski do struktur unijnych sytuacja związana z udzielaniem pomocy publicznej nieco się zmieniła. Położony większy nacisk na pomoc horyzontalną. Dzięki temu duża część pomocy publicznej została przeznaczona na program rozwoju przedsiębiorczości. Ponadto od momentu wejścia Polski do UE polskie władze przestały decydować o tym, kiedy pomoc publiczna jest dozwolona, w obecnej chwili te kompetencje należą wyłącznie do Komisji Europejskiej<sup>25</sup>. Obecnie można śmiało stwierdzić, iż założenia rządu były jak najbardziej słuszne i przyniosły po części spodziewane efekty. Prócz tego, że zmieniła się maksymalna wielkość pomocy, zmienili się także beneficjenci korzystający z publicznej pomocy i jej rodzaje<sup>26</sup>. Połączenie pieniędzy krajowych i unijnych w ramach sektorowych programów operacyjnych okazało się bardzo dobrym rozwiązaniem przede wszystkim dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz dla sektora badawczo-rozwojowego. Na *Wykresie 1* przedstawiono dane dotyczące wysokości planowanego wsparcia z budżetu państwa dla górnictwa i dla firm w latach 2005-2010.

Proces zmian w odniesieniu do pomocy publicznej ewoluował przede wszystkim ze względu na to, że Polska stała się członkiem Unii. Pomoc publiczna uruchamiana przez Wspólnotę w swoim

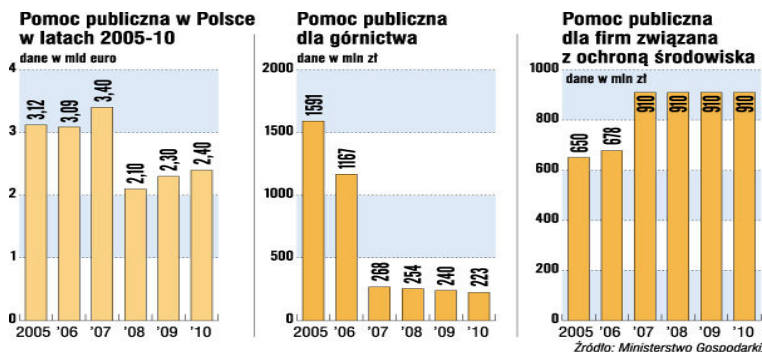
---

<sup>24</sup> *Program polityki w zakresie pomocy publicznej na lata 2005-2010*, Warszawa marzec 2005, s. 18.

<sup>25</sup> K. Niklewicz, *Pomoc publiczna. Mniej, ale lepiej*, „Gazeta Wyborcza”, 23.03.2005.

<sup>26</sup> Porównaj Raport 2003 i Raport 2004 na: [http://www.uokik.gov.pl/pl/pomoc\\_publiczna/raporty\\_i\\_analizy/](http://www.uokik.gov.pl/pl/pomoc_publiczna/raporty_i_analizy/), 11.05.2005.

## Wykres 1. Planowana pomoc publiczna na lata 2005-2010.



Źródło: Ministerstwo Gospodarki, za: „Gazetą Wyborczą”, 23.03.2005

założeniu nakierowana jest na poprawę konkurencyjności i promowanie szeroko rozumianej przedsiębiorczości. W Polsce na realizację zadań w zakresie polityki wobec małych i średnich przedsiębiorstw w 2004 roku uruchomiono między innymi trzy programy operacyjne: SPO WKP, SPO RZL i ZPORR. W ramach wymienionych programów w latach 2004-2006 łączną wartość przyznawanej pomocy publicznej szacuje się odpowiednio:

- w SPO WKP na 1 135,4 mln euro, w tym publiczne środki wspólnotowe wynoszą 809,2 mln euro i publiczne środki krajowe 326,2 mln euro;
- w SPO RZL na 331,5 mln euro, w tym 251,2 mln euro środków publicznych wspólnotowych i 80,3 mln euro środków publicznych krajowych;

- w ZPORR na 615,4 mln euro, w tym 518,2 mln euro środków wspólnotowych i 97,2 mln euro środków krajowych<sup>27</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe wyliczenia (z uwzględnieniem pomocy publicznej przyznawanej w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Transport, którego głównym celem jest rozwijanie infrastruktury transportowej przyczyniającej się do wzrostu konkurencyjności gospodarczej i której szacunkowa wartość w latach 2004-2006 wyniesie 31,6 mln euro), łączną pomoc przyznawaną w związku z realizacją programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy unijnych szacuje się na 2 113,9 mln euro z podziałem na publiczne środki wspólnotowe w wysokości 1 602,3 mln euro i publiczne środki krajowe w wysokości 511,6 mln euro.

## **5. Działania w perspektywie**

Analiza procesów udzielania pomocy publicznej w Polsce do roku 2004 przedstawiona w *Programie polityki w zakresie pomocy publicznej na lata 2005-2010*<sup>28</sup> ewidentnie wskazuje, że pomoc publiczna koncentrowała się głównie na pomocy sektorowej. Ta sytuacja właśnie implikowała konieczność przeprowadzenia gruntownych zmian w związku z udzielaniem takiej pomocy przedsiębiorstwom. Z tego też względu celem głównym Programu polityki pomocy publicznej na lata 2005-2010 stało się skorelowanie tej polityki z wymogami, standardami i tendencjami Unii Europejskiej. Istotne jest jednak uwzględnienie specyfiki sytuacji gospodarczej Polski i przyjęcie priorytetów odpowiadających potrzebom gospodarki. Na

---

<sup>27</sup> *Program polityki...*, dz. cyt., s. 18.

<sup>28</sup> Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 marca 2005 r.

obecnym etapie rozwoju Polski specyfika naszych potrzeb wymaga realizacji dwóch celów szczegółowych:

- koncentracji pomocy publicznej na prorozwojowych kierunkach;
- poprawy skuteczności i efektywności udzielanej pomocy.

Program polityki w zakresie pomocy publicznej będzie ukierunkowany na wzmacnianie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw i przeorientowanie pomocy publicznej na rzecz wsparcia horyzontalnego adresowanego głównie do MŚP dokonujących modernizacji i unowocześnienia prowadzonej działalności, wdrażających nowe technologie i nowe modele zarządzania. Planowana pomoc powinna służyć rozwojowi przedsiębiorstw oraz zwiększaniu przez nie zatrudnienia. Wsparciem zostaną objęte przede wszystkim takie obszary tematyczne jak: **rozwój małych i średnich przedsiębiorstw** – współfinansowanie dostępu do specjalistycznej pomocy doradczej, szkolenia, **dofinansowanie inwestycji** – w tym realizowanych w dziedzinach o wysokim potencjale konkurencyjnym i naukochłonnym, infrastruktury technicznej, proekologicznej, wsparcie realizacji przedsięwzięć obejmujących inwestycje prowadzące do zasadniczych zmian procesu produkcyjnego lub produktu, **wsparcie badań i prac rozwojowych** – dofinansowanie badań przemysłowych i badań przedkonkurencyjnych przez przedsiębiorstwa lub grupy przedsiębiorstw we współpracy z instytucjami prowadzącymi działalność naukowo-badawczą<sup>29</sup>.

Założenia te są w pełni zgodne z programem reformy regulacji w zakresie pomocy publicznej na poziomie wspólnotowym, pla-

nowanej przez Komisję na lata 2005-2009. Powinny również znaleźć swoje odzwierciedlenie w programach operacyjnych służących wydatkowaniu funduszy strukturalnych w Polsce w latach 2007-2013.

---

<sup>29</sup> *Programie polityki w zakresie pomocy publicznej na lata 2005-2010*, s. 26.

Grzegorz Szymański

## **Stereotypy dzielące Polaków i Niemców**

### **1. Historia a stereotypy i uprzedzenia**

*Gdy Niemiec zobaczy pryszcz na nosie swojego kolegi z pracy nie będzie się długo zastanawiał, powie koledze wprost, że pryszcz mu się nie podoba i negatywnie wpływ na jego samopoczucie. Niczym nie zrażony kolega z pryszczem, spokojnie zasiądzie do rozmowy z Niemcem, by wspólnie zastanawiać się jak tę drażniącą sprawę rozwiązać. Koledzy nadal będą się przyjaźnić przez długie lata.*

*Gdy Polak zobaczy pryszcz na nosie swojego kolegi z pracy najpierw długo się zastanowi, potem pójdzie do swego innego kolegi i poprosi go, by na osobności porozmawiał z kolegą z pryszczem, i powiedział mu, że pryszcz nikomu się nie podoba i negatywnie wpływa na samopoczucie współpracowników. Gdy dojdzie do takiej rozmowy, kolega z pryszczem dostanie napadu szału i złości, a wszyscy koledzy będą skłóceni na długie lata. Na tym polega różnica pomiędzy Polakiem a Niemcem<sup>1</sup>.*

W taki zabawny i nieco przejęskrawiony sposób Krzysztof Wojciechowski, rektor Collegium Polonicum Uniwersytetu Viadrina

---

<sup>1</sup> Cytat pochodzi z rozmowy przeprowadzonej przez autora z Andrzejem Wojciechowskim, rektorem Collegium Polonicum w siedzibie Uniwersytetu Viadrina we Franfurcie nad Menem, Frankfurt/Oder, poniedziałek, 6 grudnia 2004 r.

we Frankfurcie nad Odrą, opisuje różnice charakterów, przyzwyczajęń i sposobu rozwiązywania sytuacji kryzysowych pomiędzy Niemcami i Polakami. Ale czy rzeczywiście bezpośredniość lub jej brak w stosunkach międzyludzkich to jedyna różnica, która dzieli Niemców i Polaków? Oczywiście, że nie. Różnic jest dużo więcej. Są one zbudowane na mocnych fundamentach: historii, tradycji, uprzedzeń i stereotypów. O ile historia i tradycja nie chowają przed nami zbyt dużo tajemnic, o tyle o uprzedzeniach i stereotypach wiemy niewiele.

*Uprzedzenia są zjawiskiem szeroko rozpowszechnionym, obecnym we wszystkich społeczeństwach świata. Są one emocjonalnym komponentem postaw, czyli negatywną lub wrogą postawą wobec ludzi wyodrębnionych wyłącznie na podstawie przynależności grupowej. Stereotypy są natomiast poznawczym komponentem postawy. Definiowane są jako generalizacje dotyczące grupy, gdzie wszystkim jej członkom przypisuje się te same cechy, niezależnie od rzeczywistego ich zróżnicowania. Stereotypy mogą dotyczyć narodu, przynależności etnicznej, rasowej, płci, seksu, wyglądu, stanu życiowego, religii, zawodu, hobby i właściwie niezliczonej ilości dziedzin życia<sup>2</sup>. W przypadku Polski i Niemiec na stereotypy i uprzedzenia wpływa głównie historia tych krajów, która nikogo nie rozpieszczała.*

Czy w najbliższym czasie możemy spodziewać się przełamania lodów i rozkwitu przyjaźni pomiędzy dwoma narodami? Tego jeszcze nie wie nikt. Sytuacja zmienia się jak w kalejdoskopie i coraz

częściej zależna jest od „niebezpiecznych”, małych spraw, niefortunnnych wypowiedzi polityków czy nieodpowiedniego zachowania dyplomatów po obu stronach Odry. Natomiast zachowania polityków przekładają się na zachowania społeczeństw, co jest niezwykle niebezpieczne i w czym trzeba upatrywać istotę problemu.

Gdy mówimy o niefortunnnych wypowiedziach i „wpadkach” dyplomatycznych grzechem byłoby nie wspomnieć o Konradzie Adenauerze, pierwszym kanclerzu RFN, ojcu – budowniczym integracji europejskiej. Już w pierwszym przemówieniu, deklaracji rządowej z 20 września 1949 r. Adenauer założył Polakom za skórę. Krzysztof Ruchniewicz w swoim artykule w następujący sposób opisuje to wydarzenie: *Adenauer marginalnie poruszył sprawy polsko-niemieckie. Oprotestował bezprawną, jego zdaniem, aneksję ziem na wschód od Odry i Nisy oraz „wypędzenie” stamtąd ludności niemieckiej. Konkludując, stwierdził, że „jesteśmy całkowicie gotowi żyć w pokoju z naszymi wschodnimi sąsiadami, szczególnie z Rosją Radziecką i Polską”. Trudno było się w tych słowach doszukiwać gotowości porozumienia z Polską, która przecież tak niedawno cierpiała pod rządami nazistów*<sup>3</sup>.

W komunistycznej Polsce Adenauer przedstawiany był jako ciemiężca, arogant i nieprzyjaciel polskich spraw. Wypowiedź ta, wykorzystana została przez partię komunistyczną i ówczesne władze

---

<sup>2</sup> M. Popławski, *Polskie stereotypy i uprzedzenia. Stereotypy i postawy Polaków wobec siebie i sąsiednich nacji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania, Wrocław 2002.

<sup>3</sup> K. Ruchniewicz, *Stosunek Adenauera wobec Polski i Polaków*, „Unia i Polska”, 10/1999.

Polski do wrogiej propagandy antyniemieckiej, rzucając cień na stosunki polsko-niemieckie na długie jak się później okazało lata.

Konrad Adenauer w deklaracji rządowej z 1949 r. dotknął niezwykle istotnej sprawy w stosunkach polsko-niemieckich, mianowicie problemu „wypędzonych”. I nie chodzi tu bynajmniej o Polaków, ale o Niemców, którzy musieli opuścić polskie ziemie po 1945 r., więc tuż po zakończeniu II Wojny Światowej.

Całkiem niedawno, bo w 1998 r. rozgorzała wielka dyskusja na ten temat, a rozpoczęła ją, w kiepskim stylu, Erika Steinbach, nowa Przewodnicząca Związku Wypędzonych (BdV), deputowana do Bundestagu z ramienia CDU (Chrześcijańskiej Demokracji).

*Polacy nie mogli uwierzyć własnym oczom i uszom, kiedy Erika Steinbach, podkreśliła przy okazji objęcia urzędu w maju 1998 roku, że „zbrodnia wypędzenia” nadal pozostaje „zadrą” w stosunkach polsko-niemieckich. „Państwa wypędzające” muszą przeprosić za wypędzenie, mówiła Steinbach, a politycy odpowiedzialni za niemiecką politykę zagraniczną nie powinni się wahać i zablokować wejście Polski do Unii, jeśli Polska nie zmieni swego stosunku do kwestii odszkodowań dla wypędzonych. Żądania Związku Wypędzonych zyskały na dramaturgii, gdy już na początku 1998 roku pewna organizacja skrajnych pravicowców, niejaki „Bund für Gesamtdeutschland”, wysłała do członków Związków Wypędzonych dziesiątki tysięcy kopii listów, w których wypędzeni mieliby zwrócić się do władz gminnych w Polsce z żądaniem zwrotu przyjętego mienia<sup>4</sup>.*

---

<sup>4</sup> R. Freüdenstein, H. Tewes, *Czas na konkrety. Nowa debata w stosunkach polsko-niemieckich*, Przedstawicielstwo Fundacji Konrada Adenauera w Warszawie, 2000.

Polska zadrżała w posadach. Prasa, radio i telewizja cały czas informowały o pomyśle Eriki Steinbach. Odżyły polskie fobie i lęk przed potężnymi Niemcami. A co na to sami Niemcy? Mówi Weronika Tkocz z Europäische Akademie Berlin: *Niemcy nie znają Eriki Steinbach. Zwykły obywatel nie zaprzęta sobie głowy problemem wypędzonych, a już w szczególności młodzi Niemcy. O Erice Steinbach nikt w Niemczech nie słyszał, a media niechętnie o niej mówią. Inaczej jest w Polsce. Powiedzialabym nawet, że to polskie media wykreowały panią Steinbach*<sup>5</sup>.

Jednak zaraz po tym, jak Erika Steinbach wystąpiła z projektem utworzenia Centrum Wypędzonych, między Niemcami a Polską wybuchła „papierowa wojna”. 27 maja 1998 r. Bundestag uchwalił ustawę, w której zapisał, że *poszerzenie Unii Europejskiej o Czechy i Polskę oraz równoczesne wejście przez nowych członków w stan posiadania wspólnotowych własności ułatwi znalezienie odpowiedzi na wciąż otwarte po obu stronach pytania*<sup>6</sup> Polski parlament uznał rezolucję swojego niemieckiego odpowiednika jako *mało pomocną z niebezpiecznymi tendencjami*<sup>7</sup>.

Wraz z dyskusją na temat kwestionowania terytorialnego porządku Polski i Europy, rozgorzała dyskusja, gdzie Centrum Wypędzonych powinno mieć swoją siedzibę. Padło wiele propozycji: Warszawa, Berlin, Wrocław, a nawet „egzotyczne” Sarajewo.

---

<sup>5</sup> Cytat pochodzi z rozmowy przeprowadzonej przez autora z Weroniką Tkocz z Europäische Akademie Berlin, Berlin, 5 grudnia 2004.

<sup>6</sup> *Vertriebene, Aussiedler und deutsche Minderheiten sind eine Brücke zwischen den Deutschen und seinen östlichen Nachbarn*, petycja frakcji CDU/CSU i FDP, Bundestag, dokument nr 13/10845.

<sup>7</sup> Oświadczenie Sejmu w sprawie rezolucji niemieckiego parlamentu Bundestag, Warszawa, 3 lipca 1998.

Tymczasem w Polsce odżyły nastroje antyniemieckie i nacjonalistyczne. Planowano budowę Centrum przeciw Okupacjom w Warszawie, Centrum – Muzeum we Wrocławiu i Centrum przeciw Germanizacji w Poznaniu. *Wciąż jeszcze świadomość historyczna części naszego społeczeństwa jest świadomością ekskluzywną, wykluczającą wczucie się w sytuację sąsiada. Spór o muzeum we Wrocławiu jest w gruncie rzeczy sporem o europejską świadomość historyczną naszego społeczeństwa i częścią wielkiego procesu sporów historycznych, które dziś toczą się w niemal wszystkich krajach UE*<sup>8</sup>. Na szczęście te pomysły nigdy nie doczekały się realizacji.

Poczynania Eriki Steinbach i polskich nacjonalistów znalazły odzwierciedlenie w badaniach opinii społecznej. W czerwcu 1998 r. 68 % badanych Polaków uznało, że pojednanie między Niemcami a Polską jest możliwe, choć jeszcze rok wcześniej uważało tak 3 % respondentów. 5 procentowy spadek pozytywnie nastawionych do pojednania upatruje się właśnie w wystąpieniach antypolskich w Niemczech i antyniemieckich nad Wisłą. W 1998 roku 4 % Polaków nie wierzyło w pojednanie z Niemcami, a 8 % nie miało zdania w tej sprawie. Zdaniem Centrum Badania Opinii Społecznej, które przeprowadziło próbę badawczą, *na stosunkach polsko-niemieckich ciąży przeszłość, przede wszystkim dotycząca dramatycznych wydarzeń z okresu II Wojny Światowej, ale też mająca odniesienia do historii dawniejszej*<sup>9</sup>.

Ale historia „wypędzeń” ludności niemieckiej z zachodnich ziem polskich, to nie jedyna sprawa, która przekłada się na jakość

---

<sup>8</sup> A. Krzemiński, *Pokój między książkami*, „Polityka”, 49/2002.

stosunków polsko-niemieckich. Ostatnio opinia publiczna informowana jest o kolejnych wycenach zniszczeń wojennych w poszczególnych miastach Polski. Swoją wycenę przeprowadziła już Warszawa, Kraków i Krosno. Przygotowują się do niej Poznań Wrocław. Gdyby nie wysokie koszty związane z wyceną zdecydowałyby się na takie posunięcie kolejne polskie miasta. Po co to wszystko? Politycy i samorządowcy mówią, że to pewne zabezpieczenie. Przed czym? O tym nie chcą oficjalnie mówić, ale wiadomo, że chodzi o potencjalne sprawy odszkodowawcze, które przeciwko Polsce mogą wytoczyć Niemcy. Gdyby nasi zachodni sąsiedzi na to się zdecydowali, wtedy do kontraktaku przejdą Polacy z gotowymi wielomiliardowymi wycenami zniszczeń wojennych. Politycy zwracają też uwagę, że wyceny zniszczeń odgrywają niejako rolę karty przetargowej w stosunkach polsko-niemieckich. Innym razem wykorzystywane są w „brudnej kampanii wyborczej”.

Prof. Dr Manfred Alexander z Uniwersytetu w Köln uważa, że *z żadnym innym sąsiadem Niemcy nie mają w historii tak ścisłych stosunków jak z Polakami; wobec żadnego innego nie istnieje tak wiele nieporozumień i uprzedzeń*<sup>10</sup>.

Trudno w kilku zdaniach scharakteryzować stosunki pomiędzy Polakami a Niemcami. Trudno scharakteryzować ich psychologiczne podłoże. Adam Krzemiński napisał w Polityce: *Niemal przez cały wiek XX stosunki polsko-niemieckie należały do najtrud-*

---

<sup>9</sup> *Polacy o pojednaniu z Niemcami i Ukraińcami*, Raport Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa, 2001.

<sup>10</sup> M. Alexander, *Polska – Niemcy – Ukraina w Europie. Uwarunkowania, założenia i przesłanki wzajemnej współpracy, Niemiecko-polskie stosunki w historii i dniu dzisiejszym*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Rzeszowie, Rzeszów 1996.

*niejszych w Europie. Z polskiej strony przez dziesięciolecia negatywny obraz zachodniego sąsiada kształtowała pamięć napaści III Rzeszy 1 września 1939 r., ludobójcza okupacja, straty materialne i kulturalne oraz niemiecki opór w uznaniu skutków zawinionej przez państwo niemieckie wojny, zwłaszcza granicy na Odrze i Nysie. Dla Niemców z kolei sąsiedztwo z Polską było bolesnym przypomnieniem kosztów dwóch przegranych wojen światowych, strat terytorialnych, moralnego potępienia przez narody sąsiednie i wreszcie cierpienie dużej części własnego społeczeństwa, które utratą stron rodzinnych i dorobku całego życia zapłaciło za wywołaną przez Hitlera wojnę<sup>11</sup>.*

## **2. Edukacja a stereotypy i uprzedzenia**

Historia swoją drogą, a przekaz wiedzy historycznej swoją – powiedział kiedyś jeden ze znanych polskich historyków. Jest w tym wiele prawdy. Czy przekaz wiedzy historycznej ma jakikolwiek wpływ na kształtowanie się stereotypów i uprzedzeń? Oczywiście, że tak. W dobie informatyzacji świata, wzrostu znaczenia dziennikarskiego „newsa” i ogólnego dostępu do mediów, opracowań i materiałów historycznych można stwierdzić, że jest to podstawowy problem. Dlaczego problem? Bo na przestrzeni kilkudziesięciu ostatnich lat mamy do czynienia z przekłamaniami historycznymi i powierzchownymi opracowaniami na prawdziwie szeroką skalę. Skalę medialną, połączoną siecią telewizyjną, radiową czy ogólnodostępną prasą i książką.

---

<sup>11</sup> A. Krzemiński, *Pokój...*, dz. cyt. „Polityka”, 49/2002.

Media odgrywają ważną rolę w kształtowaniu stereotypów i uprzedzeń w stosunkach polsko-niemieckich. Niechlubną rolę. To media właśnie, wzięły na siebie przekazywanie „prawdy” historycznej. A to pierwszy krok do wszelkiego rodzaju zakłamań i powierzchowności. Wydaje się, że prym w powierzchowności w zakresie podejścia do spraw historycznych wiodą niemieckie media. *Warto zastanowić się, co z wyobrażeń średniowiecznego kronikarza (Chronica Poloniae Maioris – tł. autor) zmieniło się do naszych czasów, jeśli stwierdzimy, że w niemieckim społeczeństwie wiadomości o Polsce są znikome i wyrażone w hasłach*<sup>12</sup>. I tak liczba polskich śladów wojennych w Niemczech jest niewielka. *Ogranicza się ona głównie do obozów koncentracyjnych lub miejsc pochówku robotników przymusowych. Strona niemiecka uważa te symboliczne formy za wystarczające. Brakuje jednak informacyjnych lub edukacyjnych form upamiętnienia, a szeroki krąg niemieckich odbiorców ma mało okazji, aby w popularnej formie zdobyć wiedzę o historii obu krajów, w tym o stosunkach w okresie okupacji*<sup>13</sup>.

Na efekty nie trzeba długo czekać. Dziesięć lat temu Roman Herzog, ówczesny prezydent Niemiec, pomylił powstanie warszawskie z powstaniem w getcie warszawskim, co wprawiło polską opinię publiczną w osłupienie. W 2004 r. poczytny niemiecki tygodnik „Stern” z ponad milionowym nakładem, powtórzył ten błąd.

---

<sup>12</sup> Tamże.

<sup>13</sup> J. Kranz, *Oczekiwania i rzeczywistość: uwagi o współpracy polsko-niemieckiej*, Raport Centrum Stosunków Międzynarodowych i Fundacji Konrada Adenauera, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2003, s. 32.

Efekty widać też w niemieckiej szkole. Hans Ulrich Wehler, znany niemiecki historyk przyznał, że maturzyści i studenci zza Odry mają świadomość, że podczas wojny zginęło ponad 6 milionów Żydów, ale kiedy dowiadują się o eksterminacji Polaków są autentycznie zaskoczeni. Niewielu uczniów zdaje sobie też sprawę z tego, że ponad 800 tysięcy Polaków zostało, już na początku wojny, wypędzonych z terenów przyłączonych w 1939 r. do Trzeciej Rzeszy. Za taki stan rzeczy winne są... niemieckie książki, pełne przekłamań i nieścisłych faktów.

Anna Tyszecka w swoim artykule „Niedouczone wnuki” opisała następującą historię. *Aby dowiedzieć się, co myślą o przeszłości młodzi Niemcy, Katarina Bader, 25 – letnia dziennikarka z Monachium, która niedawno ukończyła studia i od kilku lat pisze do różnych niemieckich gazet, przygotowała ankietę i wyruszyła do gimnazjum w Goepingen w południowo – zachodnich Niemczech. Na 43 uczniów – 11 nie potrafiło powiedzieć, ile trwała II wojna światowa. Z podaniem daty rozpoczęcia wojny było jeszcze gorzej. Przy pytaniu o liczbę ofiar wojny, tylko 9 uczniów odpowiedziało prawidłowo (...). Pytania dotyczące spraw związanych z terenami na wschód od Odry ujawniły natomiast, że jest to dla młodych z Goepingen prawdziwa terra incognita. Jedynie 8 z nich było w stanie wskazać w przybliżeniu na załączonej mapce położenie byłych Prus Wschodnich i tylko 6 wiedziało, gdzie leży Górny Śląsk<sup>14</sup>.*

Nie ma wątpliwości, że za taki stan rzeczy odpowiadają „prawdy” zapisane w książkach, ale również słabość niemieckiego

---

<sup>14</sup> A. Tyszecka, *Niedouczone wnuki. Młodzi Niemcy niewiele wiedzą o historii II wojny światowej*, „Polityka”, 49/2004.

systemu oświaty. W badaniach Katariny Bader natrafić można na jeszcze jedną zależność, z której wynika, że również media niemieckie nie spełniają swojej roli w informowaniu o stosunkach polsko-niemieckich. Otóż nikt z gimnazjalistów nie znał Eriki Steinbach i prawie nikt nie słyszał o Powiernictwie Pruskim. *Tylko jeden uczeń kojarzył nazwę, ale utrzymywał, że jest to związek wypłacający odszkodowania polskim ofiarom reżimu nazistowskiego. Co zresztą uznał za sprawiedliwe*<sup>15</sup>.

W Polsce natomiast mamy do czynienia z innym problemem, który jednak podobnie jak w Niemczech sprowadza się do komplikowania stosunków pomiędzy oboma krajami. Sprawa dotyczy wydawnictw, które związane są z polskimi ruchami nacjonalistycznymi. *Tuż przed naszymi wyborami do Sejmu w 2001 r. ukazały się dwie znamienne książki: Janusza Dobrosza „Polska, Niemcy – Trudne sąsiedztwo” i Andrzeja Więckowskiego „Wypowiedzieć wojnę Niemcom” z „Holdem Pruskim” na okładce. Czytane dziś sprawiają wrażenie marszruty ku tej ślepej uliczce, w jakiej się właśnie znajdujemy. Książka Dobrosza jest wykładem kolejnej zdrady elit, które w 1991 r. zawarły z Niemcami traktat „za zamkniętymi drzwiami” zaprzeczając polskie interesy, jest też echem anachronicznej ideologii krwi i ziemi. Andrzej Więckowski wykopywał topór nie w imię matki ziemi, lecz cywilizacyjnego wyścigu z Niemcami. To już był postęp, jednak gonitwa myśli i natłok obserwacji autora były podporządkowane klarownej tezie: „Potrzebny jest zmasowany i długotrwały atak na znakomite polsko-niemieckie stosunki*

---

<sup>15</sup> Tamże.

*polityczne, za którymi kryje się niewiele politycznych pozytywów oraz wiele ignorancji i arogancji, a przede wszystkim obojętność*<sup>16</sup>.

W 1972 r. powstała polsko-niemiecka komisja podręcznikowa, której głównym zadaniem było i jest do dziś oczyszczanie podręczników historii i geografii w obu krajach z nacjonalistycznych uprzedzeń i ignorancji. Jest to najstarsza instytucja polsko-niemieckiego dialogu. Przez ponad 30 lat dobrze wykonywała ona swoje obowiązki. Do tej pory pracowało w niej ponad 300 profesorów i docentów. Komisja wydaje zeszyty tematyczne. W Niemczech robi to brunszwicki Instytut im. Georga Eckerta. W Polsce, Instytut Zachodni w Poznaniu. Jednak po 90 roku nie brakowało głosów, że komisja nie jest już potrzebna, ponieważ uważano, że *zaczyna się dialog niewymagający ram instytucjonalnych z poprzedniego okresu*<sup>17</sup>. Nic bardziej błędne. Publikacji historycznych z roku na rok jest coraz więcej, nie zinstytucjonalizowanych organizacji brakuje, a Komisja ma pełne ręce roboty po dziś dzień.

Grzechem byłoby jednak nie przyznać, że istnieje wiele publikacji, książek i opracowań, które w sposób właściwy charakteryzują zarówno Polaków jak i Niemców. Są one wydawane przez szereg wyspecjalizowanych oficyn, organizacji pozarządowych, stowarzyszeń czy związków polsko-niemieckich, które wzięły na siebie ciężar opowiadania historii. Opowiadania nie komercyjnego, nie ukierunkowanego na szybki zysk tylko na swoistą społeczną i edukacyjną pomoc. Po co? Aby ułatwić kontakt między mieszkańcami obu krajów, opisać przyzwyczajenia, tradycje i zachowania. Jednak

---

<sup>16</sup> A. Krzemiński, *Kto skończy tę wojnę. Polska – Niemcy: co się między nami stało*, „Polityka”, 03/2004.

przyznać należy, że to najczęściej Polacy wyciągają rękę do Niemców, to oni są inspiratorami i głównymi pomysłodawcami tych przedsięwzięć. Dr Doris Lemmermeier jest prezesem stowarzyszenia młodzieży Jugendwerk. Od kilku dobrych lat, stowarzyszenie wydaje wszelkiego rodzaju poradniki dotyczące Polaków i Niemców. – *Poradniki te są bardzo potrzebne w codziennych kontaktach* – uważa pani Doris. – *Każdy, kto nie miał nigdy styczności z Niemcami powinien do nich sięgnąć po ty, by nie urazić ich dumy, zrobić dobre wrażenie, a może nawet nawiązać nowe przyjaźnie z sąsiadem zza Odry*<sup>17</sup>.

Działacze stowarzyszenia i uczestnicy organizowanych przez niego spotkań i wymian pomiędzy dwoma krajami zauważają różnice, które dzielą polską młodzież od niemieckiej. Z pewnością młodzież niemiecka jest bardziej liberalna, przyzwyczajona do trendów globalizacji i życia w nowoczesnej rodzinie. Co to oznacza? Otóż w skrócie można powiedzieć: młodym Niemcom pozwala się na dużo więcej niż młodym Polakom. Zdaniem Krzysztofa Wojciechowskiego z Collegium Polonicum Uniwersytetu Viadrina we Frankfurcie nad Odrą widać to jak na dłoni. – *Na uczelni obserwujemy dwa różne typy młodzieży. Polski student to tradycjonalista, skromnie, schludnie ubrany, stonowane kolory, ciekawy język komunikacyjny i werbalne reakcje. Student niemiecki to skandalista w*

---

<sup>17</sup> A. Krzemiński, *Pokój...*, dz. cyt., „Polityka”, 49/2002.

<sup>18</sup> Cytat pochodzi z rozmowy przeprowadzonej przez autora z Doris Lemmermeier, prezesem Stowarzyszenia Jugendwerk we Frankfurcie nad Odrą, 8 grudnia 2004.

*prostokątym stroju i kolczykiem w języku, pepku czy na małżowinie usznej. To awangarda XXI wieku – mówi profesor<sup>19</sup>.*

W rezultacie rozluźnienia społecznego, niemieckie szkolnictwo przechodzi największy kryzys w swojej długoletniej, najstarszej w Europie, historii. Młodzież jest niezdyscyplinowana, pozbawiona indywidualności, bezemocjonalna i głucha na potrzeby innych. W Niemczech brakuje autorytetów: nie ma ich w szkole, nie ma w domu, kościele czy telewizji. To wszystko decyduje o przerwaniu kanału komunikacyjnym, którym można by było dostarczać młodzieży plik informacji na temat historii stosunków polsko-niemieckich.

W efekcie niemiecka młodzież podchodzi do swoich kolegów zza wschodniej granicy z pewną rezerwą. Widać to choćby w stołówce studenckiej, gdzie najczęściej Polacy posiłkują się w swoim zamkniętym gronie, podobnie jak młodzi Niemcy. Wykładowcy nie ukrywają, że musi upłynąć jeszcze sporo czasu, aby równolatki wie zrozumieli swoje zachowania i przyzwyczajenia.

Kryzys niemieckiego szkolnictwa przekłada się na kryzys w rodzinie. Narkotyki, alkohol, papierosy i inne używki stają się złą niemieckiej rodziny. Do tego dochodzą problemy z kolegami i samym sobą. Zdaniem Krzysztofa Wojciechowskiego w Niemczech potrzebna jest kampania na rzecz odbudowania systemu szkolnictwa. Kampania, której celem byłaby zmiana całego systemu. Systemu wartości i systemu w rozumieniu ściśle technicznym, organizacyjnym.

---

<sup>19</sup> Cytat pochodzi z rozmowy przeprowadzonej przez autora z Andrzejem Wojciechowskim, rektorem Collegium Polonicum w siedzibie Uniwersytetu Viadrina we

W stowarzyszeniu Jugendwerk zauważają, że niemieckie szkolnictwo stoi na niższym poziomie w stosunku do polskiego i to z tego powodu doszło do zmiany systemów wartości. Kilka lat temu doszło do rozluźnienia w edukacyjnej polityce państwa, które przełożyło się na rozluźnienie w szeregach niemieckiej młodzieży.

No dobrze. Ale często w telewizji widzimy niemiecką młodzież jak zjadle walczy o prawa człowieka, protestuje na ulicach przeciwko wojnom na świecie i niesprawiedliwości społecznej. Czy zatem niemiecka młodzież rzeczywiście jest bezemocjonalna i głucha na problemy innych? Wydaje się jednak, że protesty niemieckiej młodzieży to wewnętrzny głos tej grupy społecznej, który od czasu do czasu uzewnętrznia się, ale nie jest czymś stałym. – *To krzyk niemieckiej młodzieży* – mówią wykładowcy Uniwersytetu Viadrina. Krzyk nieopanowany, krzyk rozpacz. Inni mówią, że poprzez tego typu zachowania, protesty i uliczne manifestacje młodzież chce tylko i wyłącznie zwrócić na siebie uwagę, dać upust swoim emocjom, poszaleć na berlińskich czy monachijskich alejach. Te protesty trwają jeden, góra kilka dni w roku, a po nich zostaje wielka cisza. Młodzież wraca do swojego światopoglądu, wewnętrznie się zamyka, znowu odwraca się tyłem do świata i nie robi nic, by go zmienić, nawet w swoich małych, hermetycznych społecznościach.

*My, Niemcy przeczuliśmy obowiązek pamięci historycznej na naszych polityków. Przy pomnikach, czy miejscach pamięci leżą wieńce złożone uroczyście przez władzę. Pojedyncze bukietiki od*

*osób prywatnych znaleźć można znacznie rzadziej, a jeśli już – to w miejscach pamięci ofiar ruchu antyfaszystowskiego (...). Jeśli jednak chce się, by młodzi Niemcy bardziej niż dotąd zajęci się narodową spuścizną, potrzebna jest refleksja na samym dole – w rodzinach i społeczeństwie. Lekcja historii w szkole może taki proces zapoczątkować, ale go nie zastąpi. Nie uda się to także wówczas, gdy nauczyciele skoncentrują się na emocjach kosztem wymagania wiedzy o faktach*<sup>20</sup>.

Takich głosów na zachód od Odry nie brakuje. Należy jednak zauważyć, że Niemcy potrafią przekazać nowym pokoleniom opis prawdziwej historii. Specjaliści zwracają uwagę na wydany w 2001 r. tom „Niemcy i Polska w wieku XX”. Dzieło jest znakomitym materiałem uzupełniającym dla nauczycieli. *Przeszłość w Europie powraca z jednej strony jako medialne odkrycia białych plam albo raczej czarnych dziur spraw mało znanych czy przemilczanych, a także jako spór o relatywizację podfryzowywanych przez pokolenia historii narodowych.*<sup>21</sup> Każdy młody Niemiec, który chce się czegoś dowiedzieć na temat historii II wojny światowej powinien zajrzeć do podręcznika „Geschichtliche Weltkunde”. To kanon literatury historycznej naszego zachodniego sąsiada.

Tak więc dostęp do historii opisaney czy wypowiedzianej w oparciu o prawdę jest bardzo ważny. Prawdziwą historię powinniśmy dostarczyć młodym pokoleniom. Zdaniem wielu *potrzebna jest wizja i konsekwencja w realizacji tego wielkiego projektu, jakim jest*

---

<sup>20</sup> K. Bader, *Niedouczone wnuki, Młodzi Niemcy niewiele wiedzą o historii II wojny światowej*, „Polityka”, 49/2004.

<sup>21</sup> A. Krzemiński, *Pokój...*, dz. cyt., „Polityka”, 49/2002.

*pogłębianie wzajemnej wiedzy o sobie młodych Polaków i Niemców. Niezbędny jest codzienny trud i wykorzystanie sporego potencjału intelektu, sił i dobrej woli, której nie brakuje po obu stronach granicy*<sup>22</sup>.

### **3. Polityka a stereotypy i uprzedzenia**

O tym, że zachowania polityków, którzy występują w telewizji czy radiu wpływają na powstawanie nowych stereotypów, fałszywych przekonań i uprzedzeń była już mowa. Ale zdarza się, że opinie polityków, szczególnie te pozytywne, proporcjonalnie wpływają na stosunku między Polakami i Niemcami. Tak więc politycy nie tylko wpływają na powstawanie negatywnych stereotypów, ale także pozytywnych zjawisk – choć niektórzy twierdzą, że stereotyp w każdej postaci jest zły, politycy czasem muszą pomóc swoim wyborcom czy obywatelom w kształtowaniu opinii na temat innych narodów. Niestety, szczególnie niebezpieczni stają się politycy, którzy reprezentują nacjonalistyczne ruchy. W Polsce należy wymienić tutaj kilka partii: Prawo i Sprawiedliwość, Ligę Polskich Rodzin, Samoobronę czy Ruch Patriotyczny. Partie te kształtują w polskim społeczeństwie negatywne stereotypy, które oddalają od siebie Niemców i Polaków. Ich głos jest bardzo słyszalny z różnych względów. Choćby z powodu nadmiernego populizmu i ciętego języka. Partie bardziej liberalne oraz lewicowe, które przychylnym okiem patrzą na inne narodowości czy mniejszości nie wykorzystują manipulacji do kształtowania stereotypów w społeczeństwie. Toczą

---

<sup>22</sup> A. Wolff-Powęska, *Wokół najnowszego sporu o przeszłość polsko-niemiecką*, „Przegląd Zachodni”, 1/2004.

nierówną walkę z „pieniaczami politycznymi” na argumenty. Ta postawa, choć bardzo honorowa, jest na z góry straconej pozycji.

Wróćmy do stereotypów pozytywnych, których autorami w dużej mierze są właśnie politycy. W Ministerstwie Spraw Zagranicznych Niemiec (Auswärtiges Amt) cenią Polskę i Polaków za wytrwałość. *Polacy bardzo podnieśli poprzeczkę w czasie negocjacji z Unią Europejską. Byliście świetni nie oddając pola w żadnej dziedzinie negocjacyjnej. Byliście niezwykle wytrwali w swojej drodze do wolności. Negocjacje z UE pokazały nam Niemcom, że Polacy są bardzo dumnym narodem. Narodem, który walczy o swoje prawa, który kocha wolność i sprawiedliwość. Wreszcie Narodem, który zna swoją wartość i jest nieustrasliwy. Wcześniej nie myśleliśmy tak o was*<sup>23</sup>.

Choć w tej wypowiedzi jest zapewne spora doza dyplomacji, zauważyć należy, że w niemieckim społeczeństwie pojawia się przemiana. Przemiana dotycząca spojrzenia na Polskę i Polaków. Dla Niemców zawsze będziemy krajem, który kocha wolność, a świadczą o tym nasi politycy, choćby Lech Wałęsa, a także osoba zmarłego papieża Jana Pawła II. Czasem niemieccy politycy idą jeszcze dalej wyrażając pogląd, że Polska jest krajem o naturze „messjasza”. *Myślę, że naród o tak wybitnej historii, jak Polska, będzie powołany do dania przykładu, do pokazania nam, jak w XX wieku owoćnie łączyć narodową niepodległość i samostanowienie z europejską integracją i współpracą.*<sup>24</sup> Te słowa Güntera Verheugena,

---

<sup>23</sup> Cytat pochodzi z rozmowy przeprowadzonej przez autora z dr Thomasem Prinzem z Auswärtiges Amt Republiki Federalnej Niemiec, Berlin, 6 grudnia 2004.

<sup>24</sup> H. Orłowski, Polacy i Niemcy, *Stereotypy „Długiego trwania” a procesy Nation Building*, Poznańska Biblioteka Niemiecka, Poznań 2001, s. 314.

komisarza UE ds. rozszerzenia, które wypowiedział w Warszawskim Klubie Spraw Międzynarodowych (lipiec 2002 roku) brzmią bardzo dosadnie i jakże dumnie. Należy jednak przytoczyć całkiem odmienny osąd Verheugena z tego samego roku wypowiedziany na łamach „Tygodnika Powszechnego”. *Polacy powinni zrozumieć, że ich narodowa historia i tradycja nie są miernikami historii i tradycji innych europejskich narodów*<sup>25</sup>. Wypowiedzi te są tak samo różne, jak różne są stereotypy Polski i Polaków w oczach Niemców.

Jedno jest pewne. Polska i Polacy są dla Niemiec wyrazem sukcesu ekonomicznego. Potwierdzają to pracownicy Europejskiego Banku Centralnego we Frankfurcie nad Menem. Ich zdaniem Polska powinna być drogowskazem dla innych narodów. *Polska i Polacy są wzorem dla państw odradzających się z komunizmu. Wasze przemiany społeczno-gospodarczo-ekonomiczne są bardzo dobrze oceniane w Europäischen Zentralbank, ale również w całej zachodniej Europie. Duża w tym zasługa prof. Leszka Balcerowicza, który wyprowadził polską gospodarkę na prostą po ciężkich dla wolnego rynku czasów komunizmu. Sami Polacy są przez Niemców uważani za naród niezwykle przedsiębiorczy, lecz niekiedy leniwy. Potrzeba wam silnych bodźców, ale gdy już one się pojawią, jesteście liderami ekonomicznymi*<sup>26</sup>.

Tak więc pozytywne wypowiedzi polityków równie pozytywnie wpływają na powstawanie nowych stereotypów, już nie uprzedzeń. Stereotypy te mają zabarwienie sympatii, niekiedy zachwyty, a nawet zazdrości z pewnych cech charakteru. Dlatego waż-

---

<sup>25</sup> Tamże.

ne jest jak politycy wypowiadają się o stosunkach między Polakami i Niemcami. Przedstawiciele władz powinny, zatem zdać sobie sprawę z ciężającej na nich odpowiedzialności – co niekiedy wydaje się niemożliwe.

#### 4. Stereotyp Polaka w ocenie Niemca

Nowoczesny niemiecki obraz Polski i Polaków ukształtował się na przestrzeni kilkuset lat. Na kształt stereotypu statystycznego Polaka miało wiele zdarzeń: konflikty zbrojne, migracja ludności, wzajemne uprzedzenia, a także zachowanie samych Polaków. Gdy dokonujemy badań nad stereotypami powinniśmy podejść do nich z pewną rezerwą. Nierzadko kształtowały się one w oparciu o nie-sprawdzone informacje, spaczone sąsiedztwo, a także o manipulację historią i kłamliwe przekazywanie antyfaktów o Polakach i Polsce czy to w Niemieckich mediach, czy w świecie dużej polityki, a także małych hermetycznie zamkniętych społecznościach. Należy zwrócić uwagę na to, jakie różnice w podejściu do Polski i Polaków prezentują poszczególne regiony naszego zachodniego sąsiada. Na południu kraju, gdzie odczuwa się wzrost dążeń nacjonalistycznych od pewnego czasu nasila się niechęć do Polski i Polaków. Bardziej liberalna w tym względzie jest północna część Niemiec. Pewne różnice występują również, gdy rozbijemy wyniki badań na dwa obszary na część zachodnią, gdzie nie dotarł komunizm i na część wschodnią – dawne NRD, gdzie odczuwa się *poszukiwanie nowej tożsamości narodowej, przewycięzanie narastającej fobii i wrogości*

---

<sup>26</sup> Cytat pochodzi z rozmowy przeprowadzonej przez autora z Karstenem D. Voigtem z Europäische Zentralbank, Frankfurt/Main, 9 grudnia 2004.

wobec cudzoziemców, w tym także Polaków, co ujemnie rzutuje na autorytet międzynarodowy Niemiec<sup>27</sup>.

Obraz Polski i Polaków w oczach Niemców zorganizowany jest wokół pojęcia „Polnische Wirtschaft”. Stereotyp *niechętnego do pracy czy wręcz leniwego Polaka, polskiego niedbalstwa i złego gospodarowania, przyjmowany w oficjalnej polityce NRD wobec Polski z dezaprobatą, nabrał nagle rumieńców dzięki licznym, często bardzo złośliwym dowcipom*<sup>28</sup>. Ten stereotyp powoli się zmienia, ale potrzeba jeszcze wielu lat, żeby zniknął z naszego życia społecznego. Idzie to opornie, ale wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej i otwarciu się granic dla pracowników – migrantów, Niemcy przekonują się, że Polak potrafi być pracowity i „żadnej pracy się nie boi”.

Niemiecka opinia publiczna jest również przekonana, że Polaków wyróżnia jakieś wyjątkowe dążenie do wolności. Niektórzy Niemcy pamiętają o polskich powstaniach, dążeniach niepodległościowych i zrywów w rodzaju „Solidarności” z lat 80. To dążenie do wolności przez Polaków wzbudzało i wzbudza nadal u Niemców spore podejrzenia. Niemcy uważają czasem, że ta cnota Polaków staje się niekiedy nałogiem. Zdaniem wielu Niemców ich wschodni sąsiedzi są dzielni i szlachetni, ale zarazem kłótlivi i niepraktyczni. Ich zdaniem Polacy mają również szczególne podejście do słowa „wolność”. Polak czuje się tylko wtedy wolny, gdy ma jak najwięcej praw dla siebie, a mniej obowiązków. Niemcy uważają także, że Polacy lubią kreować się na mesjasza Europy. Obywatelom zza Odry

---

<sup>27</sup> E. Cziomer, *Polska – Niemcy – Ukraina w Europi., Uwarunkowania, założenia i przesłanki wzajemnej współpracy, Stan i perspektywy stosunków polsko-niemieckich*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Rzeszów 1996, s. 51.

<sup>28</sup> H. Orłowski, *Polacy...*, dz. cyt., s. 78.

nie podoba się, że Polacy uważają się za „naród wybrany” i kieruje nimi przeświadczenie, że mają jakieś tajemnicze zadanie do wykonania, od którego zależy przyszłość Europy, a nawet świata.

Niemcy pamiętają również sprawę przesiedleń z zachodnich ziem polskich: *Dokonane w 1945 r. przesunięcie granic wywołuje obecnie u wielu Niemców uczucia raczej ambiwalentne w stosunku do Polski: żywy jeszcze żal za utraconą ojczyzną łączy się z głębokim zainteresowaniem Polską i jej mieszkańcami, które u wielu milionów Niemców ma podłoże biograficzne. Fakt iż w centrum tego zainteresowania znajdują się tereny należące dawniej do Niemiec, może być dla strony polskiej irytujący, nie powinien jednak wywoływać zdziwienia. Ponieważ obecnie granica niemiecko-polska nie jest przedmiotem sporów i konfliktów, istniejące u wielu Niemców silne więzi uczuciowe z dawnymi niemieckimi terenami wschodnimi stać się mogą ważną szansą dla pozytywnej percepcji znanego już sąsiada zza Odry*<sup>29</sup>.

Na kształt stereotypów Polski i Polaka wyznawanych przez Niemca ma również stopień dostępności do wiedzy na temat historii obu narodów, a że z tym bywa różnie każdy wie. Szczególnie w Niemczech potrzebny jest pomysł na sposób przekazywania informacji o Polsce i Polakach. Niemcy zawsze mieli z tym sporo trudności, choćby w okresie międzywojennym.

Także międzynarodowy ruch turystyczny, jest istotnym czynnikiem gromadzenia informacji na temat Polski i Polaków. Na początku lat 90. Niemcy nie chcieli do nas przyjeżdżać z wielu

---

<sup>29</sup> E. Buchhofer, *Polska i Niemcy. Geografia sąsiedztwa w nowej Europie, Polska – wschodni sąsiad Niemiec*, Kraków 2000, s. 210.

skrajnie różnych powodów. Przyzwyczajeni do luksusów obywatele Niemiec narzekali na brak odpowiedniej infrastruktury turystycznej w Polsce. Niekiedy bali się przyjeżdżać do naszego kraju, choćby dlatego, że często byli ofiarami kradzieży. „Jedź do Polski, twój samochód już tam jest” – to jeden z żartów, który miał charakteryzować Polskę i Polaków na początku lat 90. i do dziś odciska znaczące piętno w stosunkach polsko-niemieckich.

Tak więc zarówno historia jak i bieżące doświadczenia wpływają na obraz Polski i Polaków w oczach Niemców. Zakład Filozofii Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, a dokładnie zespół pod kierownictwem prof. dr hab. Jerzego Jarco przeprowadził badanie stereotypu Polaka w ocenie Niemca. Badania prowadzone były na terenie Niemiec w Nadrenii – Palatynacie w okresie od marca do kwietnia 2001 r. Nadrenia – Palatynat zajmuje powierzchnię około 20 tysięcy kilometrów kwadratowych. Jest to okręg o dobrze rozwiniętej infrastrukturze i zaliczany do najbardziej dynamicznych regionów Niemiec. Żyje tam ponad 4 miliony osób. Na 100 procent badanych Niemców, tylko 33 procent potrafiło sprecyzować cechy typowego Polaka. Ponad 50 procent badanych nie zdecydowało się na wypełnienie ankiety. Podczas ankiety Niemcy użyli aż 69 różnych sformułowań dla określenia cech charakterystycznych dla Polaków. Zdaniem naukowców dowodzi to tezie, że Niemcy nie mają skryzalizowanego poglądu na temat Polski i Polaków, a także niewiele wiedza o swoim wschodnim sąsiedzie.

Ciekawie kształtują się wyniki badań pochodzące z opracowania Alexandra Majstrenko-Nowaka pod tytułem „Badanie stereotypu Niemca, Polaka i Rosjanina w ocenie Niemca”. 27% bada-

nych Niemców uważa, że Polak jest staranny i pilny. 15% uważa, że Polak jest przyjazny, 12% - pomocny, 12% - religijny. Również 12% Niemców uważa, że Polak... kradnie. Wśród zalet typowego Polaka, Niemcy wymieniają gościnność (18%), skłonność o niesienia pomocy (18%), dobroć (18%). 12% Niemców uważa, że Polak jest przyjaźnie nastawiony do innych narodowości. 9% respondentów uważa Polaka za „duszę towarzystwa”, czyli osobę lubiącą się bawić.

Jeśli chodzi o wady statystycznego Polaka, Niemcy wskazują na skłonność do okradania innych (24%). Pozostałe przywary Polaków to: pijaństwo, nieuczciwość, zbędny przyrost dumy i upór.

Zdaniem Niemców najważniejsze dla Polaków są pieniądze (39%). Na dalszych miejscach znajduje się rodzina (36%), samochód (26%) i alkohol (15%). Tylko 12% Niemców uznało, że dla Polaków duże znaczenia ma kościół.

Najchętniej Niemcy wypowiadają się na temat wyglądu zewnętrznego statystycznego Polaka. 30% respondentów uznało, że Polacy elegancko się ubierają. 27% uważa, że typowy Polak jest zadbany. Takiej samej liczbie Niemców Polak kojarzy się z ciemnymi włosami. 24% wskazało na cechę charakterystyczną szerokich policzków. Zdaniem 15% badanych typowy Polak jest szczupły. Ciekawostką jest to, że Niemki traktują typowego Polaka jako przystojnego i eleganckiego mężczyznę. Jednak w przeważającej części uważają tak tylko kobiety, które ukończyły 30 rok życia<sup>30</sup>.

W trakcie przeprowadzania ankiety naukowcy wyczuli pewne obawy przed wypowiadaniem się przez Niemców. Być może

bierze się to z nieufności, ale być może Niemcy nie chcą urazić Polaków udzielając potencjalnie – negatywnej wypowiedzi.

Zdaniem Weroniki Tkocz z Europäische Akademie Berlin Niemców szczególnie drażni dwulicowa pobożność Polaków: *Niemcy uważają nas za hipokrytów religijnych. Nierzadko z odrazą spoglądają w stronę wypchanego po brzegi polskiego kościoła. Gdy skonfrontują to z codziennym zachowaniem Polaków tracą do nas szacunek. Niemcy są bardzo pamiętliwi pod tym kontem. Trudno przekonać Niemca, który stracił samochód w Polsce o pobożności Polaków*<sup>31</sup>.

## 5. Stereotyp Niemca w ocenie Polaka

O ile niemieckie stereotypy dotyczące Polski i Polaków wynikają w gruncie rzeczy z niewiedzą i daleko idącym uproszczeniem, o tyle polskie stereotypy i uprzedzenia wynikają z wiedzy historycznej, która kształtuje dystans, jaki dzieli oba kraje. Polacy nie ufają Niemcom i odczuwają lęk, który ma historyczne korzenie, którego znaczenia nie można wyolbrzymiać. Dotyczy on setek lat imperialnej polityki Niemiec, wojny i okupacji. Polacy obawiają się Niemców, nie mają do nich zaufania, nie wiedzą czego mogą się po swoim zachodnim sąsiedzie spodziewać. Jednocześnie w ciągu ostatnich kilku lat w prasie polskiej gwałtownie wzrosła ilość krytycznych artykułów o Niemczech. Do tego dochodzą problemy natu-

---

<sup>30</sup> Alexander Majstrenko-Nowak, *Polskie stereotypy i uprzedzenia, Badanie stereotypu Niemca, Polaka i Rosjanina w ocenie Niemca*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania, Wrocław 2002, s. 45.

<sup>31</sup> Cytat pochodzi z rozmowy przeprowadzonej przez autora z Weroniką Tkocz z Europäische Akademie Berlin, Berlin, 5 grudnia 2004.

ry dyplomatycznej, a kolejni ministrowie spraw zagranicznych stwierdzają, że stosunki Polski z Niemcami „są, co najwyżej zadowolające”. Niemiecka strona zaś niedostatecznie dostrzega polskie wyobcowanie, a niemieccy politycy od dawna nie mają pomysłu na kształtowanie stosunków z Polską.

To wszystko decyduje o złej ocenie Niemiec i Niemców przez samych Polaków. Polacy napotykać też na problem w ocenie Niemców. *Gdy pytamy o społeczeństwo niemieckie, to napotykamy na przynajmniej jeszcze dwie szczególne okoliczności, które powinno się brać pod uwagę, a mianowicie po pierwsze fakt, że mamy tutaj do czynienia z procesem zrastania się dwóch odrębnych jeszcze do niedawna społeczeństw – „socjalistycznego” społeczeństwa wschodnioniemieckiego i „kapitalistycznego” społeczeństwa zachodnioniemieckiego, zaś po drugie należy również uwzględniać zamieszkujących szczególnie duże miasta społeczności obcokrajowców (...). Istnieją różnice w strukturach, mentalności, kulturach politycznych etc*<sup>32</sup>.

Bronisław Geremek uważa, że proces pojednania pomiędzy Polską i Niemcami począł wytwarzać trwałą tkankę ludzką między obu narodami. *W badaniach polskiej opinii publicznej Niemcy nie znajdują się wprawdzie wśród nacji obdarzonych największą sympatią, ale znamienna jest pozytywna ewolucja*<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> W. Łukowski, *Współczesne Niemcy, Przemiany społeczeństwa niemieckiego, Interpretacje i uniwersalne odniesienia*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1999, s. 211.

<sup>33</sup> B. Geremek, *Polska – Niemcy – Europa, Księga Jubileuszowa z okazji siedemdziesiątej rocznicy urodzin Profesora Jerzego Holzera, Polska w Europie: geostrategiczne dylematy*, Oficyna Wydawnicza Rytm, Warszawa 2000, s. 197.

*Niemcy postrzegane są w Polsce jako kraj we wszystkich dziedzinach silniejszy: większy, z wyższą liczbą mieszkańców i przede wszystkim – o nieporównywalnie silniejszej gospodarce. Niemcom takie stwierdzenia mogą czasami wydawać się nieco przesadne. A jednak poczucie własnej słabości to nie tylko świadomość, jak we współczesnym świecie rozdzielają się siły gospodarcze, to również zbiorowa pamięć wojny i okupacji. W podświadomości wielu Polaków Niemcy jeszcze przez dziesiątki lat jawić się mogą jako właśnie ten kraj, który wielokrotnie i ze strasznymi konsekwencjami próbował odmówić Polsce prawa do istnienia*<sup>34</sup>.

Polacy w odróżnieniu do Niemców chętnie wypowiadają się na temat swoich zachodnich sąsiadów. Wyższa Szkoła Zarządzania we Wrocławiu przeprowadziła badania, w oparciu, o które powstał obraz statystycznego Niemca w oczach Polaków. Ankietę na temat stereotypów przeprowadzono wśród Polaków w wieku od 20 do 50 lat, o różnych zawodach: ekonomisty, księgowego, sprzedawcy, urzędnika niższego szczebla, pielęgniarki, kierowcy, robotnika, rolnika, nauczyciela, lekarza oraz studentów. Wykształcenie ankietowanych było przede wszystkim średnie ( w nielicznych wypadkach wyższe).

Pracowity, zarozumiały, butny, czysty, zasadniczy, lubi piwo i zdyscyplinowany – to podstawowe cechy charakteru statystycznego Niemca, które najczęściej wskazywali respondenci. Ich zdaniem Niemiec najbardziej ceni ciężką pracę, dostatek, porządek, swój naród, dokładność, rodzinę i... piwo. Według Polaków do naj-

---

<sup>34</sup> R. Freüdenstein, H. Tewes, dz. cyt.

ważniejszych zalet typowego Niemca zaliczyć należy: pracowitość, czystość, gospodarność, oszczędność, dokładność i uporządkowanie. Wady statystycznego Niemca to: zarozumialstwo, skłonność do uprzedzeń, nietolerancja, rasizm, hałaśliwość, skąpstwo i brak humoru. Typowy Niemiec ma owalną twarz, charakteryzuje się średnim lub wysokim wzrostem, jest mocno zbudowany i ma jasne włosy. Ubiór raczej sportowy lub elegancki – często modny.

W tej samej ankiecie Polacy nie spostrzegli zbyt wielu negatywnych cech u siebie, ale potrafili dokładnie określić widoczne wady swojego narodu. Zdaniem naukowców, którzy przeprowadzali badania stereotypy dotyczące Niemców uczymy się w dzieciństwie od dorosłych, później od rówieśników, często z tendencyjnych podręczników szkolnych, a szczególnie z mass mediów. *Wszystko to może tworzyć lub zapobiegać stereotypom. Uprzedzenia powiem i stereotypy prowadzą do dyskryminacji, czyli przekładania przekonań na negatywne i szkodliwe działania skierowane przeciw członkom jakiejś grupy tylko dlatego, że do niej należą, co jest groźne*<sup>35</sup>.

*Lęk przed regermanizacją ujawnił się przede wszystkim w bardzo emocjonalnej debacie o kwestiach związanych z wykupem ziemi przez cudzoziemców – temat ten ściśle łączy się z polską dyskusją o przystąpieniu do Unii. Dzieje się tak, ponieważ zarówno użytki rolne, jak i działki budowlane kosztują na wschód od Odry i Nysy tylko niewielką część tego, co w Niemczech*<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> M. Popławski, *Polskie stereotypy i uprzedzenia, Stereotypy i postawy wobec siebie i sąsiednich nacji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania, Wrocław 2002, s. 56.

<sup>36</sup> Tamże

Brak poczucia winy w Niemczech – to kolejny stereotyp. W latach 90. w Polsce używano określenia „kicz pojednania”. *Krytykowano, że Niemcy nie traktują Polski jako partnera na przyszłość, a jedynie jako ofiarę niemieckiej agresji, stąd też, jak zauważano, brał się paternalistyczny stosunek Niemiec do wschodniego sąsiada. Dziś jest inaczej. W miarę, jak rośnie niezadowolenie z określonych aspektów polityki niemieckiej, coraz częściej zarzuca się niemieckim politykom brak poczucia odpowiedzialności za historię. W pewnych kręgach żąda się nawet instrumentalizacji historii po to tylko, by przypomnieć Niemcom ich odpowiedzialność wynikającą z historii*<sup>37</sup>.

Lęk przed Niemcami zależy od regionu zamieszkania, wieku, poziomu wykształcenia i przekonań politycznych. Im większe miasto, im młodszy obywatel, bardziej wykształcony i liberalnie nastawiony, tym wyraźniejsze są jego poglądy pozytywne w stosunku do Niemiec i tym mniej boi się on swojego zachodniego sąsiada.

Postanowiła to sprawdzić wspomniana już wcześniej Wyższa Szkoła Zarządzania z Wrocławia. Jej naukowcy przeprowadzili kolejną ankietę wśród Polaków. *Zadaniem ankietowanych było wypełnienie przygotowanego formularza, który formułując pięć pytań, na temat ośmiu nacji, miał odpowiedzieć na pytanie, jakie stereotypy dotyczące postrzegania rodaków i obcokrajowców tkwią w poszczególnych grupach wiekowych i społecznych. Ankieta brała również pod uwagę płeć i światopogląd respondentów*<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Tamże.

<sup>38</sup> M. Perlikowski, K. Gajda, *Polskie stereotypy i uprzedzenia, Autostereotypy Polaków oraz ich heterostereotypy wobec sąsiednich nacji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania, Wrocław 2002, s. 109.

Najpierw pod lupę wzięto oceny Polaków, którzy nie ukończyli 35 roku życia. Ci z wyższym wykształceniem uważają, że typowy Niemiec jest pracowity, dokładny i mało przyjacielski. Osoby z wykształceniem wyższym niepełnym oceniają, że Niemiec jest precyzyjny, akuraty i opryskliwy. Osoby legitymujące się wykształceniem średnim zwracają uwagę, że typowy Niemiec jest bardzo elegancki, wykształcony i bogaty. Osoby z wykształceniem podstawowym uważają Niemca za osobę bogatą, niedostępną i czystą. Kobiety zwracają uwagę na wysokie wykształcenie, pracowitość, punktualność i elegancję. Mężczyźni na elegancję, bogatą zawartość portfela i nacjonalistyczne poglądy. Osoby, które ukończyły 35 rok życia mają podobne oceny, ale dodają również, że typowy Niemiec jest nietolerancyjny, arogancki, solidny, chudy, pewny siebie i... lojalny. Lepsze oceny wystawiają Niemcom Polacy wierzący i praktykujący. Najgorsze – wierzący niepraktykujący. W miarę dobre oceny pochodzą od osób niewierzących.

Zdaniem osób powyżej 35 roku życia typowy Niemiec jest opryskliwy, kłamliwy, nieszczerzy, jest egoistą i abolicjonistą, jest zarozumiały, egocentryczny i pyszny. Osoby poniżej 35 roku życia do wad Niemców zaliczają: materializm, skłonność do wyzyskiwania, niesprawiedliwość, nieszczerłość, dumę, zakłamanie, arogancję i zbytnią zaborczość.

Zdaniem naukowców przeprowadzających badania *genezą wyrażonych opinii był raczej przekaz społeczny, niż bezpośrednie doświadczenia badanych. Cechy przypisywane poszczególnym jednostkom są uogólniane i ujmowane w sposób globalny, cechujący się dużą sztywnością i odpornością na zmiany. Wyniki ankiet są więc*

*stereotypami, uproszczonymi przekonaniem grupy badanej w odniesieniu nie tylko do innej obcej grupy, ale również do grupy własnej*<sup>39</sup>.

Niemcy w oczach ankietowanym są dobrze oceniani za precyzję, solidność i punktualność. Być może w tym przypadku dla Polaków Zachód to synonim szczęścia, dobrobytu i bezpieczeństwa.

## **6. Przyszłość w stosunkach między Polakami i Niemcami**

Wyniki badań sondażowych napawają optymizmem. Od początku lat dziewięćdziesiątych Polacy coraz lepiej oceniają Niemcy i samych Niemców. Większość stereotypów – szczególnie tych związanych z tragedią II wojny światowej i okupacji – zanikło. Pozostają te antagonizmy, które wykształciły się w czasach, gdy w Polsce i części Niemiec obowiązywał system komunistyczny oraz w początkach „ciężkiej” demokracji i przemian społecznych.

Politycy, działacze społeczni, dziennikarze, historycy i badacze tradycji ciągle powtarzają, że konieczne staje się wykształcenie swoistej „mapy drogowej” stosunków polsko-niemieckich. Zwracają oni również uwagę na niebezpieczeństwa, które czyhają na Polaków i Niemców w ich wzajemnych stosunkach. Od dłuższego czasu mówi się o trzech wariantach rozwoju stosunków polsko-niemieckich: pesymistycznym, optymistycznym i realistycznym.

Wersja pesymistyczna zakłada dalszy brak stabilizacji wewnętrznej w Polsce. W RFN maleje zainteresowanie tematyką rozwoju Polski i przemian społeczno – gospodarczych na ścianie wschodniej Europy.

---

<sup>39</sup> Tamże, s. 109.

Działalność tych ugrupowań, które sięją nienawiść do Niemiec i samych Niemców, oparta na manipulacji informacją, historią i tradycją wpływa na wzrost zagrożenia, jakie czuje polskie społeczeństwo ze strony potężniejszego sąsiada. Te antagonizmy mogą w najbliższym czasie nasilać się wraz ze wzrostem zniecierpliwienia i rozczarowania w związku z obecnością Polski w Unii Europejskiej. Podobnie jest w Niemczech, gdzie należy zwrócić uwagę na ugrupowanie chadeckie CDU związane z Edmundem Stoiberem, liderem prawicowego kraju związkowego – Bawarii. Stoiber przegrał jednak wybory parlamentarne i musiał oddać pola Gerhardowi Schröderowi z SPD. Stoiber był przeciwnikiem szybkiego wejścia Polski do Unii Europejskiej. Popierał restrykcje gospodarcze w stosunku do Polski i innych krajów Europy Wschodniej. Straszyl Niemców przed otwarciem granic i związanym z tym wzrostem bezrobocia. Stoiber stanowił realne zagrożenie dla stosunków polsko-niemieckich, ale pod koniec 2004 r. przestał liderować niemieckiej chadecji. Jego miejsce zajęła bardziej umiarkowana Angela Merkel.

Optymistyczna wersja stosunków między Polakami i Niemcami zakłada pomyślne rozwijanie się stosunków bilateralnych oraz ożywienia na płaszczyźnie gospodarczej, które wpływa na rozwój Polski oraz stopniowe zmniejszenie dysproporcji pomiędzy oboma krajami. *Polska włączona w szereg projektów współpracy niemiecko-rosyjskiej, przejmując ważną funkcję pomostu między Wschodem a Zachodem. Wzrastają działania polsko-niemieckie we wszystkich dziedzinach, a uprzedzenia i stereotypy zanikają stopniowo ze względu na otwarty charakter granicy oraz zbliżenie się obu społeczeństw, w tym także młodzieży z obu krajów. Współpraca polsko-*

*niemiecka staje się pierwszoplanowym czynnikiem współpracy o charakterze ogólnoeuropejskim, wzmacniając proces bezpieczeństwa i współpracy w Europie*<sup>40</sup>. Wersja ta jednak też jest mało prawdopodobna. Z kilku przyczyn. Polacy obawiają się ożywienia stosunków pomiędzy Niemcami i Rosjanami. Od wielu lat w Polsce panuje antagonizm, że nic dobrego nie może wynikać z przyjacielskich stosunków pomiędzy Rosją a Niemcami. Wielu uważa, że takie stosunki zagrażają bezpieczeństwu narodowemu Polski i Europy Środkowo – Wschodniej. Dlatego wydaje się, że dobre stosunki pomiędzy tymi dwoma krajami nie wpłynęłyby pozytywnie na stosunki gospodarcze Polski z Niemcami. Rosjanie nie są natomiast zainteresowani sytuacją, w której Polska odgrywa rolę pomostu łączącego Europę Wschodnią z Zachodnią obawiając się wzrostu znaczenia Polski na arenie międzynarodowej.

Opcja realistyczna stosunków polsko-niemieckich zakłada stabilizację społeczno – gospodarczą i polityczną w Polsce i komplikację sytuacji politycznej w Niemczech, co jednak nie ma większego wpływu na stosunki pomiędzy oboma krajami. Za Odrą komplikuje się sytuacja polityczna i systematycznie do władzy dochodzą skrajne partie i siły polityczne niechętne zarówno szybkiej integracji europejskiej, ale również stosunkom polsko-niemieckim. Rzeczywiście budowa infrastruktury przygranicznej buduje współpracę transgraniczną. Tak jest choćby w przypadku przejście granicznego w Słubicach, które jest świetnym przykładem dobrej i skutecznej współpracy polsko-niemieckiej w zakresie polityki celnej.

---

<sup>40</sup> Tamże, s. 52.

Większość historyków, naukowców i polityków twierdzi jednak, że stoimy przed wielką szansą, a *sąsiedztwo Niemiec z Polską ma szansę przekształcić się w partnerstwo w nowej Europie, na jej głównej osi geostrategicznej*.<sup>41</sup> Przekształcenie sąsiedztwa w partnerstwo jest ogromną szansą również do Europy.

Potencjalny rozwój stosunków polsko-niemieckich historycy porównują do współpracy niemiecko-francuskiej. *W tworzącym się obecnie nowym układzie geopolitycznym w Europie, powstaje historyczna szansa wszechstronnej partnerskiej współpracy zarówno dwustronnej, jak i w szerszych ramach europejskich. Jest to podobna szansa, jaka zaistniała i jest z powodzeniem realizowana w relacjach francusko-niemieckich. W podobny także sposób powinniśmy umieć ją wykorzystać. Podkreślenia tu wymagają także początki politycznej instytucjonalizacji relacji francusko-niemiecko-polskich. Tworzone są podstawy dla przyszłej, ściślejszej współpracy między tymi trzema krajami. Jej realizacja, szczególnie w praktycznym wymiarze funkcjonalnym, stworzyć może nową rzeczywistość geopolityczną na naszym kontynencie*<sup>42</sup>.

Eksperci zwracają uwagę, że w ciągu ostatnich kilku lat stosunki między Polakami a Niemcami zdecydowanie się pogorszyły. *Pilnie potrzebują one nowego bodźca. Zarówno niefortunne wystąpienia niemieckich polityków, jak i trudności związane z poszerzeniem Unii Europejskiej okresem dostosowawczym, a także szeregiem nieporozumień związanych z przeszłością obu krajów (odpowie-*

---

<sup>41</sup> E. Buchhofer, B. Kortus, *Polska i Niemcy, Geografia sąsiedztwa w nowej Europie*, Regionalne Centrum Informacji Europejskiej, Kraków 2002 r., s. 82.

<sup>42</sup> M. Rościszewski, *Niemcy – zachodni sąsiad Polski, Zarys uwarunkowań geopolitycznych*, Regionalne Centrum Informacji Europejskiej, Kraków 2002 r., s. 73.

*działnością za te nieporozumienia nie należy bynajmniej obarczać wyłącznie strony niemieckiej) – wszystko to doprowadziło w Polsce do rozczarowania i zniecierpliwienia (...). W tej atmosferze problemy polityki codziennej zniekształcają obraz strategicznego znaczenia polsko-niemieckiego partnerstwa, które leży przecież w interesie obu krajów. Na płaszczyźnie politycznej nie ma wspólnej wizji przyszłości na nowe dziesięciolecie”<sup>43</sup>.*

Aby indywidualne stosunki pomiędzy Polakami a Niemcami poprawiły się, politycy muszą rozbudować i odnowić w sposób odważny i pomysłowy dialog polsko-niemiecki. Trzeba pozyskać do tego nowych ludzi, największe autorytety i podjąć nowe formy współpracy. *Niemcy muszą wykorzystać kapitał zaufania, jaki nagromadzili w Polsce w latach 1991-1998. Inaczej, nie poparty przyszłościowymi projektami, kapitał ten zmarnuje się. Niemcy powinni zainwestować w przyszłość i razem z Polską podejmować nowe wyzwania. Ponieważ ochłodzenie stosunków trwa już od dwóch lat, potrzeba działania jest bardzo duża. Nie ma czasu do stracenia*<sup>44</sup>.

Stosunki pomiędzy obywatelami obu krajów w dużej mierze zależą jednak od Niemiec. Na szczęście dobre kontakty z Polską leżą w interesie państwa zza Odry, ponieważ na dłuższą metę zapewniają bogactwo i dobrobyt gospodarczy, ekonomiczny oraz bezpieczeństwo i stabilność. Zadaniem dla niemieckich polityków jest wyjaśnienie tej sprawy właśnie społeczeństwu, które tym samym przychylniej spojrzy w stronę Polski i Polaków. W Niemczech narasta

---

<sup>43</sup> R. Freudenstein, H. Tewes, *Inwestować w przyszłość – strategia zapoczątkowania nowej jakości partnerstwa polsko-niemieckiego*, Przedstawicielstwo Fundacji Konrada Adenauera w Warszawie, 2000.

<sup>44</sup> Tamże.

potrzeba otwartej dyskusji o lękach i wymaga to rozwiania bezpodstawnych obaw i nazwania rzeczywistych problemów. Należy również wskazać korzyści, jakie Niemcy odniosą we współpracy z Polską i Polakami. Wreszcie niemieccy politycy muszą uświadomić społeczeństwu, że przejściowe koszty w gruncie rzeczy będą trwać krótko, a perspektywa rysuje się bardzo pozytywnie.

Jest wiele pomysłów na to jak pobudzić i poprawić stosunki między Niemcami i Polakami. Na pewno trzeba postawić na wypracowanie wspólnych celów dotyczących polityki europejskiej – co dotąd było bardzo trudne, a nawet niemożliwe, chociażby stosunek do rozszerzenia Unii Europejskiej o kraje wschodniej Europy czy Turcji. Potrzeba dyskusji i daleko idących ustaleń istnieje przede wszystkim w kwestiach dotyczących bezpieczeństwa, polityki obronnej i dalszego rozwoju instytucji unijnych. Ważna staje się również dyskusja na temat bezpieczeństwa wewnętrznego. W Niemczech musi przestać pojawiać się stereotyp o nadciągającej z Polski fali przestępczości.

Jedno jest pewne. Powinniśmy mieć pomysł na stosunki polsko-niemieckie. Tak to już jest, że sprawy ogólnokrajowe czy ogólnoeuropejskie wpływają na powstawanie nowych, negatywnych uprzedzeń, stereotypów, antagonizmów i przyzwyczajęń w otoczeniu zwykłego obywatela. Jeśli przezwyciężymy przeróżne przywary narodowościowe odniesiemy sukces, który jednak jest jeszcze zbyt daleko.

## **Polacy wobec Unii Europejskiej – aspekt przystąpienia**

### **1. Początek integracji Polski z Unią Europejską**

Integrację Polski z Unią Europejską można interpretować jako pewien proces wyboru nowego ładu społecznego, oraz zarazem jako stworzenie sojuszu na arenie wspólnotowej. Nasze członkostwo w Unii Europejskiej już od początku lat 90. było celem strategicznym polskiej polityki. Kolejne rządy RP starały się konsekwentnie realizować wszelkie założenia zmierzające do celu, jakim było nasze członkostwo w Unii Europejskiej. Polska podpisując w 1991 roku Układ Stowarzyszeniowy ze Wspólnotami, a następnie trzy lata później składając oficjalny wniosek o członkostwo dokonała najkorzystniejszego dla kraju wyboru. Równocześnie jednak, wraz ze zmianami politycznymi, zmieniały się również nastroje społeczeństwa wobec integracji. Polacy podzielili się na kilka obozów: euro-sceptyków, euroentuzjastów oraz tych, którzy nie mieli, bądź nie chcieli wyrażać swojej opinii na ten temat. Polska decydując się na przystąpienie do UE wyruszyła w wielką podróż. Być może ostatnią. Każda podróż powoduje jednak niepokój. Niepokój przed czymś co nieznanne, niepokój społeczeństwa przed zakłóceniem pewnej stabilizacji, do której wielu z nas zdążyło się przyzwyczaić. Z drugiej jednak strony zdajemy sobie sprawę, że podróż, która budzi w nas wiele obaw, może przynieść nam korzyści. Zyskamy nie tylko w katego-

riach gospodarczych i politycznych ale, co najważniejsze dla ogółu, również w kategoriach społecznych.

Istotnym czynnikiem wpływającym na postawy społeczeństwa była wyjątkowo wyrazista debata publiczna, podczas której politycy przedstawiali efekty negocjacji oraz konsekwencje integracji z Unią, w odniesieniu do interesów państwa oraz poszczególnych grup społecznych. Spotkania wzbudzały liczne kontrowersje, bowiem nie tylko nie dostarczały definicji na temat nowej, trudnej do zinterpretowania sytuacji, ale również wzbudzały niechęć do problematyki związanej z dostosowaniem polskich standardów do unijnych, oraz pozycji Polski i Polaków w zjednoczonej Europie.

Jednym z głównych argumentów podkreślanych przez euro-sceptyków przeciwko przystąpieniu do Unii Europejskiej była obawa przed utratą suwerenności i niepodległości oraz podporządkowanie życia i gospodarki celom zewnętrznym. Przeciwnicy integracji oprócz aspektów ideologicznych podawali również argumenty ekonomiczne. Obawy obejmowały wiele polskich przedsiębiorstw, które na skutek zbyt silnej konkurencji zagranicznej mogłyby upaść lub ograniczyć produkcję. Co więcej, rynek polski po zlikwidowaniu ciał, mógłby zostać zalany tanimi produktami z wysokorozwiniętych krajów członkowskich, które dotują rodzimą produkcję. Według sceptyków stalibyśmy się rynkiem zbytu dla różnych towarów, których jakość jest o wiele niższa od jakości produktów znajdujących się na rynkach Europy Zachodniej. Również wiele obaw wiązało się z sytuacją polskiego rolnictwa. Obawiano się załamania niedofinansowanych gospodarstw rolnych oraz niektórych gałęzi produkcji przetwórczej.

Przystąpienie do Unii Europejskiej było pewnym ryzykiem dla Polski, ale stanowiło również wielką dziejową szansę. Jeśli zrezygnowalibyśmy z partnerstwa jakie proponowała nam Unia, staliibyśmy się pozbawionym sprzymierzeńców państwem izolacji

Jednak jedną z największych przeszkód dla procesu poszerzenia UE o nasz kraj był problem deficytu informacji, nadmiaru stereotypów oraz uproszczonych sądów, wynikających przeważnie z niewiedzy. Lęki przed rozszerzeniem UE bazowały dość często na powielanych stereotypach, uprzedzeniach oraz interpretacji nie zawsze dobrze znanych faktów z historii i współczesności.

*Same negocjacje kojarzą się Polakom raczej z rozmową oraz ustępstwami i dawaniem czegoś za coś, niż uporem, sprytem, walką i grą*<sup>1</sup>. Takie nastawienie depersonalizuje negocjacje. Polacy nie ufali rządowi oraz działaniom poszczególnych osób. Wyjątkowo istotny był stosunek do ekipy politycznej rządzącej krajem, ponieważ w znacznym stopniu wpływał on na stosunek społeczeństwa do integracji europejskiej.

Również nasze oczekiwania związane z wejściem Polski do UE odgrywały istotną rolę w kształtowaniu postaw. *Zbyt wysokie aspiracje ekonomiczne związane z integracją i dążenie do ich szybkiego zaspokojenia mogłyby doprowadzić do gwałtownego rozczarowania, już po przystąpieniu do Unii, gdyby okazało się że nowa sytuacja nie spełnia pokładanych w niej nadziei. Niebezpieczeństwo to byłoby szczególnie silne, gdyby aspiracje dotyczyły tylko jednego aspektu integracji – korzyści materialnych, które są z jednej strony*

---

<sup>1</sup> J. Grzelak, D. Maison, G. Wąsowicz-Kuryło, *Kultura negocjacyjna w kontekście negocjacji akcesyjnych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000, s. 45-46.

wymierne, a z drugiej trudne do osiągnięcia bezpośrednio po przystąpieniu do Unii<sup>2</sup>. Ważny był więc umiar oraz realizm w pokładanych w Unii Europejskiej nadziejach. Ci, którzy wierzyli że integracja europejska przyniesie zarówno korzyści jak i straty, nie czują się dzisiaj oszukani.

Zarówno oczekiwania jak i obawy dotyczące sfery życia osobistego w najbliższej przyszłości koncentrowały się wokół trzech dziedzin: materialnych warunków życia, pracy i zdrowia. Materialne warunki życia oraz praca wymieniane były zazwyczaj w kategoriach nadziei, jak i obaw. Natomiast o zdrowiu Polacy myśleli przede wszystkim w kategoriach obaw przed jego pogorszeniem.

Obawy części społeczeństwa wiązały się też z ekonomicznymi skutkami integracji. Społeczeństwo obawiało się upadku niektórych gałęzi przemysłu, wzrostem bezrobocia. Jednocześnie miało nadzieję, że uda się poprawić sytuację polskiego rolnictwa.

## **2. Pogłębiający się brak optymizmu**

Od grudnia 2003 roku do marca 2004 spadła liczba osób przekonanych o tym, że nasz kraj więcej zyska niż straci dzięki integracji. Umocniło się przekonanie, że najwięcej zyskają państwa „starej Unii”. Pogorszyły się też opinie o wpływie na materialne warunki życia oraz coraz częściej dały się słyszeć obawy przed wzrostem cen żywności oraz energii.

Pesymizm przeważał w większości grup społecznych. Częściej występował wśród ludzi w wieku 55 do 64 lat, mieszkańców

---

<sup>2</sup> X. Dolińska, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej: od poparcia do odrzucenia*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001, s. 34-36.

wsi, osób z wykształceniem podstawowym, o niskich dochodach. Do tej grupy zaliczali się emeryci oraz rolnicy<sup>3</sup>.

Natomiast uczniowie i studenci oraz mieszkańcy dużych miast, osoby z wykształceniem średnim oraz wyższym cechowali się daleko idącym optymizmem. Jeśli chodzi o grupy społeczno-zawodowe, to optymiści przeważali wśród właścicieli firm, kadry kierowniczej oraz inteligencji. Czynnikiem wpływającym na przewidywania była również płeć. Mężczyźni równie często z optymizmem, co z pesymizmem oczekiwali przystąpienia Polski do UE i jego efektów. Inaczej kobiety, które obawiały się integracji. Poza tym bardzo wyraźnie zaczął się ujawniać sceptycyzm w odniesieniu do społeczno-ekonomicznych skutków integracji. Wzrostowi pesymizmu w ogólnych przewidywaniach dotyczących przyszłości polskiej gospodarki towarzyszyło pogorszenie się opinii na temat skutków integracji dla poszczególnych jej sektorów. Ówczesne prognozy okazały się najgorsze od dotychczas notowanych czyli od 1994 roku. Perspektywy rozwoju polskiej gospodarki po rozszerzeniu Unii najlepiej oceniali ludzie młodzi.

Nie najlepiej oceniano szanse rozwoju polskiego rolnictwa. Zaczęło dominować przekonanie, że integracja wpłynie niekorzystnie na sytuację indywidualnych gospodarstw rolnych. Spadek optymizmu w prognozowaniu gospodarczych skutków integracji wyrażał się w coraz ostrożniej formułowanych nadziejach na zmniejszenie bezrobocia po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Wiązały się one dotychczas przede wszystkim z przewidywanym wzrostem

---

<sup>3</sup> [http://www.cbos.com.pl/SPISKOM.POL/2004/K\\_016\\_04.PDF](http://www.cbos.com.pl/SPISKOM.POL/2004/K_016_04.PDF), 18.01.05.

gospodarczym po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej oraz z łatwiejszym dostępem do europejskiego rynku pracy<sup>4</sup>.

W marcu 2004 roku najsilniej dały się odczuć obawy dotyczące skutków integracji na życie materialne Polaków. *Dotychczas tj. począwszy od 1994 roku aż do początku 2004, przeważało przekonanie, że przystąpienie Polski do Unii Europejskiej przyczyni się do poprawy poziomu życia Polaków. Obecnie nastąpiła zmiana opinii w tej kwestii. Więcej osób spodziewa się, że integracja będzie miała niekorzystny wpływ na materialne warunki życia*<sup>5</sup>. Ten wzrost obaw przed pogorszeniem się poziomu życia ukazywał się w przekonaniu, że integracja będzie oznaczać wzrost kosztów utrzymania. Co więcej, zaczęły maleć nadzieje na podwyżki płac, zaczęto zaś przyzwyczajając się do myśli o wzroście cen towarów i usług, podatków i składek na ubezpieczenie społeczne.

Podobnie jak w latach ubiegłych również przeważała opinia, że integracja nie wpłynie znacząco na dziedziny istotne dla polskiej tożsamości narodowej – czyli religijności i trwałości polskich rodzin. Spora część respondentów obawiała się spadku religijności oraz osłabienia spójności polskich rodzin. Dominowała opinia, że integracja nie spowoduje zmian w sferze stosunków międzyludzkich tzn. nie wpłynie na życzliwość i tolerancję wobec innych. Znaczna grupa ankietowanych, bo aż 39 %, przewidywała że po przystąpieniu Polski do UE nastąpi wzrost swobody obyczajów<sup>6</sup>.

Omówione powyżej przewidywania na kilka miesięcy przed przystąpieniem Polski do struktur unijnych w różnych dziedzinach

---

<sup>4</sup> <http://www.cbos.com.pl/SPISKOM.POL/2001/KOM073/KOM073.HTM>, 04.12.04.

<sup>5</sup> [http://www.cbos.com.pl/SPISKOM.POL/2005/K\\_079\\_05.PDF](http://www.cbos.com.pl/SPISKOM.POL/2005/K_079_05.PDF), 20.01.05.

życia, w niejednakowym stopniu wpływały na poziom optymizmu lub pesymizmu w myśleniu o skutkach integracji. Można stwierdzić, że optymizm wynikał w głównej mierze z oczekiwań poprawy funkcjonowania systemu politycznego i gospodarczego w naszym kraju. Był on również uwarunkowany nadziejami na ugruntowanie się postaw proekonomicznych, nadziejami na pozytywny wpływ cywilizacyjny, korzystne zmiany w stosunkach międzyludzkich oraz obyczajowości Polaków. Dla postrzegania skutków integracji nie miały znaczenia przewidywania dotyczące jej wpływu na swobodę oraz na skalę przestępczości. Na kilka miesięcy przed naszym przystąpieniem do Unii Europejskiej, mówiło się o załamaniu optymizmu społeczeństwa jako przewidywanym skutku integracji. Mimo tego, że większość Polaków deklarowała poparcie dla członkostwa, to jednak w myśleniu o skutkach integracji zaczął przeważać pesymizm. Bardzo wyraźnie nasiliły się obawy przed pogorszeniem materialnych warunków życia i wzrostem cen. Taki właśnie pesymizm był najbardziej odczuwalny wśród kobiet<sup>7</sup>

### **3. W przededniu rozszerzenia**

Na miesiąc przed przystąpieniem do Unii Europejskiej zostały odnotowane liczne zmiany w podejściu Polaków do Wspólnoty oraz skutków integracji. Po okresie obniżenia się społecznego poparcia dla członkostwa, ponownie została zaobserwowana tendencja wzrostowa. Na niespełna miesiąc przed przystąpieniem za zwolenni-

---

<sup>6</sup> Tamże.

<sup>7</sup> [http://www.cbos.com.pl/SPISKOM.POL/2004/K\\_016\\_04.PDF](http://www.cbos.com.pl/SPISKOM.POL/2004/K_016_04.PDF), 13.01.05.

ków integracji uważało się aż 64 % Polaków, a ponad jedną czwartą stanowili jej przeciwnicy.

Uczucia towarzyszące Polakom w tym gorącym czasie, to można wskazać: obawę, nadzieję oraz zaciekawienie. Generalnie perspektywa członkostwa w Unii nieco częściej budzi w polskim społeczeństwie uczucia negatywne niż pozytywne. Osoby zaliczające się do zwolenników członkostwa Polski w Unii Europejskiej, oczekiwały momentu wejścia przede wszystkim z nadzieją, zaciekawieniem, a jednocześnie z obawami. Odczucia przeciwników były bardziej jednoznaczne i zarazem silniejsze. Wśród nich dominowała obawa, przerażenie, często też zaciekawienie, smutek a nawet rozgoryczenie<sup>8</sup>.

Rozważania społeczeństwa krążyły w głównej mierze wokół pytań, czy i w jaki sposób nasz kraj może skorzystać na integracji. Jednak zdecydowanie rzadziej zastanawiano się, co Polska i Polacy, jako społeczeństwo, mają do zaoferowania jednoczącej się Europie. Według opinii społeczeństwa tym, co Polska mogła zaoferować Unii Europejskiej, jest przede wszystkim tania siła robocza oraz na dalszym planie: tradycja, wartości moralne, religia. Wymieniane były również wysokiej jakości produkty rolne oraz rynek zbytu na towary z innych krajów unijnych. Niestety, bardzo rzadko do atutów naszego kraju zaliczano kulturę i sztukę, pracowitość i przedsiębiorczość.

#### 4. Sytuacja po akcesji Polski do Unii Europejskiej

W końcu w maju 2004 roku Polska przystąpiła, wraz z innymi dziewięcioma krajami, do Unii Europejskiej.

W lipcu 2004 roku okazało się, że przystąpienie Polski do Unii Europejskiej początkowo przyczyniło się do poprawy nastrojów społecznych i wzrostu poparcia dla integracji. Pod koniec czerwca, czyli niemal dwa miesiące po rozszerzeniu, akceptacja członkostwa Polski w Unii zmalała tylko nieznacznie. Nadal utrzymywał się wysoki poziom społecznego poparcia.

Poza tym, wzrosła akceptacja wśród rolników i emerytów. Przyczyny takiej sytuacji wydają się oczywiste, ponieważ rolnicy to ta grupa społeczna, która najwcześniej zaczęła odczuwać korzyści z przystąpienia Polski do Unii. Stosunek do członkostwa różnicował status społeczno-ekonomiczny badanych: ich wykształcenie, dochody a także ocena warunków materialnych gospodarstw domowych. Zatem im wyższe wykształcenie, dochody na członka w rodzinie oraz odczuwalne szybko praktyczne skutki integracji Polski z Unią Europejską, tym częstsze było poparcie<sup>9</sup>.

Po licznych badaniach i sondażach przeprowadzonych przed integracją oraz po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, dało się zauważyć, że jako kraj byłego bloku komunistycznego, Polska musiała włożyć wiele wysiłku w dostosowanie się do warunków unijnych. Czy jednak warto było tak zabiegać o tą akcesję?

Polacy obawiali się, że przez pierwsze lata członkostwa będą traktowani jak obywatele państwa „drugiej kategorii”. Dzięki tej

---

<sup>9</sup> Tamże.

kategorii kwalifikujemy się jednak do pomocy finansowej dla regionów i infrastruktury, jaka otrzymały w przeszłości biedniejsze państwa członkowskie, takie jak Hiszpania i Grecja. Można stwierdzić, że jako państwo członkowskie otrzymujemy znaczne subsydia na rozwój państwa. Te pieniądze, zaczną być bardziej zauważalne w miarę zacieśniania się więzi Polski z Unią. Po kilku latach, ta część społeczeństwa, która zalicza się do grupy eurosceptyków, przekona się, czy warto było się tak starać. A może wcześniej to Unia się przekona? W końcu to ona wyklada swój kapitał na rzecz naszego kraju.

Nie możemy wejść do Unii, nie ponosząc kosztów, podobnie jak nie da się wpływać na przyszły kształt Unii, nie próbując podjąć trudu dostosowania się do jej reguł gry. Prawo do zabierania głosu mają tylko ci, którzy w pełni zdecydowali się być partnerami wspólnotowego dialogu. Nie możemy tylko „trochę” być w Zjednoczonej Europie.

## **5. Korzyści polityczne rozszerzenia**

W sferze korzyści politycznych płynących z naszego członkostwa w Unii Europejskiej, jest to z pewnością gwarancja demokratycznego i rynkowego ustroju. Dzięki naszej akcesji uzyskaliśmy utrwalenie i zapewnienie ciągłości pewnych wartości, które łączą Polskę z Zachodem – demokracja, jako fundament wielu wartości, zasady państwa prawa, poszanowania dla praw przynależnych człowiekowi, prawa mniejszości oraz ekonomiczne zasady gospodarki

---

<sup>9</sup> D. Wojtecki, *Polacy wobec integracji europejskiej*, Fundacja INNOWACJA, Warszawa 2001, s. 29-30.

rynkowej. Wszystkie te elementy zapewnią nieodwracalność procesu transformacji. *Przystąpienie do Unii Europejskiej pozwoliło Polsce na uczestnictwo w procesie decyzyjnym Unii. To w Brukseli, Londynie, Paryżu i Berlinie zapadają najważniejsze postanowienia dotyczące spraw europejskich. Uzyskując członkostwo, Polska będzie współdecydowała o przyszłości Europy w XXI wieku. Potencjał naszego kraju i jego możliwości rozwoju predysponują nas do aktywnego uczestnictwa w procesie integracji europejskiej*<sup>10</sup>.

Kolejną z politycznych korzyści z członkostwa jest odmienne niż dotychczas postrzeganie Polski przez inne kraje, również przez kraje unijne – świadome, że mają do czynienia z państwem, które jest członkiem tego wielkiego ugrupowania politycznego i gospodarczego jakim jest Unia Europejska. Weszliśmy do klubu krajów stabilnych i przewidywalnych zarówno politycznie jak i gospodarczo. Polska stanie się państwem współuczestniczącym w inicjowaniu oraz podejmowaniu decyzji na płaszczyźnie stosunków międzynarodowych, ważnych z naszego punktu widzenia i polskiej racji stanu. Równocześnie będziemy także wywierać znaczny wpływ na rozstrzygnięcie istotnych kwestii międzynarodowych, co poza Unią nie byłoby nawet możliwe.

Poprzez odrzucenie takich szans Polska nie miałaby możliwości odgrywania znaczącej roli w polityce europejskiej. *Nasza energia polityczna musiałaby wówczas skupiać się na próbie znalezienia miejsca pomiędzy UE a obszarem post-radzieckim. Pamiętać przy tym trzeba, że w tych poszukiwaniach byłibyśmy osamotnieni,*

---

<sup>10</sup> J. M. Fiszer, *Unia Europejska a Polska – dziś i jutro*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002, s. 125-130.

*gdyż większość państw Europy Środkowej i Wschodniej prędzej czy później weszłaby do UE*<sup>11</sup>.

Odrzucając członkostwo w Unii, Polska nie miałaby szansy na przyspieszone wyrównanie różnic w poziomie rozwoju gospodarczego, społecznego i cywilizacyjnego. Dlatego też ważnym elementem polskich negocjacji były starania o włączenie Polski do systemu porozumień z Schengen, czyli zniesienie kontroli granicznych i celnych na granicy z Niemcami, Czechami, Słowacją oraz Litwą. Z tym elementem ściśle się łączy punkt dotyczący policji, służb granicznych i specjalnych, które otrzymały więcej środków technicznych oraz pomoc policji krajów Unii. Pozwala to na skuteczniejszą walkę z przestępczością, szczególnie tymi o charakterze międzynarodowym. Poprzez członkostwo zgodziliśmy się na włączenie do krajowego porządku prawnego zasad i norm unijnego prawa wspólnotowego, co w sposób bezpośredni i pośredni wymusiło korzystne zmiany w aparacie urzędniczym. Administracja publiczna podlega obecnie zewnętrznej kontroli instytucji unijnych, takich jak Trybunał Obrachunkowy, Europejski Trybunał Sprawiedliwości, czy też Komisja Europejska<sup>12</sup>.

## **6. Korzyści ekonomiczne**

Mówiąc o korzyściach ekonomicznych dzięki członkostwu Polski w Unii Europejskiej, spora część społeczeństwa miała na myśli wzrost produktu krajowego brutto a co za tym idzie przyspie-

---

<sup>11</sup> D. S. Bachorz, *Droga Polski do Unii Europejskiej*, Fundacja Aletheia, Warszawa 1998, s. 118-121.

<sup>12</sup> P. Jaworski, *Negocjacje Polski z Unią Europejską*, Ośrodek Wydawniczo-Poligraficzny SIMP, Warszawa 2001, s. 135-136.

szenie wzrostu gospodarczego. Ale należało pamiętać o tym, że wiele zależy od tego w jaki sposób będzie prowadzona polityka przez polski rząd, czy w umiejętny sposób wykorzystamy środki płynące z funduszy unijnych. Jak pokazała przeszłość akcesji unijnych, Polska miała do wyboru dwie drogi: „grecką” i „irlandzką”.

Grecja, która przystąpiła do WE w 1981 roku przeznaczyła większość pieniędzy, które otrzymała jako beneficjent Unii Europejskiej, na konsumpcję, co spowodowało bardzo niski wzrost gospodarczy. Można więc uznać, że większa część subsydiów wspólnotowych została zmarnowana. Irlandia zaś postąpiła inaczej. Środki transferowane z Unii zostały przeznaczone na poprawę infrastruktury oraz otoczenia prowadzenia działalności gospodarczej. Również zainwestowano w nowe technologie czyli komputery i telekomunikację. Dzięki temu oraz dzięki prowadzonej liberalnej polityce gospodarczej, „Zielona Wyspa” przekształciła się z zacofanego, peryferyjnego kraju w państwo bogatsze od Wielkiej Brytanii, rozwijające się w tempie 7-9% rocznie<sup>13</sup>.

Dzięki naszej akcesji zwiększył się napływ kapitału zagranicznego do Polski, ponieważ członkostwo w UE postrzegane jest jako czynnik silnie ograniczający ryzyko polityczne, społeczne i gospodarcze związane z dokonaniem inwestycji. Olbrzymią rolę pro wzrostową odegrały fundusze strukturalne i środki z funduszu spójności uzyskane z UE, które pozwoliły między innymi na wydatną poprawę stanu infrastruktury, włączenie się w światowy nurt

---

<sup>13</sup> J. M. Fiszer, *Skutki członkostwa Polski w UE – korzyści i koszty oraz szanse i zagrożenia*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002, s. 127.

rozwoju technologicznego i naukowego<sup>14</sup>. Szczególną korzyść z zaostreżenia presji konkurencyjnej odczuli polscy konsumenci. Dużej poprawie uległa jakość oferowanych na rynku towarów i usług, co z jednej strony wpłynęło na odczuwalną poprawę jakości życia, z drugiej zaś zwiększyło motywację do wydajnej pracy. Poza tym Polska uzyskała znaczną pomoc finansową, pozwalającą na znacznie łatwiejsze pokrycie kosztów dostosowawczych, niż gdyby kraj miał dokonywać tego własnymi siłami. Polscy pracownicy uzyskali częściowy ale swobodny dostęp do europejskiego rynku pracy a polscy producenci rolno-spożywczy, w perspektywie długookresowej, do unijnego rynku liczącego niemal 400 milionów konsumentów. Oczywiście pod warunkiem, że spełnią unijne normy i standardy fitosanitarne i weterynaryjne. Zaś efektywni i konkurencyjni producenci i eksporterzy uzyskali możliwości rozwoju swoich przedsiębiorstw przez zwiększenie skali produkcji i obniżenie kosztów jednostkowych.

Wejście do Unii Europejskiej otwarło również możliwości korzystania z subwencji eksportowych wynikających z Wspólnej Polityki Rolnej, co stworzyło szansę większego eksportu na rynki krajów trzecich, w tym odzyskania rynku wschodniego. Również sukcesem jest przyspieszony proces restrukturyzacji polskiego rolnictwa – przy efektywnym wykorzystaniu funduszy unijnych jako

---

<sup>14</sup> L. Zienkowski, *Makroekonomiczne koszty i korzyści członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2000, s. 9.

dofinansowania działań krajowych – i rozwoju nowoczesnej gospodarki żywnościowej. Jednak najistotniejszym sukcesem z punktu widzenia społeczeństwa jest nieograniczony dostęp do największego rynku świata, dostęp do funduszy przeznaczonych na zwalczanie bezrobocia oraz dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych. *Polscy pracownicy uzyskują dostęp do unijnego rynku pracy oraz prawo do swobodnego osiedlania się na terytorium całej Unii Europejskiej. Jednocześnie uzyskują te same prawa i przywileje pracownicze, które poszczególne państwa przyznają swoim obywatelom. Szczególnie istotne jest tu wzajemne uznawanie dyplomów i kwalifikacji, stażu i ciągłości pracy a także wprowadzenie norm ochrony pracowników przewidzianych w Europejskiej Karcie Socjalnej*<sup>15</sup>.

## 7. Korzyści społeczne

Mówiąc o korzyściach społecznych wywołanych naszym członkostwem we Wspólnocie, można stwierdzić, że są one uzależnione od wskazanych korzyści i sukcesów. Jeśli społeczeństwo odczuje pozytywny wpływ Unii na polską gospodarkę, politykę, edukację czy przemysł, to wtedy możemy się spodziewać, że odzew społeczności będzie także pozytywny. Polacy jeszcze się przyzwyczajają do nowej sytuacji. *Powoli stajemy się współgospodarzem Europy, a nie jej petentem, pełnych historycznych żalów i komplek-*

---

<sup>15</sup> J. Przystupa, *Korzyści i koszty gospodarki Polski związane z przystąpieniem do Jednolitego Rynku Europejskiego*, Tom I, UKiE, Warszawa 2000, s. 31.

*sów. Współgospodarzem Europy stajemy się nie tylko ucząc się czy pracując w Niemczech, Francji, Skandynawii, ale gospodarując i administrując Europą tu u siebie, w Polsce. Obecność w Unii pomaga nam podnieść poziom oświaty i zreformować uczelnie, usprawnić administrację, a przede wszystkim przełamać wreszcie zasadę negatywnego doboru w naszej klasie politycznej*<sup>16</sup>. Ale jednak dla społeczeństwa jest to, że możemy mówić o naszej Europie, która nie jest być może rajem – przynajmniej na początku naszej bytności w strukturach unijnych – ale już jesteśmy w tej „pełnoprawnej” Europie i będziemy. Teraz nie tylko jako turyści czy robotnicy na czarno, ale jako pełnoprawni obywatele europejscy. Nareszcie!

*Jestem przekonany, że kraj nasz zmierza odważnie ku nowym horyzontom rozwoju w pokoju i pomyślności*<sup>17</sup>. Przystępując do Unii Europejskiej Polska zyskuje przede wszystkim znaczne wzmocnienie swej pozycji politycznej i gospodarczej oraz możliwość bezpośredniego wpływu na kształtowanie się wspólnych polityk.

## **8. Koszty przystąpienia Polski do UE**

*Udział w tak elitarnym klubie jak Unia Europejska, obok korzyści, musi nieść także pewne zobowiązania. Kiedy oceniamy, czy coś jest dla nas dobre, czy też złe, kładziemy „za” i „przeciw” na dwóch szalach, patrzymy co przeważy. W przypadku naszej integracji nie jest to jednak proste. Argumenty „za” niosą ze sobą również*

---

<sup>16</sup> <http://polityka.onet.pl/artykul.asp?DB=162&ITEM=1160890&MP=2>, 10.03.05.

<sup>17</sup> Papież Jan Paweł II, Kraków – Balice, 16 sierpnia 2002 r.

*pewne przykre konsekwencje. Z kolei to, co się wydaje dla nas niekorzystne, w dłuższej perspektywie może okazać się dobre*<sup>18</sup>. Koszty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, to niestety nieodzowny element tej integracji. Musimy sobie uzmysłowić jaka olbrzymia przestrzeń dzieli Polskę od najbiedniejszych krajów unijnych. Ten dystans w wielu dziedzinach jest szokujący<sup>19</sup>. Dlatego też powinniśmy sobie zdawać sprawę z kosztów jakie zaczęliśmy ponosić od momentu rozpoczęcia negocjacji z Brukselą, oraz które zwiększyły się po przystąpieniu naszego kraju do unijnej piętnastki. I niestety, koszty te będziemy jeszcze ponosić przez kilka najbliższych lat, aż do momentu kiedy Polska będzie mogła, w pełnym tego słowa znaczeniu, zaistnieć na arenie europejskiej.

Myśląc o kosztach związanych z ekonomią i gospodarką należy pamiętać o wydatkach budżetu państwa związanych z realizacją zobowiązań przyjętych w toku negocjacji. Wiele wydatków poniesiemy w związku z rolnictwem oraz ochrona środowiska. Poza tym musimy współfinansować projekty, które są w dużej mierze dotowane przez Unię Europejską. Z tym aspektem wiąże się tworzenie nowych urzędów, rozbudowa administracji, która zarządza środkami pomocowymi. Dlatego też część wydatków jest przeznaczona na utrzymanie tychże urzędów. Równocześnie polscy przedsiębiorcy, w szczególności właściciele z sektora małych i średnich przedsiębiorstw, odczuwają zwiększoną konkurencję ze strony firm, o silniejszej pozycji na wspólnym rynku.

---

<sup>18</sup> [http://www.um.oswiecim.pl/pl\\_chemik/o7\\_2003/articles/Polska.html](http://www.um.oswiecim.pl/pl_chemik/o7_2003/articles/Polska.html) 07.03.05.

<sup>19</sup> J. Czaputowicz, *Integracja europejska – perspektywa dla Polski*, WAM, Kraków 1999, s. 60.

Należy jednak pamiętać o tym, że integracja Polski z UE, zbiegła się w czasie z procesem transformacji polskiej gospodarki. W związku z tym, trudno jest oddzielić koszty tych dwóch procesów, które się wzajemnie uzupełniają, wspierają oraz uzupełniają. Nie powinniśmy również wszystkich problemów i bolączek gospodarczych przypisywać akcesji. Musimy pamiętać o wcześniej wspomnianym dystansie pomiędzy Polską a UE. Dlatego też dążąc krok po kroku do uzdrowienia, modernizacji oraz rozwoju gospodarki polskiej wszelkimi możliwymi środkami, pozwoli nam wyrównać szanse na arenie unijnej oraz skorzystać z profitów, jakie nam zapewnia członkostwo. Przyjęcie wygórowanych unijnych norm nie można traktować jedynie jako straty. Już teraz ci, którzy zainwestowali w poprawę jakości i spełniają te wymagania, mogą skutecznie konkurować na zachodnim rynku.

## **9. Szanse i zagrożenia wynikające z członkostwa Polski w Unii Europejskiej**

Polska ze względu na atuty jakimi dysponuje, może stać się członkiem Unii o dużych możliwościach oddziaływania na procesy w niej zachodzące oraz na jej ewolucję. To kolejny argument, dla którego także nie mogliśmy sobie pozwolić na to by być poza nią. Równocześnie musimy pamiętać o tym, że członkostwo Polski w Unii Europejskiej jest wielkim wyzwaniem, nie tylko dla reprezentujących nasz kraj polityków, ale także jego obywateli, czyli każdego z nas. Dlatego też powinniśmy sobie zadać pytanie, czy jesteśmy świadomi zmian jakie następują w naszym państwie. Bowiem inte-

gracja Europy to nie tworzenie jedynie formalnej koalicji, ale jednoczenie się ludzi<sup>20</sup>.

Mówiąc o aspekcie gospodarczym, można stwierdzić, że Polska wiąże swoje nadzieje z rozwojem ekonomicznym. Rozwój ten powinien polegać na poprawie i modernizacji sfery ekonomicznej, co zaowocuje ułatwieniami handlowymi. Wraz z przystąpieniem Polski do Wspólnot nastąpił swobodny przepływ towarów przemysłowych oraz produktów rolnych. Wpłynęło to pozytywnie na poprawę polskiego eksportu oraz podniesienia konkurencyjności polskich produktów a co za tym idzie, wzrost produktu krajowego.

Zdaniem części polityków, wejście Polski do Unii Europejskiej jest wielką szansą na wszechstronny rozwój gospodarczy i cywilizacyjny naszego kraju. Przynależność do tego ugrupowania nie żałuje obecnie żaden z krajów członkowskich, a już najmniej powodów do tego mają te, które kiedyś były słabiej rozwinięte. Takie państwa, jak Grecja, Portugalia, Irlandia czy Hiszpania na wejściu do UE bezwzględnie skorzystały. Ich ogólny rozwój uległ wyraźnemu przyspieszeniu. Wprawdzie nie wszystkie z nich potrafiły w pełni spożytkować pojawiające się wraz z integracją możliwości awansu, tym nie mniej gdyby pozostały poza UE, poziom życia byłby w tych krajach o wiele niższy niż jest obecnie.

Na integracji z Unią mogą natomiast stracić te kraje, w których poziom życia jest wyższy niż w Unii Europejskiej, a więc np. Szwajcaria, Norwegia i Islandia, które pozostają na razie poza tym ugrupowaniem. W przypadku naszego kraju na integracji z Unią Europejską na pewno zyskamy bardzo wiele, bowiem przystępując

---

<sup>20</sup> [http://www.wodip.opole.pl/~logogolin/klub\\_europejski/pat.htm](http://www.wodip.opole.pl/~logogolin/klub_europejski/pat.htm), 21.03.05.

do unijnej „piętnastki”, poziom życia polskiego społeczeństwa, dość widocznie odbiegał od standardów życia społeczeństw krajów unijnych. W największym stopniu skorzystają polscy rolnicy oraz pozostali mieszkańcy wsi. Po pierwsze, z tego choćby względu, że Unia Europejska od samego początku przyjęła politykę chronienia swojego rolnictwa. Po drugie, dlatego, że obecnie w podobny sposób chce uchronić obszary wiejskie, walory środowiska naturalnego oraz nie dający się przecenić dorobek kulturowy wsi. *Wprowadzie ochrona rodzimego rolnictwa przy pomocy wysokich cel oraz wysokich dopłat do eksportu żywności doprowadziła w końcu do kosztownej nadprodukcji, jednak podstawowe cele Wspólnej Polityki Rolnej UE zostały osiągnięte*<sup>21</sup>.

Najpoważniejsze koszty związane z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej wiążą się z koniecznością dokonania zmian strukturalnych w gospodarce, które po pełnym otwarciu granic pozwalają jej sprostać europejskiej konkurencji. Trzeba pamiętać, że gdyby nawet Polska nie zdecydowała się na przystąpienie do Unii Europejskiej, i tak musiałaby ponieść koszty modernizacji zacofanych sektorów swej gospodarki – w tym wypadku, oczywiście własnymi siłami. Po przystąpieniu do Unii Europejskiej część wydatków modernizacyjnych została pokryta ze specjalnych funduszy unijnych przeznaczonych na wyrównywanie dysproporcji między biednymi i bogatymi regionami oraz z dotacji na rolnictwo i innych form pomocy dla nowych członków UE. Wspominany już przykład Irlandii, ale także Hiszpanii i Portugalii pokazuje, że unijna pomoc może zaowocować znacznym przyspieszeniem wzrostu gospodarczego i dobro-

---

<sup>21</sup> Tamże, s. 5-6.

bytu. Tysiące kilometrów nowych dróg i autostrad w tych krajach, rozwijające się dynamicznie miasta i regiony, zmodernizowane zakłady pracy i radzące sobie z konkurencją gospodarstwa rolne. Korzyści te są oczywiste także dla pozostałych państw Środkowej i Wschodniej Europy, czyli między innymi dla Polski, które decydują się na trudny proces dostosowania, licząc że owoce członkostwa wyrównają z nawiązką ponoszone obecnie koszty<sup>22</sup>.

Napływ kapitału i nowoczesnych technologii do Polski przyspieszy wzrost gospodarczy, a tym samym przyczyni się do poprawy sytuacji materialnej rodzin i obniżenia bezrobocia. Ten sam skutek będzie miał napływ znacznych środków z funduszy strukturalnych i innych programów pomocowych Unii, zwłaszcza wspierających naszą wieś. Przystąpienie do Unii przynosi i będzie przynosiło wiele korzyści i udogodnień, których nie da się przeliczyć ani oszacować. Chodzi między innymi o swobodę osiedlania i pracy w dowolnym kraju Unii, uznawanie równorzędności świadectw i dyplomów, lepszą ochronę konsumentów, wyrównanie standardów w ochronie zdrowia, edukacji i pracy, wreszcie szeroki udział w europejskim dziedzictwie kulturalnym. Nie stanie się to z dnia na dzień, ale opóźnianie członkostwa oddaliłoby nas gwałtownie od tych zdobywcy europejskiej cywilizacji. Poza tym wstępując do Unii Europejskiej skorzystamy ponadto z gotowego już dorobku państw UE we wszystkich dziedzinach – od gospodarki do prawa.

Zachowując własną niepodległą ojczyznę, czyniąc jej gospodarkę silną i stabilną, mamy szansę na umocnienie jej rzeczywi-

---

<sup>22</sup> J. Barski, *Unia Europejska jest zgubą dla Polski*, Wydawnictwo Polskie, Warszawa 2004, s. 53-54.

stej niezależności i przywrócenie naszemu państwu godnego miejsca w Europie. Mamy też szansę umocnić naszą tożsamość kulturową, pielęgnując własne tradycje, obyczaje i język, tak jak to czynią inne narody Unii Europejskiej.

Mając oparcie w Unii, otoczeni przyjaznymi nam państwami, możemy czuć się bezpieczniej we współczesnym świecie. Mamy wreszcie jako pokolenie przełomu tysiącleci wielką szansę na zrealizowanie marzeń naszych ojców o ojczyźnie dobrobytu i pokoju wśród narodów Europy. Jest to szansa, której nie da się powtórzyć. Jest to nadzieja, której nie możemy zaprzepaścić pamiętając o przyszłości naszych dzieci i wnuków.

## **10. Przyszłość polskiego członkostwa w Unii Europejskiej**

Przyszłość Polski w Unii Europejskiej jest dla nas wielkim wyzwaniem. Jednak stojące przed nami zadanie może przerazić wielu z nas. Musimy sobie jednak zdać sprawę z tego, że jest to szansa na skokowe podniesienie cywilizacyjnego poziomu Polski. Przed nami jeszcze jest wiele lat trudności i ogromnej pracy. Należy jednak pamiętać o celu i stawce, o jaką toczy się ta gra. Te trudności będzie o tyle łatwiej pokonywać, że nie mamy odwrotu<sup>23</sup>.

Polska ma wciąż szansę dokonać wyboru odnośnie swojej przyszłości w Unii Europejskiej. Może pójść drogą wyznaczoną przez Grecję lub też przez Irlandię. Wydawać się może, że wybór jest prosty: odważne reformy, zmniejszenie roli państwa w gospodarce, obniżenie podatków i wydatków, co w efekcie da szansę na dynamiczny rozwój. Dzięki temu za jakiś czas uda się nam stworzyć

sytuację jaka zaistniała w Irlandii. Drogą jaką wytyczyła Grecja pójść nie możemy, ponieważ wysiłek, jaki do tej pory włożyliśmy w naszą integrację z Unią Europejską oraz w ostatni rok członkostwa, legnie w gruzach, a odbudowa tego wszystkiego byłaby nadzwyczaj trudna.

## **10. Zakończenie**

Po pierwszym roku członkostwa Polski w Unii Europejskiej wiele osób dokonało subiektywnej analizy kosztów i korzyści naszego członkostwa w strukturach unijnych, i zapewne każda z tych analiz różniłaby się od siebie. Bowiem każdy z nas miał inne oczekiwania związane z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, każdy z nas życzyłby sobie innych korzyści oraz profitów. Pewne jest jednak to, że jesteśmy już w strukturach unijnych i pracujemy na lepszą przyszłość polskiego członkostwa. Nieważne jak długo trwały negocjacje oraz jak liczne koszty musieliśmy ponieść chcąc stać się krajem członkowskim. Istotne jest to, że możemy wspólnie z innymi krajami członkowskimi pracować na lepszą przyszłość wspólnej Europy. Co prawda pozycja i siła polityczna Polski jest znacznie niższa od średniej unijnej ale musimy pamiętać, że każdy kolejny rok będzie przynosił zbliżenie Polski do standardów unijnych zarówno pod względem politycznym jak i ekonomicznym, czy społecznym.

---

<sup>23</sup> <http://www.radio.com.pl/polonia/pl/unia/rozmowa.asp?tlId=135>, 21.06.05.

Należy pamiętać, że idąc do Unii Europejskiej nie idziemy na wojnę ale po to aby stać się pełnoprawnym członkiem Wspólnoty Europejskiej. Należy walczyć o nasze interesy „w Europie” a nie „przeciw Europie”. Nasza obecność w Unii Europejskiej powinna popierać postawę konstruktywną, budować Europę solidarną. Ważne jest aby nie godzić się na Europę tzw. „dwóch prędkości” czy też unijne dyrektariaty kilku najsilniejszych. Bowiem Europa nie ma się stawać monarchią tylko kontynentem równoprawnych państw.

Unia solidarnych narodów, budowana w partnerstwie wszystkich, z dominującą kulturą wewnętrznego kompromisu, wzmacniająca partnerstwo transatlantyckie, prowadzącą otwartą na współpracę, aktywną politykę wobec państw Europy Wschodniej, wreszcie Unia potrafiąca wyważyć współistnienie wolnego rynku i przedsiębiorczości z elementami solidarności społecznej – taka Unia może i będzie się rozwijać.

Celami polskiej polityki europejskiej powinny stać się: dbałość o elementy solidarności i spójności w poszczególnych politykach unijnych oraz forsowanie odpowiedniego kształtu wschodniego zaplecza Unii Europejskiej, czyli aktywna polityka wobec Ukrainy, Białorusi oraz Mołdawii. Równie istotne jest dbanie o dobre, partnerskie stosunki z Rosją, które będą się opierały na mocnej pozycji Polski jako partnera – członka Unii Europejskiej. Wśród celów polskiej polityki nie powinniśmy zapominać o jak najlepszych stosunkach transatlantyckich, które są siłą zapewniającą bezpieczeństwo europejskie. Poza tym, chcąc stać się równoprawnym partnerem państw starej Europy, musimy zadbać o jak najlepszy dostęp do

europejskiego rynku edukacyjnego oraz kulturalnego, jako gwarancję rozwoju polskiego społeczeństwa.

Należy jednak pamiętać, że należy promować to, co polskie, bronić i chronić korzeni a zarazem roztropnie korzystać z tego co obce. Odnosi się to nie tylko do kultury, ale i gospodarki, do procesów społecznych oraz ustawodawstwa. Bowiem rola polskiej tradycji w dialogu kultur jest niezwykle istotna.

Unia musi stać się bardziej demokratyczna, bardziej przejrzysta i bardziej skuteczna. Powinna także sprostać trzem zasadniczym wyzwaniom: w jaki sposób zbliżyć obywateli, w pierwszej kolejności młodzież, do idei europejskiej i europejskich instytucji; w jaki sposób zorganizować życie polityczne oraz europejski obszar polityczny w poszerzonej Unii oraz jak przekształcić Unię w czynnik stabilizacji oraz model dla nowego, wielokierunkowego świata. Są to wyzwania na najbliższych kilka lat, z którymi miejmy nadzieję, Unia Europejska sobie poradzi.

Marcin Szewczyk

## **Instytucjonalnie uwarunkowane lokalne aspekty subsydiarności**

*czyli rozważania na temat subsydiarności, elementów działania mediów regionalnych oraz funkcji wspieranego przez wolontariat sektora pozarządowego w działaniach w środowisku lokalnym\**

### **1. Wprowadzenie**

Zakres tematyczny niniejszego tekstu jest stosunkowo szeroki, jednak obejmuje zagadnienia, które związane są bezpośrednio z praktycznym działaniem i realizacją zasady subsydiarności. Właśnie jej funkcjonowanie jest elementem spajającym problematykę poruszaną w ramach niniejszych rozważań. Każdy ze składników – sektor pozarządowy, charakterystyczny dlań wolontariat i media lokalne – w określonym stopniu znajduje swoje usprawiedliwienie w niej i dzięki niej może funkcjonować w społeczności określanej jako lokalna czy regionalna, kształtując bezpośrednio ten poziom. Szczególną istotnym elementem jest porównanie cech działania organizacji pozarządowej do mediów, także lokalnych. Wyprowadzenie tej analogii ma tu jednak rolę służebną i jest ona wykorzystana jedynie jako przydatne narzędzie poznawcze.

---

\* Tekst ten pierwotnie został przygotowany w 2001 roku jako materiał wyjściowy do wykładu na jednym ze szkoleń organizowanym przez Ligę Kobiet Polskich. Następnie był wielokrotnie modyfikowany, aby po skrócie ostatecznie przyjąć prezentowaną tu formę.

## **2. Subsydiarność w UE**

### **a. czym jest ta subsydiarność?**

Nazwa na określenie subsydiarności pochodzi od łacińskiego określenia pomocy – *subsidium* i związana jest z okazywaniem wsparcia<sup>1</sup>, gromadzeniem sił rezerwowych. Przy przeniesieniu tego określenia na poziom wewnątrzpaństwowy pojawia się określenie władzy publicznej jako tej, która została powołana do wspierania społeczności lokalnej w realizacji jej własnych celów. Jednocześnie sugeruje że władza winna mieć znaczenie wspierające w stosunku do działań jednostek, do działań realizowanych na poziomie najniższym – służącym także jednostkom. Dlatego też bardzo ważnym elementem funkcjonowania subsydiarności i do określania tego pojęcia jest istnienie i funkcjonowanie świadomego społeczeństwa obywatelskiego, zaangażowanego swymi siłami w rozwiązywanie różnorodnych problemów i realizację długoterminowych celów. Jednocześnie także konieczne do zaistnienia subsydiarności jest także działanie funkcjonującej demokracji<sup>2</sup>, umożliwiającej poprzez swoje mechanizmy nie tylko istnienie społeczeństwa obywatelskiego, ale także pozwalającego na realizację działań odgórnie niesterowanych.

### **b. cecha określona! w UE**

Po pierwsze należy zaznaczyć, że ta cecha władzy w sposób jednoznaczny i najpełniejszy została dookreślona właśnie za sprawą Wspólnoty i w niej samej. Nie tylko stanowi ona podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej, ale znalazła ona we Wspólno-

---

<sup>1</sup> M. Szymczak (red.), *Słownik Języka Polskiego*, Warszawa 1989, s. 366.

<sup>2</sup> Jedno z kryteriów kopenhaskich.

cie, poprzez działania w niej podejmowane swego największego orędownika i najpełniejszą realizację, która bez praktycznego działania na poziomie regionu, bez samoidentyfikacji, lokalnego postrzegania potrzeb, działania dla dobra *małej ojczyzny* nie mogłaby się w takim stopniu realizować.

Tak jak w przypadku subsydiarności na poziomie krajowym polega ona na przejmowaniu przez niższe szczeble władzy uprawnień nadrzędnych organów, tak w przypadku działań wspólnotowych kierunek jest odmienny i polega ona na nieprzekazywaniu pewnych uprawnień na szczebel wyższy.

Główny punkt ciężkości zasady subsydiarności sprowadza się do podziału kompetencji pomiędzy trzy poziomy:

- wspólnotowy;
- państwowy (krajowy);
- regionalny (lokalny)<sup>3</sup>.

Zatem dynamika ruchu przekazywania kompetencji zachodzi na dwóch płaszczyznach, a w zależności od sektora działania i zapotrzebowania kierunek jest wstępujący lub zstępujący. Przy czym pragmatyzm i zdrowy rozsądek powinny być najważniejszymi wyznacznikami działania zasady subsydiarności pomiędzy posiomami.

Dzięki temu subsydiarność może regulować niemalże całą sferę stosunków pomiędzy poziomami podziału kompetencji, począwszy od sfery ogólnoeuropejskiej – wspólnotowej, poprzez poziom krajowy – narodowy, a skończywszy na uwarunkowaniach dotyczących bezpośrednio człowiek jako jednostki.

### **c. a są źródło znaczenia pomocniczości?**

Jaka jest przyczyna przykładania tak wielkiej wagi do działania zasady pomocniczości? Wydaje się, że głównym celem jest doprowadzenie do usamodzielnienia na określonym poziomie jednostek organizacji państwa lub Wspólnoty. Takie usamodzielnienie podnosi odpowiedzialność i upraszcza system państwowy, czyniąc go stabilniejszym i bardziej wiarygodnym dla obywateli. Ponadto na wyższym poziomie system ten zapobiega zbytniej centralizacji władzy w UE oraz dodatkowej rozbudowy i tak już nadmiernie skomplikowanego centralnego aparatu administracyjnego Wspólnoty.

Oczywiście subsydiarność to jednocześnie pole walki pomiędzy zwolennikami ściślejszej federacji w ramach UE oraz jej przeciwnikami, chcącymi pozostawić państwom członkowskim jak najszerszą suwerenność i kompetencje w jak największej ilości dziedzin. Przejawem takiego dwutorowego myślenia jest z jednej strony odrzucenie w 2005 roku pierwszej próby wprowadzenia Traktatu Konstytucyjnego<sup>4</sup>, a z drugiej wyniki badania przeprowadzonego przez EUROSTAT w końcu tego samego roku, w którym 49% mieszkańców Unii Europejskiej opowiedziało się za wznowieniem prac nad utworzeniem Konstytucji dla Europy<sup>5</sup> oraz po-

---

<sup>3</sup> Por.: *Subsydiarność*, [http://europa.delpol.pl/II/4\\_8.php](http://europa.delpol.pl/II/4_8.php), z dnia 07.06.02.

<sup>4</sup> Po zmianie pod koniec 2005 roku rządów w Polsce, także i polskie, początkowo entuzjastyczne podejście do eurokonstytucji uległo zmianie, por.: J. Pawlicki, *Konstytucja UE – PIS przeciwko wszystkim*, „Gazeta Wyborcza”, 14.02.06, s. 14.

<sup>5</sup> Za: *Prawie 50% obywateli UE chce rozpocząć negocjacje w sprawie konstytucji*, z: <http://www.rzeczpospolita.pl/europa.news/index.html#1>, z dnia 22.12.05.

stępujący w innych państwach na początku 2006 roku proces ratyfikacji traktatu<sup>6</sup>.

#### **d. trwale umocowania traktatowe i prawne<sup>7</sup>**

Zgodnie z zapisami art. 5 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, działa ona jedynie w zakresie takich uprawnień, jakie zostały jej dobrowolnie przekazane przez państwa członkowskie Traktatem.

O tym, czy zawieszenie suwerenności w kolejnych dziedzinach, które nieodłącznie wiąże się ze stosowaniem zasady subsydiarności będzie konieczne, mogą także decydować względy bezpieczeństwa wspólnotowego. Dwukrotne zmniejszenie dostaw paliw gazowych z Rosji na początku 2006 roku<sup>8</sup> zmusiło państwa członkowskie do rozważania nad wprowadzeniem wspólnej polityki w dziedzinie energetyki, z którą wiązałoby się nawet utworzenie systemu ogólnowspólnotowego obiegu gazu i dostępu do informacji na temat posiadanych przez poszczególne państwa członkowskie zmagazynowanych rezerw surowców energetycznych<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Por.: K. Niklewicz, *Reanimacja eurokonstytucji*, „Gazeta Wyborcza”, 10.02.06, s. 10, tegoż, *Parlament Europejski ożywia eurokonstytucję*, „Gazeta Wyborcza”, 20.01.06, s. 13, J. Bielecki, *Nawet Blair chce konstytucji*, z: [http://www.rzeczpospolita.pl/gazeta/wydanie\\_060218/swiat\\_a\\_2.html](http://www.rzeczpospolita.pl/gazeta/wydanie_060218/swiat_a_2.html), z dnia 20.02.06.

<sup>7</sup> Szczegółowy opis umiejscowienia subsydiarności we wspólnotowym porządku prawnym znajduje się w: Z. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Zakamycze 1999.

<sup>8</sup> Pierwszy raz w związku ze sporem Rosji z Ukrainą, drugi raz w wyniku mrozów.

<sup>9</sup> A. Słojewska, *Wyciągnąć wnioski z surowej lekcji*, za: [http://www.rzeczpospolita.pl/gazeta/wydanie\\_060105/swiat/swiat\\_a\\_7.html](http://www.rzeczpospolita.pl/gazeta/wydanie_060105/swiat/swiat_a_7.html), z dnia 5.01.06, K. Niklewicz, *Europa mądra po szkodzie*, „Gazeta Wyborcza”, 17.01.06, s. 19. Z drugiej strony należałoby w aspekcie subsydiarnym zwrócić szczególną uwagę na prace nad budową gazociągu na dnie Morza Bałtyckiego, por.: B. T. Wieliński, A. Kublik, *Rura dzieli Europę*, „Gazeta Wyborcza”, 9.09.05, s. 26; A. Podolski, *Groźny gazpakt Rosji i Niemiec*, „Gazeta Wyborcza”, 9.09.05, s. 29.

Dla zachowania w ramach Wspólnoty równowagi i praw określonych w art. 6 TWE nawet w stosunku do dziedzin, które są wyłączone spod zasady subsydiarności pojawiają się możliwości działania na poziomie krajowym, nawet w dość drastyczny sposób wkraczając na pole zarezerwowane dla Wspólnoty.

Kolejnym traktatem, bardzo istotnym dla zasady subsydiarności funkcjonującej na poziomie unijnym jest Traktat Amsterdamski, a konkretnie załącznik do tegoż Traktatu dotyczący zasady subsydiarności o tytule „Protokół w przedmiocie stosowania zasady subsydiarności i proporcjonalności”. Po raz pierwszy przy okazji tworzenia Traktatu wspólnotowego poświęcono tyle miejsca zasadzie subsydiarności. Powtórzono w nim częściowo postanowienia Rady Europejskiej podjęte podczas spotkania w Edynburgu. Dodatkowo zaznaczono, że zasada subsydiarności nie może przeciwdziałać:

- postanowieniom traktatowym;
- spójności prawa wspólnotowego;
- funkcjonowaniu instytucji unijnych;
- współdziałaniu prawa wspólnotowego oraz krajowego.

Z pewnością zasadę subsydiarności wobec społeczności lokalnej w najpełniejszy sposób dookreśla Europejska Karta Samorządu Terytorialnego. Zapisy jej art. 4 określają zakres kompetencji społeczności lokalnej wobec wyłączeń tej kompetencji lub zakresu uprawnień innych organów władzy.

#### **e. niemałe ojczyzny nie...**

Wykorzystując funkcjonowanie zasady subsydiarności integracyjne we współczesnej Europie przebiegają w sposób, który

można określić, jako *autorsko* europejski. Ukształtowanie Rynku Wewnętrznego, stopniowe włączanie niektórych form działania spoza obszaru gospodarczego do zakresu działania Wspólnoty z jednej strony odbierają państwom ich suwerenne uprawnienia w wielu dziedzinach i jednocześnie z drugiej, kształtują bardzo szczególny obraz integracji, który nie poddaje się prostemu określeniu i definicji mówiącej, że Unia zmierza do bycia odpowiednikiem Stanów Zjednoczonych. Poziom ogólnoeuropejski jest poziomem ponadnarodowej tożsamości, która jednak jest tożsamością w znacznej mierze jedynie formalną, nie odnoszącą się do jakiegokolwiek konkretnej sfery, a jedynie do idei wspólnej Europy, która większości mieszkańców Polski przedstawia się przede wszystkim jako możliwość legalnej pracy za granicą, dopłaty rolnicze oraz fundusze strukturalne.

Jednak codzienny wymiar integracji nie powinien przejawiać się tylko w możliwości wyjazdu, ale także na poziomie identyfikacji z najbliższym regionem. Dookreślenie zasięgu tego wymiaru poza sam aspekt ekonomiczny, związany z możliwością migracji zarobkowych i pozyskania środków z budżetu wspólnotowego. Jest zarazem odpowiedzią na niezadane pytanie jak daleko wokół nas rozciąga się nasza europejska świadomość. Jak dalekie jest pojęcie naszego MY. Jak wielka jest nasza *mała ojczyzna*. I nie chodzi tu wcale o narzucane w mniej lub bardziej uzasadniony sposób podziały administracyjne i o obszary działania, ale o płaszczyznę świadomości swej odrębności, wyjątkowości i identyfikacji w społeczeństwie.

Szczególna rola i znaczenie przypada najbliższemu regionowi, który staje się właśnie tym obszarem i jest w stanie, ze względu na swoją dosłowność, bliskość i możliwość fizycznego kontaktu z nim, stać się elementem najpełniejszej identyfikacji, uświadomienia sobie swojej tożsamości. Jednocześnie poziom regionalny, bez względu na to czy określimy tak zasięg analogiczny do obszaru wsi, gminy, miasta, powiatu, czy województwa, jest tym, na którym kształtuje się, poprzez osadzenie w relacjach z innymi ludźmi *mała ojczyzna*.

Tak określone i przede wszystkim uświadomione, realizowane w sposób jak najbardziej praktyczny poczucie istnienia w ramach *ojczyzny*, przede wszystkim tej *małej*, staje się probierzem i właściwie wyznacznikiem, a następnie także i strażnikiem identyfikacji i lokalnej tożsamości.

### **3. Sektor III**

#### **a. do-określając**

W każdym demokratycznie ukonstytuowanym układzie społecznym funkcjonuje przede wszystkim sektor publiczny, określany także jako państwowy. Drugim jest sektor sfery prywatnej – przedsiębiorczości i działań z nią związanych. Trzeci sektor obejmuje sferę, którą można określić jako socjalną lub też społeczną. Takie dwoiste określenie wynika z niejednorodności owej trzeciej grupy, w której mieści się działalność wszelkich formalnie lub na poły formalnie zorganizowanych grup – innymi słowy tych środowisk, które podejmują niezależną działalność społeczną.

Teoretycy aktywności społecznej charakteryzują każdy z tych sektorów w następujący sposób:

- Pierwszy sektor – państwo – zajmuje się głównie organizowaniem, przeprowadzaniem i finansowaniem redystrybucji dóbr, dokonywanej w oparciu o ustalone, względnie trwałe i kolektywne kryteria. Zasady działania tego sektora to: *egalitaryzm i bezpieczeństwo*.
- Drugi sektor – rynek – poprzez anonimową nie opartą na głębszych więzach produkcję zaspokaja przede wszystkim potrzeby materialne, wyrażone w pieniądzu. Zasad działania: *zysk*.
- Trzeci sektor dąży do (samo) zabezpieczenia ludzi według kryteriów opartych o osobiste i rzeczywiste ich potrzeby, kierując się zakorzenionymi w świadomości społecznej zasadami i wartościami. Zasady działania: *dobro wspólne, solidaryzm społeczny*<sup>10</sup> wykraczający poza zaspakajanie jedynie potrzeb własnych<sup>11</sup>.

W dość przypadkowy sposób nazwa *III sektor* jest zbliżona do określenia przypisywanego usługom jako trzeciej podstawowej formie działalności gospodarczej, gdy produkcja i rolnictwo stanowią dwie pierwsze. Przypadkowo czy też nie, sektor organizacji pozarządowych rzeczywiście można określić jako sektor usługowy, aczkolwiek w oczywisty sposób usługi te są dość szczególne i w szczególny sposób ukierunkowane. Usługi realizowane przez organizacje pozarządowe skierowane są w dwóch podstawowych

---

<sup>10</sup> Adalbert Evers, za: T. Schimanek, *Organizacje pozarządowe w Polsce*, [http://www.kprm.gov.pl/reformy/NOWE\\_PRAWO\\_SAM/komentarz/a-21b.htm](http://www.kprm.gov.pl/reformy/NOWE_PRAWO_SAM/komentarz/a-21b.htm), z dnia 7.06.02.

<sup>11</sup> M. Załuska, *Spoleczne uwarunkowania angazowania w działalność organizacji pozarządowych*, [w:] M. Załuska, J. Boczoń (red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa 1984, s. 74.

kierunkach. Z jednej strony ku obywatelowi, z drugiej natomiast ku państwu. Jednak obydwa te kierunki dotyczą tych samych sfer działania. Obejmują obszary, w których pojawia się zapotrzebowanie społeczne na takie działania a jednocześnie z różnorodnych powodów nie można oczekiwać, że państwo będzie te potrzeby zaspakajało.

Już sama nazwa „pozarządowe”<sup>12</sup> wskazuje na coś co funkcjonuje poza strukturą rządu, poza władzą. Jednak w ten sposób można by określić każdą działalność, która przebiega poza strukturami rządowymi, a obszar ten ma olbrzymi zakres. Zatem nazwa ta mówi nam coś więcej, sugeruje, iż jest to jakaś sfera szczególnych *usług*, która może być lub powinna być wypełniana przez państwo, jako jemu tradycyjnie przypisana, a nie jest w ogóle lub częściowo wypełniania, wymagając wsparcia ze strony ruchu obywatelskiego. Każda władza państwowa potrzebuje wsparcia w dotarciu do ludzi. W tym tkwi istota zapotrzebowania na sprawne funkcjonowanie III sektora. Tym bardziej, że dla państwa zawsze najistotniejsza pozostaje racja stanu, podczas gdy dla organizacji pozarządowych najważniejsza w każdej sytuacji jest racja człowieka.

Wskazane powyżej określenia, najpełniej chyba oddają realne oczekiwania wobec NGO, ale w praktyce używa się także innych określeń, które w znacznym stopniu definiują tego typu organizacje, dookreślając także ich inne zadania. Są to: organizacje

---

<sup>12</sup> *non-governmental organisations* – NGO.

samopomocy społecznej, sektor niezależny, sektor społeczny, sektor niekomercyjny<sup>13</sup>.

#### **b. zyski muszą być!**

W tym miejscu należy rozważyć zagadnienie przychodów i zysków osiąganych przez organizacje III sektora.

Mogą one wypracowywać dochód z różnorodnych działań niekomercyjnych wskazanych w statucie – jak choćby z ulicznych zbiórek pieniędzy, mogą także prowadzić odpłatną działalność gospodarczą<sup>14</sup>. Inne źródła funduszy przeznaczonych na ich działania, to ofiarność sponsorów prywatnych, konkursowe dotacje publiczne, a także 1% podatku dochodowego od osób fizycznych.

W przypadku zysków wypracowywanych przez NGO w ramach statutowej działalności to, odmiennie niż w przedsiębiorstwach komercyjnych, które mogą je wypłacać w postaci swoistej dywidendy pracownikom, jest on zawsze przeznaczany na działalność statutową. Jest to w sumie analogiczna sytuacja do przedsiębiorstw komercyjnych, które miast wypłacać pracownikom, akcjonariuszom czy właścicielom zyski, często inwestują w dalszy rozwój firmy. Jednak w przypadku NGO owe szczególne inwestycje mają charakter obligatoryjny i funkcjonują jako statutowy *nakaz inwestycyjny* nakierowany na realizację celów określonych w statucie.

Zysk, rozumiany szerzej niż przychód finansowy, osiągany przez NGO, jest zyskiem nie tylko samej organizacji, ale ma o wiele szerszy charakter, wykraczający nawet poza obszar działania

---

<sup>13</sup> [http://www.los.lublin.pl/cint/abc\\_1.htm](http://www.los.lublin.pl/cint/abc_1.htm), z dnia 7.06.02.

danej fundacji czy stowarzyszenia. Na działalności nawet najmniejszej NGO zarabia praktycznie całe społeczeństwo, włączając w to struktury władzy, choć tego zysku nie sposób przeliczyć na wymierne w znaczeniu finansowym wskaźniki<sup>15</sup>.

W związku z kosztami ponoszonymi przez NGO należy wspomnieć o tym, że w każdej organizacji pozarządowej, poza osobami pracującymi dobrowolnie bez pobierania wynagrodzenia, powinna funkcjonować pewna grupa osób, które pobierają za wykonywane zadania godziwe wynagrodzenie, proporcjonalne do wykonywanych obowiązków. Ta grupa osób stanowi trzon organizacji najściślej z nią związanej, pozwalającej jej funkcjonować nawet gdy działalność wolontariatu z różnych przyczyn jest ograniczona lub też nie ma jej w ogóle. Ponadto należy na tę grupę osób spojrzeć w analogiczny sposób jak na pracowników służby cywilnej. Aby istniała ciągłość działania, swego rodzaju *pamięć wewnętrzna* urzędu czy też organizacji, konieczne jest zachowanie pewnej stałej grupy osób, która bez względu na zmiany polityczne czy też możliwość bezpłatnej pracy w postaci działania wolontariuszy, zapewni ciągłość funkcjonowania.

### **c. status ostrożnie kryteriovany**

Międzynarodowe kryteria określające status NGO wymagają od nich wypełniania konkretnych warunków. Na początek należy wskazać tzw. kryterium zerowe, którym jest formalny status organizacji pozarządowych. Teoretycznie nie jest on konieczny do

---

<sup>14</sup> Dział II rozdział 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, art. 5 ust. 5 ustawy o fundacjach, art., art. 34 ustawy Prawo o stowarzyszeniach.

togo, aby NGO istniało i funkcjonowało. Jednak struktury instytucjonalne, jakimi niewątpliwie są NGO dla pełniejszego i nieociągającego się o anarchię funkcjonowania wymagają osadzenia w prawie i systemie państwa w jakim funkcjonują. Stąd konieczność wypełnienia formalnego elementu, jakim jest uzyskanie statusu prawnego<sup>16</sup>.

W zakres określenia NGO wchodzi wiele typów organizacji, o różnorodnym statusie. Do najbardziej powszechnych należą:

- fundacje;
- stowarzyszenia (w tym stowarzyszenia zwykłe)<sup>17</sup>;
- grupy wsparcia;
- grupy pomocy wzajemnej.

Przynależność danej organizacji do którejś z tych grup ma głównie wymiar instytucjonalny i prawny. Z punktu widzenia aktywności i intensywności działań różne statusy tych organizacji nie mają mocy wartościującej i w każdej z tych grup można spotkać organizacje o różnorodnym zasięgu i pokrywających się celach oraz sposobach i metodach działania. Jednak najczęściej, co zostało wskazane i potwierdzone w polskim ustawodawstwie, mamy do czynienia z fundacjami oraz stowarzyszeniami.

Do grupy powszechnie uznanych kryteriów określających organizacje pozarządowe należą także następujące:

---

<sup>15</sup> Jednak zasięg zysku społecznego musi być obszerny, skoro liczbę NGO w Polsce na 109 tysięcy, za: Ministerstwo Polityki Społecznej, *Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2007-2013*, Warszawa 2005, s. 8.

<sup>16</sup> „Nowa Konstytucja RP w Art. 58 „zapewnia każdemu wolność zrzeszania się” a w Art.12 „zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji””, cyt. za.: T. Schimanek, dz. cyt.

<sup>17</sup> Rozdział 6 ustawy Prawo o stowarzyszeniach.

1. prywatne – niepubliczne, nierządowe, niesamorządowe, niepaństwowe (jest to znaczące wyłączenie z grupy I sektora);
2. funkcjonujące na zasadzie *non-profit* (to z kolei jest wyłączenie z II sektora i jednocześnie oznacza że NGO są nierynkowe i nie kierują się zatem chęcią zysku, choć mogą przynosić dochód przeznaczany dalej na realizację celów statutowych);
3. niezależne w najwyższym możliwym stopniu od struktur państwowych, gospodarczych oraz samorządowych (w tym punkcie pojawia się kwestia suwerenności od państwa w podejmowaniu wszelkiego rodzaju decyzji);
4. ochotnicze, dobrowolne, wspierające się w znacznej mierze na wolontariacie (to bardzo ważny punkt odróżniający NGO od instytucji państwowych, gdyż znaczy że nie istnieje żaden przymus, w szczególności prawny, związany z działaniem w ramach organizacji, gdyż powstają one i funkcjonują z mocy woli założycieli i działaczy);
5. nakierowane na zmianę zachowań ludzkich i wspólnego dobra (w związku z tym punktem każde działanie podejmowane w ramach NGO jest działaniem podejmowanym dla dobra określonej wspólnoty, która jest wyznaczona statutowym zasięgiem jej funkcjonowania)<sup>18</sup>.

#### **d. funkcjonalizm zadań**

Odwołując się do usługowej funkcji organizacji pozarządowych i sfery ich aktywności pojawia się pytanie, jakie jest źródło

---

<sup>18</sup> Za: O. A. Schultz, *Katolickie organizacje pozarządowe wspierają rozwój samorządności gminy, powiatu i województwa*, [http://www.kprm.gov.pl/reformy/NOWE\\_PRAWO\\_SAM/komentarz/a-21k.htm](http://www.kprm.gov.pl/reformy/NOWE_PRAWO_SAM/komentarz/a-21k.htm), z

istniejącego obszaru *pustki* pomiędzy sferą aktywności państwa a oczekiwaniami obywateli. Z jednej strony państwo nieustannie podejmuje mniej lub bardziej udane próby zmiany swego paradygmatu, dostosowując się w wyniku uwarunkowań i zależności regionalnych, a także coraz częściej globalnych, do nowych możliwości i optymalnych modeli aktywności. Motorem tych działań jest oczywiście jak najpełniejsza realizacja idei suwerenności<sup>19</sup> i osadzanie tworu państwowego w jeszcze szerszym kręgu uwarunkowań. W takiej perspektywie wiele dotychczas wypełnianych funkcji państwa zostaje odsunięte poza zakres jego zainteresowania. Z drugiej strony cechą charakterystyczną społeczeństw państw demokratycznych jest ciągle poszerzanie zakresu oczekiwań i wymagań społeczeństwa wobec rzeczywistości, aktywne poszukiwanie nowych sfer aktywności obywatelskiej, które owocuje współpracą sfery społecznej z państwową<sup>20</sup>.

Zatem owa pustka tworząca się pomiędzy możliwościami państwa a oczekiwaniami obywateli jest efektem skrzyżowania dwóch kierunków działania – na poziomie państwowym – zawężającej i na poziomie obywatelskim – poszerzającej. Raz rozpoczęty proces oddawania (kompetencji) i wzrostu (oczekiwań) napędza się niejako automatycznie (*spill-over*), zataczając coraz szersze kręgi obejmujące kolejne sfery aktywności państwa i człowieka.

W ten sposób obszar III sektora, uwzględniając dodatkowo niektóre możliwe ścieżki finansowania oraz całą sferę partnerstwa

---

dnia 07.06.02, za: T. Schimanek, dz. cyt. oraz za: R. Koźlicka, *Pozycja sektora pozarządowego w Unii Europejskiej*, Klon/Jawor 2000.

<sup>19</sup> Stosunek suwerenności wyrażanej w sferze sfery kompetencji do idei subsydiarności podstawo opisany jest Z. Zgud, dz. cyt., s. 41-42.

prywatno-publicznego (czy też publiczno-prywatnego), staje się jednocześnie realną i być może jedyną przestrzenią do prowadzenia praktycznego dialogu pomiędzy zmieniającym się wciąż w swym paradygmacie państwem a społeczeństwem zyskującym coraz większą świadomość samoodpowiedzialności.

Dzieje się tak dzięki trzem podstawowym funkcjom, jakie przypisane są organizacjom pozarządowym, w szczególności dzięki pierwszej z nich:

- a. funkcja reprezentacji bezpośredniej oraz zaspakajania potrzeb społeczności – polega ona na zaspakajaniu potrzeb społecznych, których nie wypełnia I i II sektor, wykorzystując już istniejące i funkcjonujące kanały działania;
- b. funkcja urzeczywistniania wspólnoty – poprzez swoje działania wpływające na poprawę warunków funkcjonowania społeczności lokalnej i wypływające z jej realnych potrzeb, NGO kreują powstanie silniejszych więzi, umacniając jedność i poczucie tożsamości;
- c. funkcja usługowo-innowacyjna w określonym statucie zakresie.

NGO powinny reagować na potrzeby pojawiające się w danej społeczności. Jednak ich zadaniem jest także wskazywanie na nowe możliwości konstruowania i umacniania wspólnoty a także podnoszenia związanych z jej działaniem standardów. Poza tym III sektor wykorzystując nowe mechanizmy zaspakajania potrzeb może generować wyższą świadomość społeczności dotyczącą dziedziny w jakiej określona NGO funkcjonuje.

Odminną i po części bardziej uszczegółowioną klasyfikacją funkcji NGO jest ta, która przedstawiam poniżej. Jej elementy

---

<sup>20</sup> W. Toczyski, dz. cyt., s. 15.

poddane analizie nie odbiegają od tych, które zostały zaproponowane w omówionej już dywersyfikacji funkcjonalnej (odwołania do jej odpowiednich punktów podano w nawiasach):

- artykułowanie potrzeb obywateli (do a, b);
- wspieranie różnorodności opinii (do b);
- edukowanie społeczno-polityczne (do c);
- zapewnianie mechanizmów „wczesnego ostrzegania” (do a);
- bycie buforem pomiędzy państwem a rynkiem (do a).

Realizacja każdej z tych funkcji staje się elementem tworzenia wiarygodności organizacji i budowania jej wizerunku. Może się to oczywiście odbywać jedynie za pośrednictwem pełnej realizacji stawianych przed nią zadań w określonej społeczności i w wyznaczonym sektorze. Jednocześnie funkcje te w bardzo wymierny sposób umiejscawiają tego typu organizacje w społeczeństwie i wskazują, że nie mogą one funkcjonować w oderwaniu od realnych potrzeb społeczeństwa.

Odpowiedzią na owo zapotrzebowanie jest działalność NGO, realizowana w czterech podstawowych grupach działań:

- budowania demokracji (państwo, prawo, polityka, prawa człowieka, ochrona mniejszości, równość szans);
- ochrony środowiska (ekologia, ochrona środowiska);
- rozwoju gospodarczego (gospodarka, finanse, ubezpieczenia, rynek pracy);

- tworzenia zabezpieczenia socjalnego (rodzina, dzieci, młodzież, ochrona zdrowia, rehabilitacja, pomoc społeczna, samopomoc, działalność charytatywna)<sup>21</sup>.

Oczywiście jest to tylko pewna klasyfikacja działań i tak naprawdę NGO mogą uczestniczyć aktywnie w o wiele szerszym spektrum działań, którego wręcz niesposób wymienić, gdyż obejmuje wszystkie sfery aktywności państwa i społeczeństwa obywatelskiego.

#### **d. ślub subsydiarności i III. sektora?**

Tylko za sprawą subsydiarności możliwe jest przekazywanie uprawnień przez nadrzędną instytucję rządową na niższy poziom. Niemożliwe byłoby to na przykład w którymkolwiek systemie totalitarnym, gdzie planowanie i realizacja życia państwa odbywa się na najwyższym poziomie – gospodarka centralnie planowana. Także i w tradycyjnym rygorystycznym systemie monarchistycznym nie mogłoby dojść do takowego przekazania władzy. Skrajnym przykładem może być choćby sytuacja w państwie Hajle Sellasjego, który zgodnie z opisem Ryszard Kapuścińskiego osobiście wręczał nominację każdemu urzędnikowi w kraju i od niego bezpośrednio przyjmował raporty, dzięki czemu władza królewska sięgała bezpośrednio do każdej wioski<sup>22</sup>.

Poza zasadą wspólnego dobra i zasadą solidarności społecznej najważniejszą zasadą, przejawiającą się w związku z działaniami NGO, jest właśnie zasada subsydiarności.

---

<sup>21</sup> J. Wygnański, za: [http://www.los.lublin.pl/cint/abc\\_4.htm](http://www.los.lublin.pl/cint/abc_4.htm), z dnia 7.06.02.

<sup>22</sup> R.d Kapuściński, *Cesarz*, Warszawa 1982, s. 43-45.

To one stały się głównym i najbardziej widomym narzędziem realizacji tego profilu działań. Jednocześnie dzięki takiej ich roli właśnie organizacje pozarządowe stały się strażnikami, a co najmniej „papierkami lakmusowymi” demokracji. Jednak nie tylko rozwój demokracji jest źródłem powstawania organizacji pozarządowych. To obecny kształt demokracji postrzeganej w kontekście funkcjonowania organizacji pozarządowych jest niejako wymuszana przez XX-to i XXI-wieczną kondycję instytucji państwa.

### **e. prężny III sektor w UE to kryzys czy rozwój?**

III sektor wciąż zyskuje na znaczeniu, wiele decyzji jest z nim konsultowany zarówno na poziomie regionalnym i krajowym<sup>23</sup>, a także choćby za pośrednictwem Parlamentu Europejskiego – na poziomie unijnym. Brak takich konsultacji stanowiłby znak wyobcowania działań władzy z realnych potrzeb, które w dużej mierze są najlepiej dostrzegane i reprezentowane właśnie przez organizacje III sektora.

Pomimo uznawania państwa za najwyższą formę instytucjonalnej organizacji społecznej<sup>24</sup> oczekiwana przez demokratyczne społeczeństwo rola państwa jest inna od tej, która praktycznie funkcjonuje. W takiej sytuacji organizacje pozarządowe stają się konieczne dla funkcjonowania systemu państwowego. Bez nich państwo z ograniczoną sferą aktywności ograniczałoby na tyle swoją aktywność, że mogłoby to doprowadzić do pełnego kryzysu państwowego, gdyż wskazana wcześniej *pustka* będąca przestrze-

---

<sup>23</sup> Tak jak było w Polsce w przypadku Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006.

<sup>24</sup> A Marszałek, *Suverenność a integracja europejska w perspektywie historycznej*, Łódź 2000, s. 35-36.

nią pomiędzy możliwościami państwa a oczekiwaniami społeczeństwa nie zostałaby niczym wypełniona. Zgoda na zakładanie i poparcie dla funkcjonowania III sektora może się jawić jako lekarstwo na kryzys instytucji państwa. Kryzys w szczególnych sposób postrzegany z punktu widzenia obywateli i dawno zaznaczający się aczkolwiek nie wybuchający z całą siłą.

Oczywiście NGO nie dążą do przejęcia władzy w państwie. Mają one pozostawać poza rządem i wspierać go w jego działaniach lub częściej – *działać przeciw brakowi działań*. Jak twierdzi profesor Marszałek<sup>25</sup> cała integracja europejska widziana w perspektywie subsydiarności jest wynikiem arystotelesowskiej „niewystarczalności” współczesnego państwa w Europie. Tworzenie Wspólnoty ma być na to lekarstwem. Jednak konieczne staje się także stosowanie drugiej formy leczenia – wprowadzanie zasady subsydiarności w jej pro-NGO-sowej wersji.

Generalnie w systemie oddawania części uprawnień państwa na rzecz NGO można dostrzec dwa nurty. Jeden wskazuje na przekazywanie władzy na niższy poziom w celu sprawniejszego jej funkcjonowania, z drugiej pewne oczekiwane przez społeczeństwo elementy roli państwa są wypełniane, z powodu dwoistych (wspomniałem o ograniczeniu roli państwa lub pojawianiu się nowych potrzeb społeczeństwa) braków w aktywności władzy w tych dziedzinach przez aktywność III sektora. Ponadto wydaje się, że to właśnie dzięki szczególnemu połączeniu funkcjonowania demokracji oraz stabilizacji społecznej na określonym poziomie z funkcjo-

---

<sup>25</sup> A.Marszałek, *Wprowadzenie do teorii suwerenności i integracji europejskiej*, Łódź 2001 s. 100 oraz A. Marszałek, *Suwerenność...*, dz. cyt., s. 338-339.

nalną zasadą subsydiarności wynikającą z którejś z trzech przyczyn, czy nawet biorąc pod uwagę demokrację – czterech, możliwe i wręcz konieczne jest tak szerokie funkcjonowanie organizacji pozarządowych w Unii Europejskiej i nie tylko<sup>26</sup>.

#### **4. Poziom lokalny**

##### **a. lokalność**

##### **i. nacechowania wspólne mediów i sektora III**

Wspomniałem już o racji człowieka w stosunku do państwowej racji stanu w kontekście NGO jako strażników demokracji. W pewnym stopniu podobnie jest z mediami, choć analogia ta przebiega na innej płaszczyźnie<sup>27</sup>. Media publiczne oraz media lokalne i regionalne<sup>28</sup> stoją na straży demokracji, choć w nieco innym obszarze i za pomocą innych narzędzi, szczególnie gdy podchodzi się analitycznie do praktyki tej powinności<sup>29</sup>.

Zarówno w przypadku mediów, jak i organizacji pozarządowych, im bardziej peryferyjny region, tym mają one większe znaczenie i wpływ na społeczność.

---

<sup>26</sup> Więcej szczegółów na temat praktycznego funkcjonowania III sektora w Unii Europejskiej znajduje się w: R. Koźlicka, dz. cyt., oraz w: „Biuletynie Analiz UKiE”, 9/2002.

<sup>27</sup> Por.: art. 11 Karty Praw Podstawowych wskazujący na konieczność ochrony pluralistycznego charakteru mediów.

<sup>28</sup> Różnica pomiędzy tymi rodzajami mediów pojawia się już na poziomie regulacji w ustawie, gdzie brakuj szczególnych regulacji w stosunku do mediów lokalnych.

<sup>29</sup> Sposób realizacji tej praktyki pokazuje choćby sprawa powstrzymania 15 lutego 2006 emisji w telewizji publicznej wywiadu z ministrem skarbu Wojciechem Jasińskim, więcej na ten temat: A. Kublik, „Wiadomości” story, „Gazeta Wyborcza”, 21.02.06, s. 2.

Także i zadania mediów lokalnych<sup>30</sup> w jakimś stopniu pokrywają się z częścią zadań stojących przed organizacjami pozarządowymi<sup>31</sup>:

- bieżąca informacja lokalna; (*w NGO – podnoszenie świadomości społecznej*)
- kontrola władz lokalnych; (*w NGO – bufor wobec władz*)
- promowanie inicjatyw lokalnych; (*w NGO – aktywizacja społeczności*)
- rola trybuny społeczności lokalnej; (*w NGO – aktywizacja społeczności*)
- integracja środowisk lokalnych; (*w NGO – aktywizacja społeczności*)
- kształtowanie opinii lokalnej; (*w NGO – podnoszenie świadomości społecznej*)
- wspieranie lokalnej kultury; (*w NGO – podnoszenie świadomości społecznej*)

---

<sup>30</sup> O innym podziale ról NGO czytaj w: W. Toczyski, dz. cyt., s. 14-15; natomiast o roli mediów lokalnych w: W. Chorążki, *Polskie media lokalne i sublokalne 1989-1999*, „Zeszyty Prasoznawcze”, 1-2/1999, s. 62-63 oraz w: M. Joachimowski, *Tradycyjne media elektroniczne w regionach medialnych Polski przed wejściem do Unii Europejskiej*, „Studia Medioznawcze”, 5/2003; por. także: K. Jakubowicz, *Decentralizacja radia i telewizji w Europie zachodniej*, „Przekazy i Opinie”, 3/4/1985, za: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, *Obrona lokalności i demokracji lokalnej. Strategia działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji na rzecz ochrony lokalnego charakteru i pluralizmu oferty programowej w lokalnych mediach elektronicznych*, Warszawa 2005, s. 9-10, jednak większość wskazanych tam funkcji ma chociażby częściowe odniesienie do przytoczonych w niniejszym tekście, a ponadto w żadnym przypadku nie dochodzi do sprzeczności pomiędzy nimi.

<sup>31</sup> „Istota współzależności między działaniem mediów a funkcjonowaniem demokracji liberalnej polega na tym, że media stymulują nawiązywanie interakcji komunikacyjnych między wszystkimi podmiotami społecznymi, co prowadzi do aktywizacji społeczeństwa i wyzwala różne formy zaangażowania społecznego i politycznego, które uruchamia najważniejsze mechanizmy demokratyczne. W pierwszej kolejności media budzą zainteresowanie sprawami społecznymi i przyczyniają się do swobod-

- integracja społeczności lokalnej; (w NGO – *aktywizacja społeczności*)
- promocja małej ojczyzny; (w NGO – *podnoszenie świadomości społecznej*)
- funkcja rozrywkowa; (w NGO – *aktywizacja społeczności*)
- funkcja reklamowo-ogłoszeniowa<sup>32</sup>.

Poza ostatnim punktem, możnaby życzyć każdej organizacji pozarządowej, aby mogła praktycznie spełniać takie same funkcje jakie teoretycznie, przynależą telewizjom regionalnym. Natomiast do cech typowych dla NGO, które szczególnie powinny być stosowane w mediach należą: wspomaganie przygotowania człowieka do pełnienia ról społecznych lub zawodowych, urozmaicanie życia jednostki, upowszechnianie wiedzy oraz rozwijania idei demokracji<sup>33</sup>.

Druga przeszkoda czyli chęć do podejmowania takiej problematyki, jest do pokonania i coraz częściej wydaje się, że telewizje, wędrując ścieżką od paleotelewizji do neotelewizji<sup>34</sup>, schodzą na poziom lokalny. Przynajmniej jeśli chodzi o przekaz dokumen-

---

nego kształtowania się i wyrażania opinii publicznej”, cyt. za: M. Mrozowski, *Media Masowe*, Wrocław 2004, s. 125.

<sup>32</sup> Za: S. Dziński, W. Chorażki, *Media lokalne i regionalne*, [w:] Z. Bauer, E. Chudziński (red.), *Dziennikarstwo i świat mediów*, Kraków 2000, s. 130-131; por. także zebrane w dwóch systematykach cechy pluralizmu wskazane w: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, dz. cyt., s. 7

<sup>33</sup> M. Winiarski, *Funkcje organizacji i stowarzyszeń społecznych w środowisku lokalnym*, [w:] T. Pilch, I. Lepalczyk (red.), *Pedagogika społeczna*, Warszawa 1993, s. 188-189.

<sup>34</sup> Idea wyodrębnienia paleotelewizji i neotelewizji została zaproponowana przez Odina i Casettiego w dziedzinie badań semiopragmatycznych, F. Casetti, R. Odin, *Od paleo do neo-telewizji. W perspektywie semiopragmatyki*, [w:] A. Gwóźdź (red.), *Po kinie? Audiowizualność w epoce przekazników elektronicznych*, Kraków 1994. Także i Ecco wprowadził neotelewizję do swych rozważań na temat przejrzystości medium.

talny i informacyjny. Jednak jest to dopiero początek procesu, który zapoczątkowany został w schemacie programowym azjatyckich telewizji satelitarnych<sup>35</sup>. Taka próba zejścia z kontaktem telewizji o szerszym niż lokalny zasięgu w dół, do społeczności lokalnych jest próbą odpowiedzi ze strony nadawców na wygenerowany przez świadome społeczności, które odczuły wygodę demokracji, sygnał mówiący o potrzebie profesjonalnego przekazu wydarzeń na poziomie regionu, zarówno w jego granicach, jak i poza nimi.

Powracając do schematu działania telewizji o takim lokalnym nastawieniu, pojawia się pytanie, o strukturę takiej telewizji i o jej efektywność. Czy należy oprzeć się na systemie oddziałów, czy też raczej podjąwszy nowocześniejszy system działania związać się w pozyskiwaniu materiału z wyspecjalizowanymi agencjami oraz niezależnymi producentami? To jednak tylko dwa najprostsze modele, a czynników, od których uzależnione jest wydajne działanie takiej telewizji, jest o wiele więcej<sup>36</sup>.

## **ii. sobie działanie – mediów i nie sobie – NGO**

Istnieją jednak kanały, które nie poddają się aż tak łatwo przejściu na poziom lokalny, pomimo, że to właśnie one mają najbardziej rozproszone audytorium. Już od końca XX wieku wyraźnie zaznaczają się kierunki rozwoju mediów polegające na podziale na stacje o charakterze ogólnym – są to najczęściej nadawcy naro-

---

<sup>35</sup> Europejskie wypełnione są w tym samym stopniu audycjami systemu game-tv, oraz audio-tele, w większości o zabarwieniu erotycznym.

<sup>36</sup> Przykładem funkcjonowania medium o charakterze ogólnopolskim, nadawanym za pośrednictwem satelity, w którym jak najbardziej ogólny zasięg łączy się z prawidłowym rozpoznaniem potrzeb odbiorców jest Telewizji Trwam/Radio Maryja. Dzieje się to między innymi za sprawą systemu korespondentów prywatnych, nie pobierających opłat za tę aktywność a regularnie emitowanych na antenie oraz częstych zjazdów i spotkań widzów i słuchaczy tych dwóch mediów.

dowi, wypełnione w znacznym stopniu bezwartościowymi powtórkami, gdyż sektor produkcyjny nie nadąża za rozwojem sektora usługowego – dostarczyciela sygnału telewizyjnego oraz na stacje o charakterze specjalistycznym – w ten sposób powstają ponadnarodowe kanały tematyczne. Opisuując to w takim uproszczeniu można uznać, że w ten sposób, za sprawą kanałów tematycznych, w dużym stopniu pomijane zostają potrzeby związane z rynkami i społecznościami regionalnymi.

Powracamy tu ponownie do roli niezbyt bogatych mediów lokalnych. Na poziomie częstokroć nienajwyższym dostarczają one informacji o wydarzeniach w regionie, poruszając zagadnienia dotyczące właśnie poziomu regionalnego, kształtując przyszłość *małej ojczyzny*<sup>37</sup>. Widzą go one z bliższej perspektywy niż media narodowe i trafiają jak dotąd lepiej w zapotrzebowanie społeczne<sup>38</sup>.

Bogatsze media o szerszym zasięgu nie mogą naprawdę dotrzeć z odpowiedzią na zapotrzebowanie do poziomu podstawowego, ponieważ ich udział w życiu lokalnym sprowadza się niejednokrotnie tylko do wyłapywania wszelkiego rodzaju afer pojawiających się w danej społeczności. Jest to funkcjonowanie zgodnie z hasłem im gorzej tym lepiej i *More bad news*. Konieczne jest pełniejsze uczestnictwo w życiu regionu i poświęcanie w ramówce większości czasu właśnie regionalnym działaniom, czy to prezentowanym za pośrednictwem programów publicystycznych, infor-

---

<sup>37</sup> Por.: R. Adamski, *Czy media lokalne są środkami masowego przekazu?*, [w:] T. Sasińska-Klas (red.), *Media lokalne a demokracja lokalna*, Reszów 2005, s. 103.

<sup>38</sup> Dane statystyczne dotyczące dystrybucji informacji oraz zasięgu mediów lokalnych z: M. Józko, *Prasa lokalna i regionalna jako element społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] T. Sasińska-Klas (red.), dz. cyt., s. 105-117 oraz z: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, dz. cyt., s. 8.

macyjnych czy dokumentów albo reportaży. Nie do przyjęcia jest sytuacja, gdy jedynymi tematami poruszonymi w związku z poziomem lokalnym są wydarzenia o charakterze aferalnym<sup>39</sup>. Konieczne jest pełne uczestnictwo, które prowadzi do zrozumienia i prawdziwego reprezentowania realnego życia danej społeczności, będąc instytucjami zaufania publicznego<sup>40</sup>, wzbudzającymi znaczne zainteresowanie odbiorców w swoim regionie<sup>41</sup>.

Cele działania mediów i NGO lokalnych są oczywiście inne, gdyż jedno przedsięwzięcie ma najczęściej wymiar zysku finansowego, drugie natomiast zadawała się zyskiem społecznym, jednak punkt wyjścia dostrzeżenia rzeczy szczególnych, czasem braków oraz umiejętność charakterystyki i rozpoznania ma w obydwu przypadkach kapitalne znaczenie.

Z punktu widzenia subsydiarności media lokalne wydają się spośród wszelkiego rodzaju mediów najważniejsze – kształtują bowiem wizję społeczności lokalnej jako naprawdę wiarygodne źródło, za sprawą bliższego – subsydiarnego czy też po prostu proporcjonalnego spoglądania na region.

### **iii. przebieg regionalizacji w globalizacji**

---

<sup>39</sup> Por.: projekty ramowych koncesji dla lokalnych stacji telewizyjnych, w: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, dz. cyt., s. 42-44.

<sup>40</sup> Za: A. Hejman, *Lokalne zwiercadlo*, z: <http://archiwum.wiz.pl/1999/99083900.asp>, z dnia 15.05.06; *Projekt Rola mediów lokalnych w tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego*, z: <http://www.wbp.krakow.pl/files/projekty/media.pdf>, s. 1, 15.05.06.

<sup>41</sup> Por. np. Polacy chętnie czytają tygodniki lokalne, <http://wirtualnemedial.pl/document.php?id=454840>, z dnia 15.05.06; Stowarzyszenie Gazet Lokalnych podało wyniki badania czytelnictwa prasy lokalnej zrealizowanego przez instytut Millward Brown SMG/KRC. <http://www.gazetylokalne.pl/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=227&mode=thread&order=0&thold=0>, z dnia 15.05.06

Media i organizacje pozarządowe, przez swe subsydiarne i proporcjonalne na najniższym poziomie działania są w stanie wspierać zachowywanie tożsamości nie tylko na poziomie lokalnym ale i narodowym. Ujednolicenie kulturowe, które towarzyszy pozytywnemu w sumie zjawisku globalizacji jak pasożyty wielorobowi, jest w stanie nie tylko niszczyć kulturę, która jest podstawą do funkcjonowania społeczeństw, ale także doprowadzić do wyobcowania mieszkańców społeczności wobec niej samej i do oderwania od problemów i wyzwań stawianych przez codzienną rzeczywistość na rzecz globalnych trendów i wydarzeń. Prezentowane za przykładem CNN *newsy* z całego świata można oglądać wygodnie w fotelu, w domu, a przełączenie kanału wyzwala nas od okropieństw transmitowanych z jakiegokolwiek odległego miejsca na naszej planecie. Większy problem pojawia się gdy okropieństwa te dzieją się za rogiem, a ludzie zagubienie pomiędzy fikcją a rzeczywistością prezentowaną w telewizji także od tych problemów uciekają, zmieniając kanał. Jednak wówczas już jednak ta ucieczka nie jest aż tak skuteczna, choć niejednokroć równie częsta. Oczywiście nie chodzi tu o oderwanie się od choćby ogólnopolskich programów informacyjnych, ale o znalezienie właściwych proporcji pomiędzy zainteresowaniem światem a funkcjonowaniem tego co dzieje się w najbliższej społeczności. O zachowanie tych proporcji i wzrost kultur regionalnych pomimo procesu integracji zachodzącego we wspólnej Europie dbają instytucje legislacyjne Unii Europejskiej, co zostało choćby potwierdzone w artykule 151 Traktatu Amsterdamskiego podkreślającego nadrzędną wartość kultur regionalnych i narodowych wobec procesu jednoczenia Europy

## **b. pozarządowość i lokalne możliwości jej realizacji**

W związku z obowiązywaniem w Polsce ustawy o samorządach<sup>42</sup> nie bez znaczenia pozostaje możliwość, w bardzo różnym stopniu wykorzystywana przez samorządy, wspierania swoich działań przez organizacje pozarządowe, którym można zlecić na najniższym poziomie subsydiarności, określone zadania<sup>43</sup>. Także i odwrotny kierunek podjęcia inicjatywy jest możliwy i zalecany. W pełni obie te możliwości określone są w art. 5 ust. 1 pkt. 1 oraz rozdziale 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>44</sup> mówiąc o możliwości powierzenia wykonania zadania publicznego i sposobach jego realizacji a także w szczególności w art. 12 ust. 1, gdzie jest mowa o możliwości inicjatywy organizacji pozarządowej do złożenia ofert realizacji zadania należącego do sfery publicznej. Jednak tu pojawia się często niechęć ze strony administracji do tego typu inicjatyw kierowanych ze strony NGO. Podstawą problemu są często środki finansowe konieczne do przekazania na realizację zadania. Większa ilość potencjalnych „sponsorów” pozwala wydatnie obniżyć ich jednostkowe finansowe zaangażowanie.

Wiarygodność związana z fachowością podejmowanych przez organizację pozarządową działań na poziomie lokalnym może doprowadzić, i powinno być to jej celem, do tego, aby w określonych dziedzinach skoordynowała działania pomiędzy wła-

---

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, w szczególności art. 9 ust. 1

<sup>43</sup> Szerzej o społecznej roli organizacji pozarządowych w: O. A. Schultz, dz. cyt.

<sup>44</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r.

dzami samorządowymi i administracją państwową, stając się łącznikiem i wykonawcą wspólnych inicjatyw.

Takie działania można podejmować na płaszczyźnie lokalnej i makroregionalnej. Powracając do ustawy o samorządach, zgodnie z jej zapisami inicjatywy te mogą zamykać się w następujących dziedzinach:

- wspierania osób i rodzin zajmujących się wychowywaniem oraz pełniących role opiekuńcze,
- świadczenia pomocy osobom, rodzinom i grupom dotkniętym problemami socjalnymi i społeczną dyskryminacją,
- promocji zdrowia, zapewnienia opieki zdrowotnej i rozwoju wyższej jakości świadczeń medycznych,
- ochrony dziedzictwa kulturowego, tradycji lokalnych i miejscowych zwyczajów, rozwoju i upowszechniania kultury, oświaty, w tym kształcenia dzieci, młodzieży i studentów,
- ochrony praw człowieka oraz rozwoju społeczności obywatelskich,
- ochrony środowiska,
- wspierania powstawania i rozwoju przedsiębiorczości,
- przeciwdziałania bezrobociu,
- usuwania skutków klęsk żywiołowych,
- promocji kultury fizycznej<sup>45</sup>.

Zapisy te są zbliżone, choć nie tożsame z tradycyjnymi polami aktywności NGO. Są one także bliskie zadaniom mieszczą-

---

<sup>45</sup> Za: O. A. Schultz, dz. cyt.

cym się w obszarze działań sfery publicznej<sup>46</sup>. Te jednak obejmują o wiele szerszy zakres.

Jak widać możliwości włączenia się w działalność władz lokalnych i samorządowych jest wiele, jednak jak już wspomniałem konieczne jest spełnienie pewnych warunków uwiarygodniających pomysłodawcę lub potencjalnego współpracownika władz samorządowych i lokalnych.

Bardzo istotną kwestią jest udział przedstawicieli grup pozarządowych w oficjalnych strukturach władzy lokalnej i samorządowej. Nie jest to kwestia tego, aby można było coś „załatwić”, słynna idea „Polski kolesiów” jest dość przygnębiająca. Chodzi natomiast w ogóle o jakąkolwiek o wiarygodność organizacji i choćby możliwość wykazania tej wiarygodności. Możliwe i o wiele łatwiejsze jest to dzięki zaangażowaniu radnych, którzy mogą reprezentować interesy, a właściwie poglądy środowiska pozarządowego<sup>47</sup>.

Z takich samych powodów, z jakich w ogóle NGO funkcjonują w UE i w innych demokratycznych państwach, mogą one stać się nie tylko impulsem do podejmowania pewnych działań, z którymi władze nie są w stanie sobie poradzić lub ich po prostu nie dostrzegają, ale także przez swoją (oby) apolityczność, brak skostniałych i przez to niefunkcjonalnych struktur, mają szansę przy wiarygodnym wizerunku opartym o rzetelnie realizowane cele, w oparciu o sprawny i fachowy wolontariat, wspomagać rozwiązywanie problemów pojawiających się w regionie lub nawet na pozio-

---

<sup>46</sup> Art. 4 ustawy o działalności...

mie lokalnym. Jednak punktem wyjścia nie może być, jak to często się dzieje, powołanie jakiejś pozbawionej statutu prawnego organizacji pozarządowej w celu uwolnienia Reksia<sup>48</sup>.

Aby skutecznie działać, lokalna organizacja pozarządowa musi najpierw zyskać pewną renomę. Musi przeprowadzić pewne działania, które coś zaoferują społeczności lokalnej jaka objęta jest działaniem danej NGO. Źródła finansowania mogą być bardzo różne. Jednak trzeba doprowadzić do sytuacji, w której bardzo jasne będzie że to NGO chce zaoferować coś regionowi a nie oczekuje aby cokolwiek na tym zyskać. W taki sposób buduje się wiarygodność<sup>49</sup>.

Jednak nie można zapominać także o oddolnym oddziaływaniu organizacji pozarządowych funkcjonujących w rejonie na uczestników ich działań, zaangażowanych w prace organizacji. Często już sama możliwość uczestnictwa nawet na zasadach wolontariatu pozwala zaktywizować daną społeczność, ucząc przy tym uczestników działań pewnych umiejętności, które mogą być szeroko później wykorzystywane w codziennej praktyce. Są to przede wszystkim:

- umiejętność działania w grupie i podejmowania wspólnych decyzji;
- umiejętność publicznych wystąpień;
- umiejętność szacunku w stosunku do opinii innych;

---

<sup>47</sup> Takie i szersze możliwości zawarte są w art. 1 ust. 1 pkt 2-4 ustawy o działalności...

<sup>48</sup> Powołuję się na jeden z rysunków autorstwa Andrzeja Mleczki.

<sup>49</sup> Istnieją oczywiście także inne sposoby budowania sieci współpracy oraz konstruowania wiarygodności. Jedną z nich jest coraz powszechniejsza idea partnerstwa. Na

- umiejętność rozwiązywania konfliktów i napięć.

Dlatego też pomimo tego że wspominałem o niewątpliwych zyskach wynikających dla grupy docelowej działania danego NGO oraz zyskach jakie osiąga całe społeczeństwo zawsze najważniejsza pozostaje rola jaką NGO, nawet o statutowo szerszym zasięgu, odgrywa w lokalnej społeczności na terenie której funkcjonuje. I podobnie jak w przypadku mediów regionalnych, nie można mówić, że NGO o lokalnym zasięgu nie są ważne. To one w najlepszy i najbliższy ludziom sposób kształtują rzeczywistość zajmując się bezpośrednio ich problemami.

## 5. Podsumowanie

Subsydiarność, która zwiększa odpowiedzialność obywateli, choć pojawiła się już wcześniej rozkwitła w wraz z rozwojem integracji europejskiej, co zostało potwierdzone najważniejszymi dokumentami Unii Europejskiej. To właśnie dzięki temu procesowi, a także stopniowej przemianie paradygmatu państwa rozwinął się w takim stopniu i z taką mocą sektor organizacji pozarządowych. Jednocześnie staje się on jedną z najważniejszych sił we współczesnym demokratycznym świecie, przynosząc korzyści wszystkim obywatelom oraz strukturom instytucjonalnym, a także rozwijając i strzegąc demokracji.

Jednym z najistotniejszych składników polskiej obecności w Unii Europejskiej jest jak najbardziej praktyczna realizacja zasady subsydiarności. Poza wymiarem bezpośrednio wynikającym z

---

plaszczyźnie teoretycznej jest ona opisana w: *Przewodnik tworzenia Partnerstwa w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUOL*, Warszawa 2005.

zapisów *Protokołu dodatkowego w sprawie stosowania zasady subsydiarności i proporcjonalności*, subsydiarność ma wymiar instytucjonalny, decyzyjny, społeczny, uwidacznia się także jej wymiar kościelny, religijny.

Zasada subsydiarności, postrzegana może być z wielu punktów widzenia, z pewnością jednak znalazła ona w Unii Europejskiej swego największego orędownika i najpełniejszą realizację, która bez praktycznego działania na poziomie regionu, bez samoidentyfikacji, lokalnego postrzegania potrzeb, działania dla dobra *małej ojczyzny* nie mogłaby się w takim stopniu realizować.

Jednak najprostsza jej realizacja, to spoglądanie na te podstawowe poziomy organizacji, które kształtują swoją świadomość i podejmują działania z pełny wskazaniem na region, na terenie którego się tworzą i działają, umożliwiając realizację naturalnych procesów i tendencji integracyjnych na poziomie jak najbliższym obywatelowi.

Bardzo podobny wpływ wywierany na społeczności regionalne przez NGO oraz zadziwiająco podobne znaczenie dla małych społeczności pełnią media lokalne, pomimo zupełnie innego statusu tych instytucji. Jednak podobieństwo nie kończy się na tym. Także rola w ochronie społeczeństwa przed negatywnymi skutkami globalizacji NGO i mediów lokalnych jest zbliżona a z pewnością również istotna.

Co więcej dla NGO najistotniejszy dla ich działań jest ich wizerunek w społeczności lokalnej, uwiarygodniony przez funkcjonowanie osadzone w zapotrzebowaniu lokalnym

Samo funkcjonowanie, zarówno lokalnych NGO, jak i mediów o takim charakterze, są nie tylko ćwiczeniem w demokracji, ale także jej najbardziej wymierną metodą urzeczywistniania.