



PRZEDSIĘBIORSTWO przyszłości

Numer 1(62), styczeń 2025, rok wyd. XVII

ISSN: 2080-8461



Tytuł czasopisma w języku angielskim:

Enterprise of the Future

Wszystkie artykuły zamieszczone w kwartalniku są recenzowane

All articles published in the periodical are subject to reviews

© by Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie

ISSN 2080-8461

Projekt okładki

Krzysztof Waloszczyk

Adres wydawcy

Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej

ul. Jutrzenki 135, 02-231 Warszawa

tel.: 22 26 28 800

e-mail: wydawnictwo@uth.edu.pl

www.uth.edu.pl

Druk

Fabryka Druku Sp. z o.o.

ul. Zgrupowania AK „Kampinos” 6, 01-943 Warszawa

www.fabrykadruku.pl

REDAKTOR NACZELNY:

dr hab. Jerzy Telep, prof. UTH (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO:

Andrzej Wilk (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

SEKRETARZ REDAKCJI:

Patryk Przybylski (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

PRZEWODNICZĄCA KOMITETU REDAKCYJNEGO:

Justyna Żylińska (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

KOMITET REDAKCYJNY:

Tomasz Ambroziak (Politechnika Warszawska)

Mirosław J. Bednarski (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

Zbigniew Czajkiewicz (University of Houston)

Wiesław Czyżowicz (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie)

Bogdan Ćwik (Wojskowa Akademia Techniczna w Warszawie)

Andrzej Dana (Uniwersytet w Siedlcach)

Mariusz Filipek (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)

Tadeusz Grzeszczyk (Politechnika Warszawska)

Volodymyr Hutsaylyuk (Wojskowa Akademia Techniczna w Warszawie)

Tadeusz Jemiolo (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

Tatiana Jurkiewiczza (Bałtycka Akademia Międzynarodowa w Rydze)

Joseph D. Lewandowski (University of Central Missouri)

Romuald Kalinowski (Uniwersytet w Siedlcach)

Stefan Korycki (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

Lech Kościelecki (Wojskowa Akademia Techniczna w Warszawie)

Tomasz Kośmider (Akademia Wymiaru Sprawiedliwości)

Andrii Kryskov (Tarnopolski Narodowy Uniwersytet Techniczny)

Katarzyna Marak (Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu)

Nataliia Marynenko (Tarnopolski Narodowy Uniwersytet Techniczny)

Maria Parlińska (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

Patryk Przybylski (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

Dariusz Pyza (Politechnika Warszawska)

Monika Szczerbak (Wojskowa Akademia Techniczna w Warszawie)

Tomasz Wierzbicki (Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie)

Agnieszka Wikarczyk (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie)

Andrzej Wilk (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

Jacek Zieliński (Uniwersytet w Siedlcach)

Bogdan Żółtowski (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

Jan Żukowskis (Uniwersytet Witolda Wielkiego w Kownie)

Justyna Żylińska (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

■ SPIS TREŚCI

EFEKT HALO W PROCESIE REKRUTACYJNO-SELEKCYJNYM

Magdalena Ścigała 7

REKLAMACJE W BANKACH – ASPEKTY TEORETYCZNE, PRAWNE I EMPIRYCZNE

Róża Milic-Czerniak 22

KONTROLA ZARZĄDCZA W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Wiktoria Strzelczak, Dorota Stokowska 39

FINANSOWANIE ZRÓWNOWAŻONE ŚRODOWISKOWO

Justyna Rybacka 63

PRAWDA A POSTĘPOWANIE DYSCYPLINARNE W POLICJI

Mirosław J. Bednarski 80

ZARZĄDZANIE BEZPIECZEŃSTWEM LOKALNYM CZ. 2. PODATNOŚĆ OSÓB ZE ZMIANAMI OSOBOWOŚCI NA ZAGROŻENIA ZE STRONY OSZUSTÓW

Tomasz Telep, Dariusz Janczewski 110

WPŁYW MECHANIZMÓW WOJNY GOSPODARCZEJ NA FUNKCJONOWANIE WYWIADU GOSPODARCZEGO

Krzysztof Surdyk 126

■ CONTENTS

THE HALO EFFECT IN THE RECRUITMENT AND SELECTION PROCESS

Magdalena Ścigała 7

COMPLAINTS IN BANKS – THE THEORETICAL, LEGAL AND EMPIRICAL ASPECTS

Róża Milic-Czeriak 22

MANAGEMENT INTERNAL CONTROL IN LOCAL GOVERNMENT UNITS

Wiktoria Strzelczak, Dorota Stokowska 39

ENVIRONMENTALLY SUSTAINABLE FINANCING AS A CHALLENGE FOR THE BANKING SECTOR

Justyna Rybacka 63

TRUTH AND DISCIPLINARY PROCEEDINGS IN THE POLICE

Mirosław J. Bednarski 80

LOCAL SECURITY MANAGEMENT

PART 2. VULNERABILITY OF PEOPLE WITH PERSONALITY CHANGES TO THREATS POSED BY FRAUDSTERS

Tomasz Telep, Dariusz Janczewski 110

THE IMPACT OF ECONOMIC WARFARE MECHANISMS ON THE FUNCTIONING OF COMPETITIVE INTELLIGENCE

Krzysztof Surdyk 126

EFEKT HALO W PROCESIE REKRUTACYJNO-SELEKCYJNYM

■ Wstęp

W procesie oceny kandydata do pracy kluczową rolę odgrywa oceniający go pracownik organizacji lub profesjonalny rekruter interpretujący zachowania, formułujący sądy i diagnozujący posiadane przez kandydata cechy, umiejętności, postawy. Obecność pierwiastka ludzkiego naraża cały proces na subiektywizm i zniekształcenia. Systematyczne tendencyjności, obecne podczas procesu oceny, są określane mianem błędów poznawczych. Stanowią one systemowe błędy popełniane podczas spostrzegania, zapamiętywania, oceniania i kategoryzowania, i cechują się pewnymi prawidłowościami¹.

Wśród licznego katalogu błędów poznawczych² jednym z bardziej powszechnych, ale też nadrzędnych względem innych, jest tzw. błąd halo. Błąd ten, określany również mianem efektu halo, został po raz pierwszy zdefiniowany ponad 100 lat temu przez Edwarda Thorndike'a, którego zdaniem pojawia się przy okazji kształtowania wrażenia co do osobowości drugiej osoby³. Autor opisał efekt jako tendencję do formułowania pozytywnej lub negatywnej oceny człowieka i dokonywania przyszłych ocen pod wpływem tego ogólnego wrażenia. Błąd ten był opisywany głównie jako formułowanie

¹ D. Kahneman, *Pułapki myślenia. O myśleniu szybkim i wolnym*, Media Rodzina, Poznań 2012, s. 15.

² Najpopularniejsze błędy poznawcze popełnianie w procesie oceny drugiego człowieka i jego kompetencji to: efekt świeżości, efekt pierwszeństwa, efekt kontrastu, błąd systematycznej tendencyjności, błąd tendencji centralnej, błąd braku odpowiedniej informacji, błąd dobrego wujka, błąd surowego sędziego, podstawowy błąd atrybucji, efekt zakotwiczenia, efekt atrakcyjności, błąd braku obiektywizmu, błąd pierwszego wrażenia.

³ Edward Thorndike opisał występowanie efektu halo w miejscu pracy, a dokładnie w wojsku. Zauważył korelację między ocenami niepowiązanych ze sobą cech. Wyżsi i bardziej atrakcyjni fizycznie żołnierze byli oceniani jako bardziej inteligentni i lepsi w swej profesji; Neugaard B., *halo effect*, Encyclopedia Britannica, <https://www.britannica.com/science/halo-effect> [dostęp: 7.10.2024].

pozytywnej lub negatywnej oceny pod wpływem pierwszego wrażenia (efekt pierwszego wrażenia). Współcześnie błąd ten opisywany jest szerzej jako uleganie tendencyjnej ocenie pod wpływem jednej, często najbardziej wyrazistej, z cech posiadanych przez ocenianego (efekt wyrazistości). Oceniający są szczególnie podatni na ten błąd w sytuacji braku pełnej informacji, gdy np. wskaźników behawioralnych pewnych kompetencji⁴ nie da się zaobserwować lub oceniający nie mają możliwości ich zaobserwowania. Do popełniania omawianego błędu dochodzi często w sytuacji presji czasu, pośpiechu, braku uważności i ogólnie braku motywacji do dokonywania obiektywnych, przemyślanych ocen. Charakter błędu może być dwukierunkowy – można zawyżać ocenę danej kompetencji z uwagi na wysoką ocenę innej kompetencji (efekt aureoli), jak również można ją zaniżyć (efekt diabła). Np. pracownik o wysokich kompetencjach komunikacyjnych może być oceniany jako jednocześnie bardziej sumienny, choć oceniający nie miał okazji tego zaobserwować. Może zdarzyć się również, że z uwagi na niskie kompetencje społeczne kandydat zostanie oceniony jako posiadający niższe niż faktycznie zdolności analitycznego myślenia. W obu przypadkach nie musi występować (i najczęściej nie występuje) żaden związek między kompetencjami społecznymi a analitycznym myśleniem lub między komunikatywnością a sumiennością.

Wpływ efektu halo był wielokrotnie badany i opisywany np. w kontekście wpływu na oceny w szkole czy w kontaktach społecznych⁵. W psychologii biznesu znane są przykłady wpływu efektu halo na zachowania zakupowe konsumentów (wykorzystywanie efektu halo w reklamie i marketingu⁶) oraz

⁴ W tym artykule autorka przyjmuje rozumienie kompetencji za K. Padzik jako „wewnętrznych indywidualnych czynników, które wchodzą ze sobą w interakcje, kształtują styl funkcjonowania ludzi, czyli ich reakcje, zachowania, sposoby działania”. Kompetencje są konstytuowane przez czynniki wrodzone, takie jak: cechy osobowości, temperament, zdolności, inteligencja, style poznawcze oraz czynniki nabyte, czyli zdobyta wiedza, umiejętności i doświadczenia. Na poziomie oceny kompetencji w środowisku zawodowym ważne jest również uwzględnianie czynnika, jakim jest motywacja zawodowa. Tak rozumiane kompetencje można poznać tylko „w działaniu” i oceniać poprzez tzw. wskaźniki behawioralne, czyli określone zachowania w konkretnych sytuacjach zawodowych; Padzik K., *Ocena pracowników. Nowa generacja narzędzi do oceny pracowników w nowym ujęciu klasycznego modelu kompetencji*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2013 s. 50.

⁵ K. Hansen, *The relationship between teacher perceptions of pupil attractiveness and academic ability*, „British Educational Research Journal” 2016, volume 42, issue 3, s. 376–398.

⁶ R. Nowacki, *Reklama. Podręcznik*, Difin, Warszawa 2006, s. 217–219.

na ocenę efektów pracy i ewaluację pracownika. Rzadziej analizowano wpływ błędu na ocenę kompetencji w warunkach rekrutacji i selekcji kandydatów do pracy.

Wpływ efektu halo opartego na atrakcyjności fizycznej na ocenę pracy

Jeden z bardziej powszechnych błędów halo jest oparty na przenoszeniu oceny cech, takich jak wygląd zewnętrzny, na cechy osobowościowe lub posiadane kompetencje. Znajduje on swoje odbicie w przysłowiowym ocenianiu książki po okładce, a ludzi po wyglądzie i w oparciu o stereotyp, że uroda idzie w parze z „dobrym charakterem”⁷. Dodatkowo, błąd ten może być potęgowany wówczas, gdy to właśnie pierwsze wrażenie wpływa na ocenę człowieka, podczas gdy pierwsze wrażenie jest często generowane na podstawie wyglądu zewnętrznego oraz komunikacji niewerbalnej. Wygląd zewnętrzny jest wszak jednym z kanałów komunikacji niewerbalnej. W środowisku pracy i relacjach biznesowych takie przenoszenie ocen i ich upraszczanie (oparte na pierwszym wrażeniu lub wyglądzie) może prowadzić do błędnych decyzji biznesowych, w tym m.in. do błędnych decyzji kadrowych.

W literaturze znaleźć można przykłady badań na temat wpływu efektu halo opartego na atrakcyjności fizycznej na poszczególne aspekty życia zawodowego. W jednych z pierwszych badań na ten temat autorstwa Daniela Hamermesha i Jeffa Biddle’a policzono, że mniej atrakcyjni pracownicy zarabiają średnio o 5–10% mniej od swoich kolegów i koleżanek⁸. Ta zależność nie ma związku z profesją i charakterem wykonywanej pracy. Można więc domyślać się, że jest widoczna zarówno w tych zawodach, gdzie uroda może stanowić ważny czynnik zwiększający efektywność pracownika, np. w sprzedaży stacjonarnej, jak i w tych, gdzie uroda nie ma znaczenia dla jakości i efektywności wykonywanej pracy,

⁷ Jedne z pierwszych badań na ten temat cech automatycznie przypisywanych osobom ładnym wskazują, że te są uważane za bardziej miłe, serdeczne, godne zaufania. Jest to tzw. *what is beautiful is good* stereotyp; K. Dion, E. Berscheid, E. Walster, *What is beautiful is good*, „Journal of Personality and Social Psychology” 1972, no 24(3), s. 285–290.

⁸ D. S. Hamermesh, J. E. Biddle, *Beauty and the labour market*, „American Economic Review” 1994, no 84(5), s. 1174–1194.

np. w e-commerce⁹. Wygląd zewnętrzny może jednak wpływać na poczucie własnej wartości i perswazyjność, a tym samym – na większą skuteczność zawodową. Może być także czynnikiem istotnym, np. w negocjacjach płacowych. W analizie wykonanej przez Nicholasa Rule'a i Nalini Ambady na temat korzyści płynących z urody na wysokich stanowiskach okazało się, że atrakcyjne panie prezeski mają wyższe zarobki i jest to różnica istotna statystycznie¹⁰. W badaniach Matta Parretta wykazano pozytywną korelację między oceną atrakcyjności fizycznej a wysokością napiwków. Wynika z nich, że uznane za atrakcyjne fizycznie kelnerki otrzymują rocznie średnio o 1261 dolarów wyższe napiwki¹¹. Atrakcyjność fizyczna wyraźnie wpływa na gratyfikację finansową i przyjmuje postać albo kary za brak urody (*plainness penalty*) albo premii za urodę (*beauty premium*). Ten wpływ nie jest prawdopodobnie bezpośredni, bowiem uroda wpływa na ocenę kompetencji zawodowych, a dopiero te rzutują na zarobki. W przytoczonych wyżej badaniach Rule'a i Ambady okazało się, że gdy zdjęcia twarzy pań będących prezeskami oceniane były przez niezależnych sędziów, wtedy kobietom ocenionym jako bardziej atrakcyjne przypisywano również wyższe kompetencje zarządcze¹².

Z licznych badań wynika, że osobom ocenianym jako atrakcyjne fizycznie (ocena na podstawie zdjęcia twarzy) przypisywano pozytywne cechy, takie jak: życzliwość, poczucie humoru, wyższy iloraz inteligencji¹³. Efekt halo dotyczy

⁹ Ciekawe w tym kontekście są badania Marianne LaFrance dotyczące tzw. zjawiska dnia brzydkich włosów (*bad hair day*), czyli wpływu brzydkiej fryzury na poczucie własnej wartości, pewności siebie w sytuacjach społecznych, poziomu wykonywanych zadań. Wyniki badania sugerują, że spadek efektywności jest widoczny nie tylko w przypadku prac wymagających bezpośrednich kontaktów społecznych, ale również w przypadku tych, które takiego kontaktu nie wymagają, np. praca zdalna; Wordmaster: *Bad Hair Day 2000–2002* (manythings.org) [dostęp: 11.09.2024]. Co ciekawe, także rodzaj posiadanej fryzury wpływa na to, jak postrzegają nas inni (efekt halo oparty na długości włosów). Np. kobiety z krótką fryzurą są postrzegane jako bardziej inteligentne i pewne siebie, a mężczyźni z długimi włosami jako mniej inteligentni, za to bardziej życzliwi; C. Haberman, *At Yale. A discourse on hair*, "New York Times" 26.01.2001, At Yale, *A Discourse On Hair – The New York Times* (nytimes.com) [dostęp: 11.09.2024].

¹⁰ N. Rule, N. Ambady, *She's got the look: inferences from female chief executive officers' faces predict their success*, "Sex Roles" 2009, no 61, s. 644–651.

¹¹ M. Parrett, *Beauty and the feast: examing the effect of beauty on earning using restaurant tipping data*, "Journal of Economic Psychology" 2015, 49, s. 34–46.

¹² N. Rule, N. Ambady, *She's got...*, *op .cit.*, s. 644–651.

¹³ R. F. Moore, D. Filippou, D. I. Perrett, *Intelligence and attractiveness in the face: Beyond the attractiveness halo effect*, "Journal of Evolutionary Psychology" 2011, vol (9)3, s. 205–217.

również innych cech. Okazuje się bowiem, że nie zawsze uroda wpływa pozytywnie na ocenę kompetencji. Mizuho Shinada i Toshio Yamagishi dowodzą w swoich badaniach, że młodzi, atrakcyjni fizycznie mężczyźni oceniani są jako mniej skłonni do współpracy, mniej kooperujący, szczególnie wtedy, gdy oceny dokonują kobiety. Ta zależność nie dotyczy natomiast atrakcyjnych kobiet i starszych mężczyzn¹⁴.

Ciekawym przypadkiem swoistego efektu halo jest tzw. *Howard-Heidi study*. W badaniu eksperymentalnym studentom Harvardu wręczono ten sam życiorys: jednej grupie jako życiorys kobiety (Heidi Roizen), drugiej grupie jako życiorys mężczyzny (Howard Roizen). Poproszono badanych o ocenę kompetencji zawodowych i decyzję co do tego, czy chcieliby z tą osobą pracować, czy chcieliby, by była ich mentorem oraz czy czują do niej sympatię. W obu przypadkach badani podobnie ocenili kompetencje zawodowe kandydatów, ale Howard oceniony został jako bardziej sympatyczny, a badani deklarrowali większą chęć pracy z Howardem niż z Heidi. Heidi została oceniona jako nadmiernie ambitna i agresywna. Badani raczej nie byli skłonni zatrudnić Heidi, a także nie chcieliby z nią i dla niej pracować. Wyniki badania wskazują na uaktywnianie stereotypowego myślenia o przedstawicielach obu płci odnoszących sukcesy zawodowe (na takie wskazywał życiorys). Efekt halo jest w zasadzie wywoływany przez stereotypowe myślenie. Stereotypy mogą w tym przypadku dotyczyć np. płci, wieku, narodowości, obco brzmiącego imienia lub nazwiska, a także wyglądu fizycznego¹⁵.

W sytuacjach zawodowych występowanie efektu halo może się pojawiać m.in. w procesach rekrutacyjno-selekcyjnych, czyli procesach oceny aplikującego kandydata. Marlene Voit, Martina Weiß i Johannes Hewig opublikowali w 2023 r. badania pokazujące, że 70% badanych preferowało zaproszenie do kolejnego etapu kandydata ocenianego na podstawie zdjęcia jako bardziej atrakcyjnego¹⁶. Szczególnie istotne z tego punktu widzenia wydaje się przenalizowanie znaczenia efektu pierwszego wrażenia opartego na wyglądzie / atrakcyjności fizycznej w procesie rekrutacyjno-selekcyjnym. Efekt pierwszego wrażenia

¹⁴ M. Shinada, T. Yamagishi, *Physical attractiveness and cooperation in a prisoner's dilemma game*, "Evolution and Human Behaviour" 2014, vol. 39, issue 6, s. 451–455.

¹⁵ S. Adams, *10 things Sheryl Sandberg gets exactly right in "lean in"*, "Forbes", 4.03.2013; *Unconscious Gender Bias in the Workplace: The Howard/Heidi Study – ThrowingClay.Org* (wordpress.com) [dostęp: 11.09.2024].

¹⁶ M. Voit, M. Weiß, J. Hewig, *The benefits of beauty – Individual differences in the pro-attractiveness bias in social decision making*, "Current Psychology" 2023, no 42, s. 11388–11402.

oparty na atrakcyjności fizycznej to rodzaj efektu halo, w którym wrażenia na temat jakiejś osoby są formułowane na podstawie jej wyglądu.

Wyniki badania na temat występowania efektu halo opartego na wyglądzie fizycznym w kontekście oceny kompetencji

W celu sprawdzenia, na ile ludzie ulegają efektowi halo opartemu na atrakcyjności fizycznej, autorka zdecydowała się na przeprowadzenie badania, którego przedmiotem była ocena kompetencji dokonywana przez badanych. Autorka sformułowała następujące pytanie badawcze: czy ludzie formułują oceny innych osób na podstawie fotografii? Pytanie to było wkomponowane w szerszy problem badawczy, mianowicie, czy załączanie zdjęć do życiorysów wysyłanych w związku z poszukiwaniem pracy wpływa na ocenę kandydatów poprzez formułowanie pierwszego wrażenia opartego na wyglądzie fizycznym uwidocznionym na załączonej fotografii. Postawiono w badaniu hipotezę, że do takiego wpływu może dochodzić, czyli że **badani formułują oceny na podstawie zdjęć**. Zdjęcie osoby na nim przedstawionej, a tym samym jej wygląd, może być w tym przypadku pierwszą informacją, jaką pozyskuje się o drugim człowieku, bowiem zdjęcie jest zawsze umieszczone na pierwszej stronie, na górze CV i to na nie zwraca się uwagę w pierwszej chwili.

Osobami badanymi byli studenci kierunku zarządzanie o specjalności psychologia w biznesie oraz kierunku psychologia o specjalności psychologia biznesu. Czyli osoby, które w przyszłości mogą zajmować się oceną kompetencji pracowników, kandydatów do pracy i które z uwagi na profil studiów i specyfikę przyszłej pracy powinny być uwrażliwione na błędy poznawcze, w tym szczególnie te związane z oceną drugiego człowieka. Zbieranie danych trwało trzy lata, łącznie w latach 2020–2023 do badania przystąpiło ponad 400 osób. Procedura badawcza wyglądała w sposób następujący: badacz wręczał badanym zdjęcie kobiety i prosił o wskazanie, które z posiadanych kompetencji (cechy) owa kobieta posiada. Polecenie nie dotyczyło oceniania natężenia cechy, a jedynie jej występowania lub niewystępowania. Następnie badani otrzymywali kolejne zdjęcie z prośbą o wykonanie tego samego zadania dla innej kobiety. Zdjęcia i oceniane kobiety zostały roboczo nazwane „Pani X” i „Pani Y” (na ilustracji 1 zamieszczono fotografie wykorzystane do przeprowadzenia badania). Połowa badanych jako pierwszą otrzymywała fotografię Pani X, a druga połowa otrzymywała jako pierwszą fotografię Pani Y.

II. 1. Fotografie wykorzystane w badaniu



Pani X



Pani Y

Źródło: materiały własne.

W rzeczywistości na obu zdjęciach widniała ta sama osoba, ale ubrana inaczej, inaczej uczesana, z nieco innym kolorem włosów i z makijażem lub też bez makijażu. Badani nie byli informowani o tym, że jest to ta sama osoba, a fakt, że podczas oceny widzieli tylko jedno zdjęcie powodował, że trudniej było im zauważyć ewentualne podobieństwa. Mimo to ok. 10% studentów, którzy przystąpili do badania, po wykonaniu zadania przyznało się, że zauważyli podobieństwo i wiedzieli, że oceniają tę samą osobę. Odpowiedzi tych badanych nie były brane pod uwagę podczas dalszej analizy. Tym samym wyniki badania prezentowane poniżej opierają się na 368 odpowiedziach dotyczących oceny Pani X i 374 odpowiedziach dotyczących Pani Y.

Różnice w liczebności osób wynikają z kilku błędnie wypełnionych kwestionariuszy, tj. wypełnionych niezgodnie z poleceniem badacza o to, by wskazywać tylko kompetencje (cechy), które osoba oceniana posiada.

W oparciu o pokazane zdjęcie badani oceniali 22 kompetencje (cechy), wyrażone określeniami: energiczna (dynamiczna), wycofana społecznie, małostkowa, przedsiębiorcza, optymistyczna, pesymistyczna, niezaradna, zdecydowana, biegle władająca językami obcymi, zadowolona z życia, zmęczona życiem, posiadająca zdolność analitycznego myślenia, dobrze zorganizowana,

dokładna, współpracująca, niezależna, zrelaksowana, elastyczna, konfliktowa, zestresowana, kompetentna, słowna. Niektóre z określeń zamieszczonych na liście dotyczyły cech osobowościowych (dynamiczna, energiczna, małostkowa, wycofana społecznie, optymistyczna, pesymistyczna, niezaradna, zdecydowana, dokładna, niezależna, elastyczna, słowna, konfliktowa), inne – pewnych stanów (zrelaksowana, zestresowana, zmęczona życiem, zadowolona z życia). Były też i takie, które odnoszą się do pewnych umiejętności i kompetencji ważnych w codziennym życiu, uznawanych za kluczowe z punktu widzenia aktywności zawodowej i często diagnozowanych w procesie rekrutacyjno-selekcyjnym (przedsiębiorcza, biegle władająca językami obcymi, posiadająca zdolność analitycznego myślenia, dobrze zorganizowana, współpracująca, dokładna, konfliktowa). O ile aktualne stany emocjonalne, np. zmęczenie życiem lub zadowolenie z życia, dosyć łatwo można ocenić na podstawie zdjęcia, o tyle zdolności analitycznego myślenia lub znajomość języków obcych w ten sposób ocenić się nie da. Dodatkowo na liście znalazło się określenie „kompetentna”, które samo w sobie nie wyjaśnia, czego konkretnie dotyczy rzekoma kompetencja.

Zgodnie z poleceniem badacza, badani wskazywali (oceniaли) cechy, kompetencje i stany emocjonalne osób uwidocznionych na zdjęciu. Odczytywanie stanów emocjonalnych z mimiki, a pozycji zawodowej i statusu – ze sposobu ubierania się i makijażu, wynikają z automatycznego odczytywania komunikatów niewerbalnych, które płyną z całego ciała, czyli z twarzy, postawy, sposobu poruszania się, aranżowania przestrzeni wokół, gestów, ale również stylu ubierania się.

Analiza statystyczna pokazała, że Pani X i Pani Y w przypadku większości cech są oceniane inaczej. Otrzymana wartość statystyki chi-kwadrat była istotna statystycznie dla następujących cech: energiczna, wycofana, małostkowa, przedsiębiorcza, optymistyczna, pesymistyczna, niezaradna, zdecydowana, biegle władająca językami obcymi, zadowolona z życia, zmęczona życiem, dobrze zorganizowana, dokładna, współpracująca, niezależna, zrelaksowana, elastyczna, zestresowana, kompetentna. Wyjątek stanowią tutaj trzy kompetencje (cechy): posiadanie zdolności analitycznego myślenia, bycie konfliktową i bycie słowną, gdzie różnic nie było. Oznacza to, że obie panie nie wydają się być konfliktowe (w ocenie podobnej liczby oceniających), a większość badanych nie uważa je za posiadające zdolność analitycznego myślenia i za słowne.

Pani X wydaje się być wg badanych przede wszystkim zmęczona życiem (wskazało tak prawie 79% badanych). Ponad połowa badanych uznała ją również za: wycofaną społecznie (prawie 53%), dokładną (58,48%), zestresowaną (51,09%).

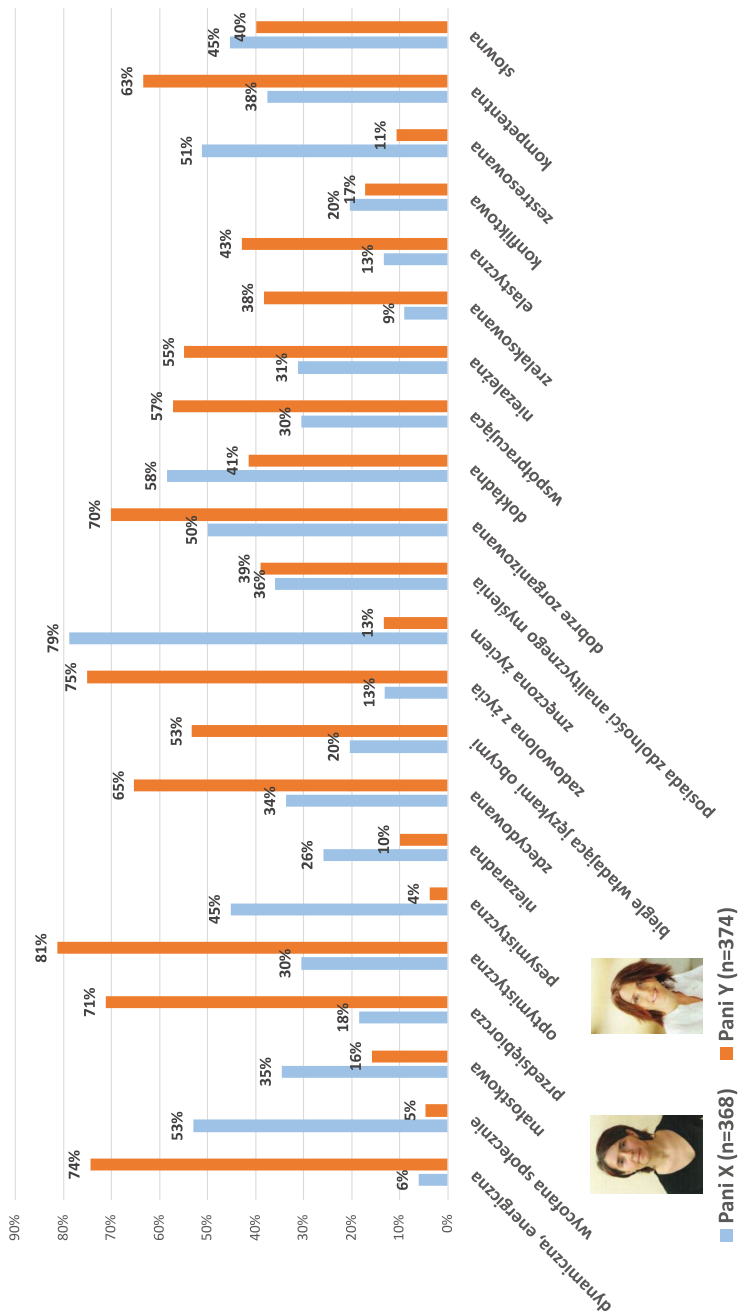
W przypadku Pani Y została ona oceniona przez badanych jako: optymistyczna (81,28%), zadowolona z życia (75,13%), dynamiczna i energiczna (74,33%), dobrze zorganizowana (70,05%), a także zdecydowana (65,24%) i kompetentna (63,37%), choć – jak już wyżej wyjaśniono – kompetencja ta nie została w arkuszu oceny doprecyzowana. Dodatkowo, nieco ponad połowa badanych uznała Panią Y za osobę współpracującą (57,22%), niezależną (54,81%) i biegle władającą językami obcymi (53,21%).

Warto również zwrócić uwagę na te cechy, które były wskazywane bardzo rzadko. W przypadku Pani X najmniej osób oceniało ją jako dynamiczną, energiczną (5,98%) oraz zrelaksowaną (8,97%). Natomiast w przypadku Pani Y najmniej badanych postrzegało ją jako pesymistyczną (3,74%), wycofaną społecznie (4,55%) i niezaradną (9,89%).

Wyraźnie widać, że badani kierowali się stereotypami dotyczącymi wyglądu. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w spontanicznie wyrażanych opiniach badanych, jakoby Pani X wyglądała jak „typowa księgowa” lub „nauczycielka”, a Pani Y jak „pracownica działu marketingu”.

Szczegółowe procentowe wskazania przez badanych poszczególnych cech i kompetencji zawiera tabela 1, natomiast porównanie wymiarów kompetencji przypisanych Pani X i Pani Y pokazuje ilustracja 2.

II. 2. Porównanie wymiarów wizerunku Pani X i Pani Y



Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Tab. 1. Pani X i Pani Y – porównanie wymiarów wizerunku

Wymiary wizerunku:	wskazania dla Pani Y	wskazania dla Pani X
dynamiczna, energiczna	74,33%	5,98%
wycofana społecznie	4,55%	52,99%
małostkowa	15,78%	34,51%
przedsiębiorcza	71,12%	18,48%
optymistyczna	81,28%	30,43%
pesymistyczna	3,74%	45,11%
niezaradna	9,89%	25,82%
zdecydowana	65,24%	33,70%
biegle władająca językami obcymi	53,21%	20,38%
zadowolona z życia	75,13%	13,04%
zmęczona życiem	13,37%	78,80%
posiadająca zdolności analitycznego myślenia	39,04%	35,87%
dobrze zorganizowana	70,05%	50%
dokładna	41,44%	58,42%
współpracująca	57,22%	30,43%
niezależna	54,81%	31,25%
zrelaksowana	38,24%	8,97%
elastyczna	42,78%	13,32%
konfliktowa	17,11%	20,38%
zestresowana	10,70%	51,09%
kompetentna	63,37%	37,50%
słowna	39,84%	45,38%

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

■ Podsumowanie

Wyniki przeprowadzonego badania pokazują, że skłonność do zróżnicowanej oceny kompetencji (cech) na podstawie wyglądu fizycznego jest powszechna nawet wśród osób, które takiej ocenie powinny się opierać z uwagi na swoją profesję czy ukończony kierunek studiów. Oczywiście badanie nie odbywało się w warunkach naturalnych, można więc zakładać, że w rzeczywistej sytuacji niektóre z osób badanych wykazałyby się większą ostrożnością w formułowaniu ocen. Różnice w ocenie Pani X i Pani Y są jednak na tyle duże, że uprawione wydaje się twierdzenie, że wygląd zewnętrzny uwidoczniiony na fotografii wpływa na formułowanie wrażeń, a nawet ocen (opinii) na temat przedstawionej osoby. Mamy więc do czynienia w tym przypadku z efektem atrakcyjności fizycznej, a dodatkowo – efektem pierwszego wrażenia, gdyż wygląd osoby był pierwszą informacją pozyskaną o niej i na tej podstawie podejmowano decyzje co do posiadania lub nieposiadania przez ocenianą osobę konkretnej cechy. W szerszym ujęciu mamy tutaj do czynienia z efektem halo, gdyż zarówno efekt atrakcyjności fizycznej, jak i efekt pierwszego wrażenia są szczególnymi przypadkami efektu halo.

Biorąc pod uwagę coraz większy udział sztucznej inteligencji w decyzjach podejmowanych w procesach rekrutacyjno-selekcyjnym, można się zastanawiać, czy ograniczy to popełnianie w przyszłości błędów poznawczych, które są domeną ludzi i efektem ich poznawczej niedoskonałości. Wygląd zewnętrzny (w tym atrakcyjność fizyczna) jest informacją, którą człowiek interpretuje w sposób zautomatyzowany i niekontrolowany. Tym samym trudno zjawisko to w pełni wyeliminować. Póki jednak w procesie rekrutacyjno-selekcyjnym dominują ludzie, warto rozważyć, czy załączanie zdjęć do życiorysów i aplikacji o pracę nie naraża uczestniczących w procesie decydentów na uproszczenia, stereotypowe myślenie i błędy poznawcze, zaś ocenianych – na tendencyjną ocenę, a samą organizację na koszty związane z błędnymi wyborami.

■ Streszczenie

Trafna i rzetelna ocena kompetencji kandydatów do pracy jest ważna z kilku powodów. Obniża koszty nieudanej rekrutacji, wpływa korzystnie na efektywność organizacji w realizacji jej celów, jakość dostarczanych przez organizację usług i produktów oraz wizerunek przedsiębiorstwa. Artykuł dotyczy działania

efektu halo opartego na wyglądzie, atrakcyjności fizycznej. Efekt halo polegający na formułowaniu pozytywnej lub negatywnej oceny pod wpływem jednej, często najważniejszej lub najbardziej widocznej cechy, takiej jak wygląd fizyczny (błąd atrakcyjności fizycznej) lub pierwszego wrażenia (efekt pierwszego wrażenia), jest jednym z lepiej opisanych w literaturze. Ciągle jednak istnieje niewiele badań dotyczących znaczenia tego błędu w procesie rekrutacyjno-selekcyjnym. Artykuł prezentuje wyniki badania własnego na temat wpływu wyglądu fizycznego osoby na ocenę jej kompetencji, kwestionuje też zasadność załączania do CV zdjęć kandydatów. Stają się one bowiem pierwszą informacją, jaką oceniający pozyskuje o ocenianym i mogą w dużym stopniu wpłynąć na ocenę kompetencji.

■ Słowa kluczowe

efekt halo, błąd pierwszego wrażenia, efekt atrakcyjności fizycznej, kompetencje, rekrutacja i selekcja

■ Summary

An accurate and reliable assessment of the work candidate's competence is crucial for the organization for many reasons: performance, effectiveness, costs and image. This article describes the halo effect which involves forming a positive or negative opinion based on someone's physical appearance. Halo effect is the tendency to allow an overall impression of a person or a particular outstanding trait to influence the one's general evaluation of a person, while physical attractiveness stereotype is the type of halo effect and is the tendency to assess the person through his/her physical appearance. The physical attractiveness stereotype could be the effect of the first impression as well (first impression bias). There are a lot of studies describing the said effects in the context of school evaluation or in social relationships. However there is still a gap in the recruitment-selection process. The author presents the effects of her study on the physical attractiveness stereotype in situations involving the evaluation of a person's competence. In the author's opinion, the appearance shown in the photo that is attached to a CV could be the first information recruiters get about the candidate. This first information

influences the evaluation. In such circumstances, the possibility of halo effect is highly probable.

■ Keywords

halo effect, first impression bias, physical attractiveness stereotype, competences, recruitment and selection process

■ Bibliografia

Literatura

- Dion K., Berscheid E., Walster E., *What is beautiful is good*, "Journal of Personality and Social Psychology" 1972, no 24(3).
- Hamermesh D. S., Biddle J. E., *Beauty and the labour market*, "American Economic Review" 1994, no 84(5).
- Hansen K., *The relationship between teacher perceptions of pupil attractiveness and academic ability*, "British Educational Research Journal" 2016, no 42(3).
- Kahneman D., *Pułapki myślenia. O myśleniu szybkim i wolnym*, Media Rodzina, Poznań 2012.
- Moore R. F., Filippou D., Perrett D. I., *Intelligence and attractiveness in the face: Beyond the attractiveness halo effect*, "Journal of Evolutionary Psychology" 2011, no (9)3.
- Nowacki R., *Reklama. Podręcznik*, Difin, Warszawa 2006.
- Padzik K., *Ocena pracowników. Nowa generacja narzędzi do oceny pracowników w nowym ujęciu klasycznego modelu kompetencji*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2013.
- Parrett M., *Beauty and the feast: examining the effect of beauty on earning using restaurant tipping data*, "Journal of Economic Psychology" 2015, no 49.
- Rule N., Ambady N., *She's got the look: inferences from female chief executive officers' faces predict their success*, "Sex Roles" 2009, no 61.
- Shinada M., Yamagishi T., *Physical attractiveness and cooperation in a prisoner's dilemma game*, "Evolution and Human Behaviour" 2014, no 39(6).
- Voit M., Weiß M., Hewig J., *The benefits of beauty – Individual differences in the pro-attractiveness bias in social decision making*, "Current Psychology" 2023, no 42.

Netografia

- Adams S., *10 things Sheryl Sandberg gets exactly right in "lean in"*, "Forbes", 4.03.2013; Unconscious Gender Bias in the Workplace: The Howard/Heidi Study – ThrowingClay.Org (wordpress.com).
- Bad Hair Day*, Wordmaster: Bad Hair Day 2000–2002 (manythings.org).

Encyclopedia Britannica, September 7, 2024; <https://www.britannica.com/science/halo-effect>.
Haberman C., *At Yale. A discourse on hair*, "New York Times" 26.01.2001; At Yale, A Discourse On Hair – The New York Times ([nytimes.com](https://www.nytimes.com)).

Magdalena Ścigała

dr, Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie

ORCID: 0000-0003-4857-8648

REKLAMACJE W BANKACH – ASPEKTY TEORETYCZNE, PRAWNE I EMPIRYCZNE

■ Wstęp

W bardzo ogólnej definicji reklamacji sformułowanej przez G20/OECD przyjmuje się, iż jest to „oświadczenie niezadowolonych konsumentów z działania, usługi lub produktu dostawcy usług finansowych lub upoważnionego przedstawiciela”. Wniosek klienta natomiast tylko o udzielenie informacji, wyjaśnienia lub o opinię, niezawierający jednocześnie wyrażenia niezadowolonych lub braków w doręczeniu, nie jest traktowany jako reklamacja¹. Znacznie bardziej rozbudowaną definicję reklamacji przyjął Brytyjski Urząd Nadzoru Finansowego (FCA), który uważa, że jest to „każde ustne lub pisemne wyrażenie niezadowolonych, czy to uzasadnione, czy też nie, od osoby lub w jej imieniu w związku ze świadczeniem lub nieudzieleniem świadczenia usługi finansowej lub ustalenia zadośćuczynienia, które: a) twierdzi, że reklamujący poniósł (lub może ponieść) stratę finansową, trudności majątkowe lub niedogodności materialne oraz b) odnosi się do działalności tego pozwanego lub każdego innego pozwanego, z którym pozwany ma jakiś związek w zakresie wprowadzania do obrotu lub świadczenia usług finansowych lub produktów finansowych [...]”².

Reklamacje traktowane najogólniej jako wyraz niezadowolonych klientów z produktów lub obsługi w instytucjach finansowych zajmują istotną pozycję w dwóch obszarach, a mianowicie w badaniach i analizach związanych z kształtowaniem relacji klientów z firmą, głównie z ich satysfakcją, lojalnością, a coraz częściej z doświadczeniem klientów i wpływem na zyski firmy oraz jako element prac związanych z ochroną konsumentów. Ten pierwszy obszar koncentruje się na poziomie mikro: relacji klienta z firmą, podczas gdy ten drugi ma charakter

¹ *Implementation of the G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection*, https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/G20_OECD%20FCP%20Principles.pdf [dostęp: 20.02.2023].

² *Financial Conduct Authority (FCA), “Glossary”, FCA Handbook*, <https://www.handbook.fca.org.uk/handbook/glossary/G197.html> [dostęp: 10.01.2022].

wręcz globalnych ustaleń jurysdykcyjnych i proceduralnych, dotyczących składania reklamacji przez klientów, ich rozpatrywania i sprawozdawczości.

Celem niniejszego artykułu jest prześledzenie najczęściej formułowanych prawidłowości we wpływie składania reklamacji na satysfakcję i lojalność klientów, a także odbiorców artykułowania niezadowolenia pod wpływem zmian prawnych i technologicznych. Przedstawione zostaną również główne zalecenia w zakresie zarządzania reklamacjami w instytucjach finansowych, znajdujące wyraz w regulacjach prawnych. Na ich tle zostaną przedstawione informacje o reklamacjach składanych w sektorze bankowym w Polsce i to zarówno w bankach, jak i w tzw. instytucjach trzecich, a także o pozwach w sądach powszechnych.

Reklamacje a zadowolenie i lojalność klienta

Reklamacje składane przez klientów odbierane są w różny sposób. Niemniej stanowią one zawsze wyraz niezadowolenia klienta. Od polityki zarządzania reklamacjami zależy jednak, czy to niezadowolenie będzie prowadzić do odejścia klienta czy też do jego silniejszego związania z bankiem. Pozytywne rozpatrzenie reklamacji klienta czy szerzej: pozytywne rozwiązanie problemu ujętego w reklamacji klienta, może nie tylko wpłynąć na poczucie klienta, iż został on właściwie potraktowany, ale też na wizerunek banku, który potrafi przyznać się do popełnionego błędu, jego naprawę, ale również na umiejętne, empatyczne rozwiązywanie zgłaszanych przez klientów problemów.

Zarządzanie obsługą reklamacji powinno być włączone w proces zadowalania klientów, gdyż przyczynia się do budowania zaufania i lojalności klientów, a także poprawy funkcjonowania oraz reputacji przedsiębiorstwa³.

Wyniki badań przeprowadzonych w Wielkiej Brytanii uwidaczniają, że właściwe załatwienie reklamacji powoduje, iż trzy czwarte klientów banku je zgłaszających pozostaje nadal jego klientami⁴. Co więcej, tylko co jedenasty klient, który pomimo problemu nie zdecydował się złożyć reklamacji, zamierza ponowić zakupy, podczas gdy ponad połowa klientów (54–70%), których reklamacje zostały pozytywnie rozpatrzone, wyraża chęć dokonania ponownych zakupów – ten wskaźnik wynosi nawet 19% w przypadku osób, które złożyły

³ I. Krejca-Pawski, *Jak zła obsługa klienta i reklamacji może zniszczyć reputację marki*, „Nowa Sprzedaż” 2018, nr 14.

⁴ E. Gostomski, *Zarządzanie reklamacjami w banku*, „Miesięcznik Finansowy Bank” 1997, nr 9, s. 31.

reklamację bez względu na jej rezultat⁵. Zjawisko to określane jest jako *Recovery Paradoxon* – ogólny poziom satysfakcji klienta składającego reklamacje jest wyższy niż u klientów, którzy nigdy nie składali reklamacji. Tłumaczone jest ono tym, iż klient reklamujący produkt lub obsługę jest do niego przywiązany, a składając reklamację, chce korzystać z jego wersji lepiej dostosowanej do swoich potrzeb⁶.

Reklamacji nie należy zatem traktować jako negatywnego aspektu prowadzonej działalności, lecz jako swoiste wyzwanie do kreatywnego wykorzystania zarówno wiedzy fachowej, jak i wiedzy z zakresu relacji międzyludzkich do pozyskania lojalnego klienta, który w trudnym momencie rozwiązywania jego problemu dostrzega, że pracownicy banku podejmują wysiłek, by go jak najbardziej zadowolić. Nawet jeśli bank nie może uznać reklamacji klienta za zasadną, to wyjaśnienie mu takiej sytuacji czy co najmniej wysłuchanie jego punktu widzenia, może się przyczynić do nawiązania z nim relacji partnerskich, co często owocuje pozyskaniem klienta lojalnego.

To nie nadmiar, lecz brak reklamacji powinien napawać menadżerów niepokojem, gdyż jak stwierdza Theodore Levitt: „Jednym z pewniejszych sygnałów złych lub słabnących związków klienta z firmą jest brak reklamacji. Nie ma osób, które są zawsze zadowolone ze świadczonych usług, szczególnie w dłuższym czasie. Klient zatem albo nie jest szczerzy, albo nie stwarza mu się dostatecznych warunków do złożenia reklamacji”⁷. Z badań rynkowych wynikało, że co czwarty klient wyrażał niezadowolenie z zakupów, lecz tylko 5% z nich składało reklamacje, a 95% nie czyniło tego z różnych względów (m.in. z powodu nieznanego ścieżki reklamacyjnej)⁸. W tym kontekście mówiono wręcz o „efekcie góry lodowej”, który polega na tym, że jeżeli jeden klient składa reklamacje, to oznacza, iż 20–25 innych niezadowolonych klientów takiej reklamacji nie złożyło. Zatem reklamacje, które firma faktycznie otrzymuje, to tylko nieznaczna część, a więc wierzchołek góry lodowej⁹.

Proporcje te nie są jednak charakterystyczne dla klientów usług bankowych w krajach unijnych. W 2019 roku średnio bowiem co jedenasty klient w 28 krajach

⁵ B. A. Glanz, *Building Customer Loyalty*, Burr Ridge: Irwin, Indianapolis 1994, s. 78–86.

⁶ J. Otto, *Marketing relacji. Koncepcja i stosowanie*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 83–84.

⁷ Za: E. Rudawska, *Lojalność klientów*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005, s. 112.

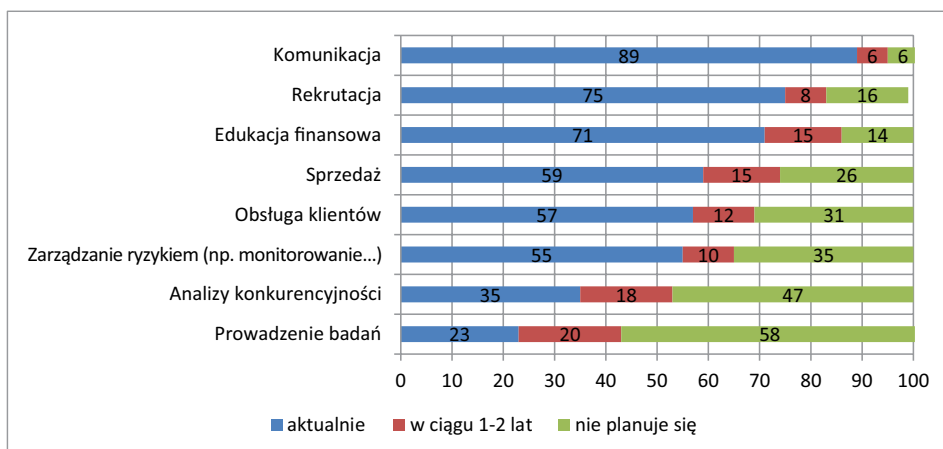
⁸ Ph. Kotler, G. Armstrong, J. Saunders, V. Wong, *Marketing. Podręcznik europejski*, PWE, Warszawa 2002, s. 440.

⁹ E. Rudawska, *Lojalność...*, *op. cit.*, s. 111–112.

unijnych (UE28) doświadczył problemów na rynkach usług kredytowych i kart kredytowych, stanowiących podstawę wniesienia reklamacji, ponad połowa klientów nie rezygnowała ze zgłoszenia reklamacji (60%), przy czym 43% zgłosiło ją do banku, 10% do instytucji trzeciej, a 4% złożyło nawet pozew sądowy¹⁰. Zaobserwować można zatem instytucjonalne dochodzenie swoich racji przez klientów usług bankowych i nie można w ich przypadku mówić o zjawisku góry lodowej. Niewątpliwie na tę sytuację mają wpływ regulacje prawa powszechnego, współregulacje oraz samoregulacje dotyczące ułatwionego składania reklamacji na nieprawidłowo świadczone usługi bankowe¹¹.

Należy jednak zwrócić uwagę na zmieniające się kanały komunikacji w wyrażaniu niezadowolenia przez klientów – coraz częściej wykorzystywane są w tym celu media społecznościowe. Fakt zatem, iż nie wszyscy klienci skarżą się na usługi bankowe, nie oznacza, iż docierają one do mniejszego grona odbiorców. Nie można się aktualnie łudzić, iż negatywna opinia o usługach bankowych dociera do, jak wcześniej zbadano, 56 osób¹², gdyż może ona dotrzeć prawie natychmiast do nawet kilkuset czy kilku tysięcy potencjalnych klientów.

Wykres 1. Wykorzystywanie mediów społecznościowych przez banki w USA w 2023 roku (%)



Źródło: *The State of Social Media in Banking*, odsetek spośród 330 banków odpowiadających na pytanie: Does your bank use social media for the following activities?, American Bankers Association, Washington 2023, <https://www.aba.com/news-research/analysis-guides/social-media-in-banking-2023-report> [dostęp: 5.05.2024].

¹⁰ *Market Monitoring Survey 2019, Loans, credit and credit cards*, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/loans-credit-and-_credit-cards-mms19_en.pdf [dostęp: 4.05.2024].

¹¹ *Finanse osobiste*, red. R. Milic-Czerniak, Difin, Warszawa 2016.

¹² J. Otto, *Marketing relacyjny w firmie ubezpieczeniowej*, „AIDA-Media” 1998, nr 2, s. 6.

Problem błyskawicznego rozpowszechniania się negatywnych opinii niezadowolonych klientów usług bankowych i ich rujnąjący wpływ na reputację dostrzega coraz więcej banków. Znajduje to wyraz w coraz częstszym monitorowaniu social mediów przez banki. Jak wynika z badań przeprowadzonych przez ABA w Stanach Zjednoczonych ponad połowa banków (wykres 1) monitoruje na bieżąco reklamacje klientów w mediach społecznościowych (głównie na Facebooku), podkreślając, iż czyni to, by ograniczyć ryzyko uszczerbku na reputacji.

Pozytywny wpływ właściwego zarządzania reklamacjami można zaobserwować jednak nie tylko w kontekście relacji z klientami. Reklamacje powinny być postrzegane przez przedsiębiorstwo nie jako coś „wstydlivego”, co należy ukryć przed światem, lecz jako element systemu „wczesnego ostrzegania” czy wręcz jako „dobrodziejstwo”¹³. W ten bowiem sposób instytucja może bez kosztownych, długotrwałych badań usuwać nieprawidłowości w produktach i obsłudze klienta, zwiększając jego satysfakcję.

W budowaniu silnej kultury zarządzania reklamacjami przedsiębiorstwa bankowe powinny opracować program odzyskiwania zadowolenia klientów poprzez:

- ułatwienie niezadowolonym klientom składania reklamacji;
- odpowiednie przeszkolenie i wyposażenie w adekwatne kompetencje pracowników, którzy obsługują reklamacje, by mogli czynić to szybko i rzetelnie;
- wykrycie i usunięcie przyczyn niezadowolenia klientów, przejawiającego się w reklamacjach¹⁴.

Ponadto banki powinny informować klientów o podjętych usprawnieniach w procesie ich obsługi oraz oferowanych produktach i usługach w wyniku uwzględnienia zgłoszonych reklamacji.

Zasady rozpatrywania reklamacji według zaleceń instytucji międzynarodowych

Dostęp do usług bankowych stanowi podstawowy element uczestnictwa w systemach ekonomicznych oraz wkład w tworzenie dobrobytu i ograniczanie biedy.

¹³ R. Ahmad, F. Buttle, *Customer retention management: A reflection of theory and practice*, Emerald Publishing, Bingley 2002, s. 149–161.

¹⁴ R. T. Rust, B. Subramanian, M. Wells, *Making Complaints a Management Tool*, „Marketing Management” 1992, nr 3, s. 41–45 oraz Ch. Delporte, *Creating a strong ‘complaint’ culture*, „ABA Banking Journal”, November 2022, <https://bankingjournal.aba.com/2022/11/creating-a-strong-complaint-culture/> [dostęp: 21.11.2023].

Im bardziej wzrasta złożoność produktów finansowych oraz kanałów ich dystrybucji, tym większe znaczenie odgrywa ochrona korzystających z nich konsumentów¹⁵. Uwarunkowania te, podobnie jak i globalny kryzys finansowy, stwarzają zapotrzebowanie na ochronę konsumentów, zapewniającą bezpieczny dostęp do usług finansowych oraz wsparcie stabilności finansowej i uczestnictwa finansowego podmiotów.

Ochrona konsumentów na rynku finansowym potraktowana została jako istotny element nowoczesnego systemu finansowego, a na spotkaniu G20 ministrów finansów i prezesów banków centralnych w 2011 roku podpisano 10 najważniejszych zasad (High-Level Principles – HLP), dotyczących ochrony konsumentów usług finansowych, wśród których znajduje się również rozpatrywanie reklamacji i zadośćuczynienia. W 2021 roku zostały one zaktualizowane poprzez dodanie jeszcze dwóch zasad. Od 2022 roku są to następujące zasady:

1. Opracowanie ram prawnych, regulacyjnych i nadzorczych.
2. Określenie roli organów nadzoru.
3. Dostęp i inkluzja.
4. Edukacja i świadomość finansowa.
5. Konkurencja.
6. Równe i sprawiedliwe traktowanie konsumentów.
7. Jawność i przejrzystość.
8. Jakość produktów finansowych.
9. Odpowiedzialne postępowanie dostawców usług finansowych i ich autoryzowanych przedstawicieli.
10. Ochrona aktywów konsumentów przed oszustwami i nadużyciami.
11. Ochrona danych konsumenta i jego prywatności.
12. Rozpatrywanie skarg i zadośćuczynienie¹⁶.

Bank Światowy opublikował natomiast w 2012 roku „Dobre praktyki dla ochrony konsumentów usług finansowych”, które nie pretendują do miana *best practices*, lecz są kompilacją najczęściej stosowanych z sukcesem działań w ochronie konsumentów w świecie. Jest ich 39 i stanowią w dużym stopniu

¹⁵ *The Global State of Financial Inclusion and Consumer Protection*, The World Bank, Washington 2023, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099013124180517721/pdf/P16239315d0da60591bd9c1b6325ce5c6ef.pdf> [dostęp: 5.02.2024].

¹⁶ *G20 High-Level Principles On Financial Consumer Protection*, <https://web-archiw.oecd.org/2022-01-26/91178-48892010.pdf> [dostęp: 12.03.2024].

zalecenia wdrażanych na co dzień 10 HLP¹⁷. W publikacji natomiast z 2017 roku dobre praktyki zostały opracowane znacznie szerzej¹⁸. W ten sposób ochrona praw klientów usług finansowych stała się odrębnym segmentem ochrony konsumentów, w którym za kluczowe uważa się regulacje prawne obejmujące reklamacje oraz edukację i świadomość finansową klientów.

W regulacjach tych istotne jest przede wszystkim usystematyzowanie prawne dwóch kwestii:

1. Stworzenie dostępnego i skutecznego mechanizmu odwoławczego, który umożliwi konsumentom usług finansowych zarówno poznanie, jak i dochodzenie swoich praw do rozpatrywania reklamacji i ich rozwiązywania w sposób przejrzysty i sprawiedliwy w rozsądnych ramach czasowych. Dla każdego konsumenta terminowe i skuteczne procesy odwoławcze mogą mieć decydujący wpływ na ich zaufanie do dostawcy usług finansowych, a nawet do sektora finansowego. Zwiększone zaufanie przyczynia się do absorpcji i stałego korzystania przez konsumentów z usług finansowych, a w konsekwencji do wzbogacania ich źródeł utrzymania.
2. Dostarczenie organom regulacyjnym i organom nadzoru, a także instytucjom finansowym ważnych danych dotyczących reklamacji, aby pomóc im w prowadzeniu polityki opartej na dowodach i ustalaniu priorytetów ich działań nadzorczych poprzez identyfikację problemów systemowych z produktami, dostawcami, kanałami lub systemami. Sprawozdawczość dotycząca reklamacji powinna stanowić cenne źródło informacji zwrotnych od konsumentów, wykorzystywane w sposób strategiczny¹⁹.

¹⁷ *Good Practices for Financial Consumer Protection*, The World Bank, Washington 2012, <http://responsiblefinance.worldbank.org/~media/GIAWB/FL/Documents/Misc/Good-practices-for-financial-consumer-protection.pdf> [dostęp: 15.03.2024].

¹⁸ *Good Practices for Financial Consumer Protection*, World Bank, Washington 2017, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/492761513113437043/pdf/Good-practices-for-financial-consumer-protection-2017-edition.pdf> [dostęp: 15.03.2024].

¹⁹ *Complaints Handling within Financial Service Providers Principles, Practices, and Regulatory Approaches*, Technical Note, World Bank Group, June 2019, <http://documents.worldbank.org/curated/en/773561567617284450/pdf/Complaints-Handling-within-Financial-Service-Providers-Principles-Practices-and-Regulatory-Approaches-Technical-Note.pdf> [dostęp: 10.03.2024].

W 114 krajach, biorących udział w cyklicznych badaniach ankietowych (2010, 2013, 2017, 2022) przeprowadzanych przez Bank Światowy w ciągu zaledwie trzech pokryzysowych lat (2010–2013) o prawie połowę wzrósł odsetek regulacji kierowanych wyłącznie do konsumentów usług finansowych (z 68% do 97%), a w latach 2010–2022 prawie 4-krotnie wzrosła liczba instytucji finansowych prowadzących statystykę reklamacji (z 23 w roku 2010 do 86 w roku 2022)²⁰.

W skali globalnej ramy prawne i regulacyjne dotyczące rozpatrywania reklamacji są jednak bardzo zróżnicowane. Dla przykładu, istnieje znaczna różnica związana z poziomem dochodów i regionem jurysdykcji, gdyż zaledwie 40% jurysdykcji w krajach o niskich dochodach wprowadziło standardy zarządzania reklamacjami, podczas gdy w krajach o wysokich dochodach – 89%²¹.

Ponadto jurysdykcje różnią się znacznie pod względem wymogów m.in. dotyczących formatu i okresowości sprawozdawczości: niektóre wymagają comiesięcznych sprawozdań dotyczących reklamacji (Wielka Brytania), podczas gdy inne uznają kwartalne (Indonezja, Filipiny, Ghana, Kenia) lub roczne (Kanada) za odpowiednie. Kenia wymaga dodatkowo m.in., aby raporty miesięczne zawierały informacje na temat środków podjętych w celu uwzględnienia reklamacji konsumentów.

Aby zachęcić do przejrzystości i umożliwić konsumentom porównywanie jakości usług świadczonych przez instytucje finansowe, niektóre jurysdykcje wymagają okresowego publikowania danych dotyczących reklamacji. W Wielkiej Brytanii instytucje, zgłaszające 500 lub więcej reklamacji do Rzecznika Usług Finansowych (Financial Ombudsman Service – FOS), są zobowiązane do opublikowania odpowiedniego streszczenia tego sprawozdania w określonych terminach i formie²². Jest to dodatek do publikacji FCA, obejmującej dane o reklamacjach całego sektora usług finansowych, a także danych o reklamacjach poszczególnych instytucji finansowych, zobowiązanych do publikowania danych dotyczących reklamacji (np. każdego banku).

²⁰ *The Global State of Financial Inclusion and Consumer Protection*, The World Bank, Washington 2023, <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/82e01ae5-58e4-440a-9535-edf8d9f98902/content> oraz *Global Survey on Consumer Protection and Financial Literacy: Oversight Frameworks and Practices in 114 Economies*, The World Bank, Washington 2014, <http://responsiblefinance.worldbank.org/publications/financial-consumer-protection> [dostęp: 12.03.2024].

²¹ *Ibidem*.

²² *Complaints Data Publication Rules*, (DISP 1.10A), FCA Handbook, <https://www.handbook.fca.org.uk/handbook/DISP/1/10A.html> [dostęp: 15.03.2024].

Regulacje dotyczące procesu obsługi reklamacji przez banki w Polsce

W Polsce ustanowiono po raz pierwszy jednolite zasady rozpatrywania reklamacji dla wszystkich instytucji finansowych (także nieobjętych nadzorem KNF) oraz obowiązki sprawozdawcze w tym zakresie dopiero w 2015 roku. Instytucje te są przy tym zobligowane do przestrzegania procedur pod rygorem nałożenia przez Rzecznika Finansowego kary pieniężnej do 100 tys. zł. Ustawa była już dwukrotnie nowelizowana²³.

Instytucje finansowe są zobligowane do udzielenia odpowiedzi klientom na piśmie w ciągu 30 dni od dnia otrzymania reklamacji, a w wyjątkowych sytuacjach w ciągu 60 dni (zawiadamiając klienta o przyczynach zwłoki w rozpatrzeniu reklamacji) – w przypadku niedotrzymania tego terminu przyjmuje się, iż reklamacja została rozpatrzona zgodnie z wolą klienta.

Ustawa nakłada również obowiązki na podmioty rynku finansowego dotyczące rozpatrywania reklamacji. Banki i inne podmioty rynku finansowego są zobligowane m.in. do umieszczenia w umowach informacji dotyczących:

- miejsca, formy złożenia reklamacji;
- terminu jej rozpatrzenia;
- sposobu powiadomienia klienta o rozpatrzeniu reklamacji.

Podmiot rynku finansowego jest zobowiązany do przedstawienia uzasadnienia faktycznego i prawnego, wyczerpującej informacji na temat stanowiska w sprawie skierowanych zastrzeżeń, określenia terminu, w którym roszczenie wymienione w reklamacji rozpatrzonej zgodnie z wolą klienta zostanie zrealizowane.

W przypadku odmowy uwzględnienia reklamacji odpowiedź powinna zostać uzupełniona o pouczenie o możliwości i sposobie odwołania się od stanowiska zawartego w odpowiedzi na reklamację, skorzystania z instytucji mediacji albo sądu polubownego, wystąpienia z wnioskiem o rozpatrzenie sprawy przez Rzecznika Finansowego czy też wystąpienia z powództwem do sądu powszechnego.

Sprawozdanie każdej instytucji finansowej w zakresie reklamacji obejmuje: liczbę reklamacji, uznanych i nieuwzględnionych, roszczenia wynikające z wniesionych reklamacji, informację o wartości roszczeń zgłoszonych w pozwach i kwot zasądzonych prawomocnymi orzeczeniami sądów na rzecz klientów w okresie sprawozdawczym. Informacje te były publikowane nie tylko łącznie

²³ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej, Dz.U. 2023 poz. 1809, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20230001809/U/D20231809Lj.pdf> [dostęp: 16.03.2024].

dla sektorów instytucji finansowych, lecz również dla każdej instytucji finansowej przez Rzecznika Finansowego jedynie w latach 2016–2019, po czym zostały niestety utajnione. Pomimo deklaracji ówczesnego Rzecznika Finansowego: „Niestety w tym roku nie możemy podać danych dla poszczególnych podmiotów rynku finansowego dotyczących liczby reklamacji czy sporów sądowych. Wynika to z ryzyka ujawnienia tajemnicy przedsiębiorstwa. Wystąpię jednak do Ministerstwa Finansów z wnioskiem o takie doprecyzowanie przepisów, które pozwoli nam bez ryzyka prawnego publikować te dane. Nie ulega wątpliwości, że są one istotną informacją dla klientów decydujących się na skorzystanie z usług danej firmy”²⁴, są one nadal niedostępne.

Obowiązek sprawozdawczy wobec Rzecznika Finansowego ma w założeniach ustawodawcy przyczynić się do analizy i oceny przez podmiot rynku finansowego zasadności zgłaszanych do niego reklamacji i ich wpływu na dalsze zachowania klientów.

Rzecznik natomiast składa corocznie Prezesowi Rady Ministrów sprawozdanie jawne ze swojej działalności oraz uwagi o stanie przestrzegania prawa i interesów klientów podmiotów rynku finansowego²⁵.

Brak pełnej informacji o liczbie oraz przedmiocie składanych reklamacji w instytucjach finansowych, a także o pozwach konsumentów usług finansowych w sądach powszechnych, nie pozwala bezpośrednio określić znaczenia różnych poziomów rozstrzygania sporów w dochodzeniu praw przez konsumentów. Wprowadzenie pełnej informacji o liczbie reklamacji składanych w instytucjach finansowych, jak również zwyczaju umieszczania w sprawozdawczości instytucji finansowych informacji o reklamacjach konsumentów, pozwoliłoby wypełnić tę lukę z korzyścią zarówno dla samych instytucji, jak i konsumentów.

Składanie reklamacji i skarg przez konsumentów usług bankowych

Reklamacja określana jest jako „wystąpienie skierowane do podmiotu rynku finansowego przez jego klienta, w którym klient zgłasza zastrzeżenia dotyczące usług świadczonych przez podmiot rynku finansowego”. Reklamacja jest więc następstwem problemów występujących w relacjach klienta z instytucją finansową.

²⁴ *Sprawozdanie Rzecznika Finansowego w 2018 r.*, https://rf.gov.pl/sprawy-biezace/Sprawozdanie_Rzecznika_Finansowego_za_2018_r___22979 [dostęp: 15.02.2024].

²⁵ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. ..., *op. cit.*

Najprostszym i najczęściej stosowanym sposobem rozwiązywania sporów powinno być jednoznaczne rozstrzygnięcie reklamacji konsumenta przez różne komórki instytucji finansowej. W sytuacji jednak niezadowolenia konsumenta z potraktowania jego reklamacji w pierwszej instancji może on skorzystać z paskarżenia się w tzw. instancji trzeciej (np. u Rzecznika Finansowego, Arbitra Bankowego), a przed udaniem się do sądu (co należy traktować ze względu na koszty i czas jako ostateczność), z alternatywnych metod rozwiązywania sporów (np. Sądu Polubownego przy KNF).

Klienci niezadowoleni z załatwienia reklamacji w instytucji finansowej pierwszej instancji mają możliwość wnoszenia skarg także do instytucji dostępnych dla:

- wszystkich klientów – rzecznicy konsumentów, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Rzecznik Praw Obywatelskich, Związek Stowarzyszeń Rada Reklamy, Federacja Konsumentów, Stowarzyszenie Konsumentów Polskich;
- rozpatrujących wyłącznie skargi dotyczące usług finansowych – Rzecznik Finansowy, Komisja Nadzoru Finansowego, Arbiter przy Związku Banków Polskich;
- tradycyjnego sądownictwa państwowego (sprawy o wartości przedmiotu sporu do 75 tys. zł rozpoznają sądy rejonowe, natomiast powyżej tej kwoty – sądy okręgowe²⁶).

Dane liczbowe dotyczące reklamacji złożonych przez klientów usług bankowych ilustruje tabela 1.

Tab. 1. Liczba reklamacji złożonych przez klientów usług bankowych w różnych instytucjach

Rok	Liczba reklamacji złożonych w bankach	Reklamacje złożone w instytucjach trzecich*	Pozwy złożone do sądów powszechnych
2016	1 074 503	7434	1565
2017	1 146 304	7609	4037
2018	1 438 024	7425	4666
2019	1 509 300	8591	8300

²⁶ K. Rokita, *Prawa konsumenta*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 109.

2020	1 704 506	12 871	20 732
2021	1 709 262	26 607	60 729
2022	1 830 873	28 189	37 767
2023	2 187 694	30 035	60 242
Dynamika wzrostu (2016 = 100%)	203,6	404,0	3849,3

*Sąd Polubowny przy KNF, Rzecznik Finansowy, Bankowy Arbitraż Konsumentki

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań Rzecznika Finansowego za poszczególne lata; Sprawozdań z działalności Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego oraz Komisji Nadzoru Finansowego; Sprawozdań z działalności Sądu Polubownego przy KNF https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Sprawozdanie_z_dzialalnosci_SP_przy_KNF_za_2023_88623.pdf oraz Informacji o działalności Bankowego Arbitrażu Konsumentkiego, <https://zbp.pl/getmedia/7678de79-4df1-4986-84dd-5e1eb6e884d6/Sprawozdanie-z-dzialalnosci-Bankowego-Arbitrazu-Konsumentkiego-za-rok-2023>.

Liczba składanych reklamacji przez klientów usług bankowych w latach 2016–2023 wzrosła ponad dwukrotnie, a w tzw. instytucjach trzecich – ponad czterokrotnie. Zatrważająca jest przy tym dynamika składanych przez niezadowolonych klientów pozwów do sądów powszechnych – wzrosły prawie czterdziestokrotnie (tabela 1).

Na zwiększenie liczby wniosków dotyczących produktów sektora bankowego wpływa zapewne zwiększająca się z roku na rok świadomość klientów tego segmentu rynku o możliwości składania reklamacji. Niezależnie od tematyki, ustawiczny wzrost liczby wniosków jest podyktowany również zwiększającym się poziomem wiedzy klientów na temat alternatywnych metod rozwiązywania sporów, na co wpływ ma także działalność edukacyjna i informacyjna w tej dziedzinie.

W omawianym okresie na wzrost reklamacji wpływ miało także niezadowolenie klientów walutowych kredytów hipotecznych ze sposobu rozpatrzenia ich reklamacji w bankach. Przejawiło się to we wzroście spraw kierowanych do Sądu Polubownego przy KNF (ze 103 w 2020 roku do 21 784 w 2023 roku), który zainicjował w październiku 2021 roku projekt polubownego rozwiązywania sporów związanych z umowami o kredyt denominowany lub indeksowany do waluty innej niż waluta polska, w drodze ugód zawieranych na podstawie koncepcji

przewalutowania kredytów denominowanych lub indeksowanych do waluty innej niż waluta polska na kredyt złotowy. Prawie wszystkie (95%) postępowania mediacyjne prowadzone w Centrum Mediacji Sądu Polubownego przy KNF w latach 2021–2023 dotyczyły właśnie sporów związanych z umowami o kredyt denominowany lub indeksowany do waluty innej niż waluta polska. Alternatywna metoda rozwiązywania sporu spełniła zatem oczekiwania dużej grupy kredytobiorców, pozwalając na uniknięcie długotrwałych i kosztownych sporów sądowych²⁷. Niemniej jednak w latach 2021–2023 liczba niezadowolonych klientów, decydujących się złożyć pozew sądowy w reakcji na to, jak banki rozpatrzyły ich reklamację, była niebotycznie wysoka (tabela 1).

■ Podsumowanie

W zarządzaniu reklamacjami w sektorze bankowym wiele się zmieniło w ostatnich latach. Nowe regulacje prawne nie tylko uświadomiły klientom usług bankowych, że mają prawo do składania reklamacji, ale także iż proces składania reklamacji jest czynnością w miarę prostą, a odpowiedź na nią otrzymuje się w relatywnie krótkim okresie. Sprzyja to wzrostowi liczby reklamacji składanych w bankach.

Bardzo zróżnicowany jest natomiast w poszczególnych bankach tryb rozpatrywania reklamacji, co niestety skutkuje relatywnie częstą koniecznością, po wyczerpaniu możliwości reklamacyjnych w banku, składania dodatkowo reklamacji w instytucji trzeciej (coraz częściej do Sądu Polubownego przy KNF oraz Rzecznika Finansowego), a także pozwu w sądzie powszechnym. Oznacza to, iż banki nie wykorzystują w pełni profesjonalnego podejścia w rozpatrywaniu reklamacji w pierwszej instancji, co w wielu krajach unijnych stało się powszechną praktyką. Oznacza to również, iż proces komunikacji z klientami nie jest na tyle transparentny, by w miarę szybko i zrozumiale uczynić z klienta niezadowolonego klienta usatysfakcjonowanego i lojalnego.

Co więcej, ujęcie w sprawozdawczości Rzecznika Finansowego komunikowania o liczbie reklamacji w przekroju podmiotowym funkcjonowało zaledwie kilka lat. Od 2020 roku informacje te są utajnione, a więc nie są już publikowane. Oddala to jeszcze bardziej standardy krajowe od funkcjonujących np. w Wielkiej

²⁷ *Sprawozdanie z działalności Sądu Polubownego przy KNF*, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Sprawozdanie_z_dzialalnosci_SP_przy_KNF_za_2023_88623.pdf [dostęp: 27.08.2024].

Brytanii, gdzie dane o reklamacjach w przekroju podmiotowym podawane są co pół roku, a ponadto opracowywane są różne wskaźniki ułatwiające *benchmarking* pomiędzy instytucjami finansowymi (np. liczba reklamacji kartowych na kartę kredytową).

Można zatem stwierdzić, iż pomimo udrożnienia procesu składania reklamacji przez klientów usług bankowych nie wykorzystuje się w pełni ich potencjału informacyjnego w relacjach z klientami, w ich ochronie, jak również w wykorzystywaniu ich dobrodziejstwa w usprawnianiu oferty produktowej i obsługi klientów.

■ Streszczenie

Reklamacje, będące wyrazem niezadowolenia klientów z produktów lub obsługi, zajmują istotną pozycję w badaniach i analizach związanych z kształtowaniem relacji klientów z firmą, głównie z ich satysfakcją i lojalnością, a od kryzysu finansowego z lat 2007–2009 stały się także ważnym elementem prac związanych z ochroną konsumentów. W artykule omówiono główne prawidłowości zachodzące między składaniem reklamacji a satysfakcją i lojalnością klientów, szczególnie pod wpływem mediów społecznościowych. Przedstawiono również podstawowe zasady zarządzania reklamacjami w instytucjach finansowych, znajdujące wyraz w regulacjach prawnych, a następnie informacje o reklamacjach składanych w sektorze bankowym w Polsce i to zarówno w bankach, jak i w tzw. instytucjach trzecich, oraz informacje o pozwach w sądach powszechnych.

■ Słowa kluczowe

reklamacje, satysfakcja i lojalność konsumentów, pozwy klientów usług bankowych, sprawozdania z reklamacji

■ Summary

Complaints, which serve as an expression of customer dissatisfaction with products or service in banks, have a crucial meaning in research and analyses related to the formation of customer relations with the company, and mainly,

above all, to their satisfaction and loyalty. And since the financial crisis of 2007–2009, they have also become an important element of work related to consumer protection. The article will discuss the main regularities in the impact of filing complaints on customer satisfaction and loyalty, especially with the influence of social media. The main principles of complaint management in financial institutions, expressed in legal regulations, will also be presented, followed by information on complaints filed in the banking sector in Poland, both in banks and in the so-called third parties, as well as information on lawsuits in common courts.

■ Keywords

complaints, consumer satisfaction and loyalty, lawsuits of banking customers, reports on complaints

■ Bibliografia

Literatura

- Ahmad R., Buttle F., *Customer retention management: A reflection of theory and practice*, “Marketing Intelligence & Planning”, Emerald Publishing, Bingley 2002.
- Finanse osobiste*, red. R. Milic-Czerniak, Difin, Warszawa 2016.
- Glanz B. A., *Building Customer Loyalty*, Burr Ridge: Irwin, Indianapolis 1994.
- Gostomski E., *Zarządzanie reklamacjami w banku*, „Miesięcznik Finansowy Bank” 1997, nr 9.
- Kotler Ph., Armstrong G., Saunders J., Wong V., *Marketing. Podręcznik europejski*, PWE, Warszawa 2002.
- Krejca-Pawski I., *Jak zła obsługa klienta i reklamacji może zniszczyć reputację marki*, „Nowa Sprzedaż” 2018, nr 14.
- Otto J., *Marketing relacji. Koncepcja i stosowanie*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Otto J., *Marketing relacyjny w firmie ubezpieczeniowej*, „AIDA-Media” 1998, nr 2.
- Rokita K., *Prawa konsumenta*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Rudawska E., *Lojalność klientów*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005.
- Rust R. T., Subramanian B., Wells M., *Making Complaints a Management Tool*, “Marketing Management” 1992, nr 2.

Netografia

- Complaints Handling within Financial Service Providers Principles, Practices, and Regulatory Approaches*, Technical Note, World Bank Group, June 2019, <http://documents.worldbank.org/curated/en/773561567617284450/pdf/Complaints-Handling-within-Financial-Service-Providers-Principles-Practices-and-Regulatory-Approaches-Technical-Note.pdf>.
- Complaints Data Publication Rules*, (DISP 1.10A), FCA Handbook, <https://www.handbook.fca.org.uk/handbook/DISP/1/10A.html>.
- Delporte Ch., *Creating a strong 'complaint' culture*, „ABA Banking Journal”, November 2022, <https://bankingjournal.aba.com/2022/11/creating-a-strong-complaint-culture/>.
- Financial Conduct Authority (FCA), "Glossary"*, FCA Handbook, <https://www.handbook.fca.org.uk/handbook/glossary/G197.html>.
- G20 High-Level Principles On Financial Consumer Protection*, <https://web.archive.oecd.org/2022-01-26/91178-48892010.pdf>.
- Global Survey on Consumer Protection and Financial Literacy: Oversight Frameworks and Practices in 114 Economies*, The World Bank, Washington 2014, <http://responsiblefinance.worldbank.org/publications/financial-consumer-protection>.
- Good Practices for Financial Consumer Protection*, World Bank, Washington 2017, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/492761513113437043/pdf/Good-practices-for-financial-consumer-protection-2017-edition.pdf>.
- Implementation of the G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection*, https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/G20_OECD%20FCP%20Principles.pdf.
- Informacje o działalności Bankowego Arbitrażu Konsumentckiego*, <https://zbp.pl/getmedia/7678de79-4df1-4986-84dd-5e1eb6e884d6/Sprawozdanie-z-dzialalnosci-Bankowego-Arbitrazu-Konsumentckiego-za-rok-2023>.
- Market Monitoring Survey 2019, Loans, credit and credit cards*, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/loans-credit-and-_credit-cards-mms19_en.pdf.
- Sprawozdanie Rzecznika Finansowego w 2018 r.*, https://rf.gov.pl/sprawy-biezace/Sprawozdanie_Rzecznika_Finansowego_za_2018_r___22979.
- Sprawozdanie z działalności Sądu Polubownego przy KNF*, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Sprawozdanie_z_dzialalnosci_SP_przy_KNF_za_2023_88623.pdf.
- The Global State of Financial Inclusion and Consumer Protection*, The World Bank, Washington 2023, <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/82e01ae5-58e4-440a-9535-edf8d9f98902/content>.
- The State of Social Media in Banking*, American Bankers Association, Washington 2023, <https://www.aba.com/news-research/analysis-guides/social-media-in-banking-2023-report>.

Akty prawne

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej, Dz.U. 2023 poz. 1809.

Róża Milic-Czerniak

dr hab., prof. UTH, Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej
w Warszawie

ORCID: 0000-0002-9992-0442

KONTROLA ZARZĄDCZA W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

■ Wstęp

Współczesne jednostki samorządu terytorialnego stanowią nieodzowny filar demokratycznego ładu państwa, będąc zarazem najbliższą obywatelom instytucją publiczną. Ich rosnąca rola w kształtowaniu życia społeczności lokalnych nakłada wyraźne wymogi na efektywne i transparentne zarządzanie.

W tym kontekście kluczową rolę odgrywa kontrola zarządcza – systematyczny proces oceny i monitorowania działań podejmowanych przez organy samorządu w celu zapewnienia zgodności z przyjętymi strategiami oraz przestrzegania zasad gospodarności i przejrzystości w wydatkowaniu publicznych środków. Artykuł zawiera opis pojęcia, istoty zarządzania oraz regulacje krajowe kontroli zarządczej, uwzględniającej standardy i metody kontroli zarządczej wewnętrznej oraz samoocenę funkcjonowania kontroli zarządczej. Treści przedstawione w artykule są wynikiem badań literaturowych oraz własnych doświadczeń i obserwacji autorek.

Pojęcie i istota kontroli zarządczej

Kontrola zarządcza to system procedur, instrukcji, zasad i mechanizmów, które wspomagają zarządzanie, zmierzając do uzyskania przez kierownictwo pewności, że cele jednostki zostaną osiągnięte¹. Kontrola zarządcza ma więc wspomagać zarządzanie organizacjami na każdym etapie – w procesie planowania, organizowania, kierowania i kontrolowania tak, aby organizacja w efektywny sposób osiągnęła swoje założone cele. Przede wszystkim obejmuje mechanizmy i działania mające na celu nadzór i monitorowanie działalności organizacji.

¹ J. Płoskonka, *Pojęcie kontroli w ujęciu zarządczym*, „Kontrola Państwowa” 2006, nr 2, s. 8.

Dzięki temu umożliwia dokładny opis i zinventaryzowanie bieżącego stanu zarządzania i pozwala na podjęcie odpowiednich kroków, niezbędnych do poprawy efektywności i jakości działań².

Kontrola zarządcza jest szeroko stosowana w zarządzaniu organizacjami – zarówno w przedsiębiorstwach prywatnych, jak i w jednostkach sektora finansów publicznych.

Jednostki sektora finansów publicznych dysponują publicznymi środkami finansowymi i mają za zadanie dostarczać społeczeństwu określonych dóbr publicznych. Powinny więc działać w sposób efektywny i zgodny z prawem, aby uniknąć m.in. marnotrawstwa i sprzeniewierzenia środków publicznych. Dlatego system kontroli zarządczej został wprowadzony tu mocą ustawową.

W odniesieniu do sektora finansów publicznych pojęcie kontroli zarządczej jest zdefiniowane w artykule 68 ustawy o finansach publicznych. W artykule tym czytamy: „Kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy”³.

Ustawa podkreśla zatem konieczność wykonywania zadań w tym sektorze w konkretny sposób. Ponadto definiuje szczegółowe cele kontroli zarządczej, podkreślając jej wagę dla zarządzania w sektorze finansów publicznych. W artykule 68.2 czytamy:

„Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności:

1. zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
2. skuteczności i efektywności działania;
3. wiarygodności sprawozdań;
4. ochrony zasobów;
5. przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;
6. efektywności i skuteczności przepływu informacji;
7. zarządzania ryzykiem”⁴.

Właściwie realizowana kontrola zarządcza powinna być gwarancją, że poszczególne działania jednostek sektora finansów publicznych są zgodne z założonymi celami strategicznymi, co przekłada się na skuteczność realizacji ich misji.

² *Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych. Istota, unormowania prawne i otoczenie. Kompendium wiedzy*, Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012, s. 19.

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2024.0.1530 t.j.

⁴ *Ibidem*.

Umożliwia także efektywne wykorzystanie zasobów, takich jak kapitał ludzki, finansowy czy technologiczny, co jest kluczowe w kontekście ograniczonych środków publicznych.

Kontrola zarządcza pomaga również wychwycić potencjalne nieprawidłowości na wczesnym etapie, co ułatwia ich usunięcie i minimalizuje ryzyko szkód. Umożliwia także identyfikację obszarów wymagających naprawy, co prowadzi do lepszej efektywności funkcjonowania jednostki.

Przekładając zalecenia ustawowe na praktykę działania jednostek sektora finansów publicznych, można stwierdzić, że w każdej poprawnie funkcjonującej jednostce:

- w poszczególnych jednostkach organizacyjnych (działach, wydziałach) zadania są wypełniane zgodnie z przydzielonymi im obowiązkami;
- jednostki te działają w sposób oszczędny, wydajny oraz skuteczny, jednocześnie zapewniający właściwy poziom usług;
- w całej jednostce przestrzegane są wszystkie obowiązujące przepisy prawne, a także wszelkie zarządzenia, polecenia i wytyczne, które zostały wydane przez kierownictwo;
- wszelkie zasoby jednostki są odpowiednio chronione przed przypadkami marnotrawstwa, złego zarządzania, błędów, nadużyć oraz innymi sytuacjami, które mogłyby zagrozić ich integralności i efektywności⁵.

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) są istotną częścią sektora finansów publicznych jako te jednostki, które są najbliższe obywatela, często decydując o jakości jego życia na danym terenie. Dlatego też bardzo ważne, aby spełniały swoje zadania w sposób rzetelny, efektywny, zgodny z prawem, zaspokajając jednocześnie podstawowe potrzeby mieszkańców.

Standardy kontroli zarządczej

Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych określają podstawowe wymagania odnoszące się do kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych⁶. Mają one na celu ujednoczenie systemów kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych, przy jednoczesnym uwzględnieniu

⁵ J. Wojciechowski, *Przedmowa w: Najwyższe organy kontroli a kontrola zarządcza w administracji rządowej*, Seminarium Goławice 25–27 marca 1996 r.

⁶ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. 2009, nr 15, poz. 84.

specyfikacji poszczególnych jednostek. Takie ujednolicenie ułatwia tworzenie, ocenę i doskonalenie systemów kontroli zarządczej.

Standardy zostały przedstawione w pięciu grupach odpowiadających poszczególnym elementom kontroli zarządczej. Są to:

- A. środowisko wewnętrzne,
- B. cele i zarządzanie ryzykiem,
- C. mechanizmy kontroli,
- D. informacja i komunikacja,
- E. monitorowanie i ocena.

Tabela 1 przedstawia konkretne standardy przypisane do grup oraz przykłady ich praktycznego zastosowania.

Tab. 1. Standardy kontroli zarządczej oraz ich zastosowanie w praktyce

GRUPY	STANDARDY	PRZYKŁADOWE ROZWIĄZANIA
A. Środowisko wewnętrzne	A.1. Przestrzeganie wartości etycznych	kodeks etyki dla pracowników
	A.2. Kompetencje zawodowe	system rekrutacji i plan szkoleń
	A.3. Struktura organizacyjna	regulamin organizacyjny uwzględniający bieżące cele i potrzeby jednostki
	A.4. Delegowanie uprawnień	uporządkowany regulamin organizacyjny
B. Cele i zarządzanie ryzykiem	B.5. Misja	syntetyczny opis misji (czym jednostka powinna się zajmować i co chce oferować obywatelom)
	B.6. Określenie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji	ustalenie zadań, celów i mierników ich realizacji, system oceny rezultatów, sprawozdawczość
	B.7. Identyfikacja ryzyka	coroczna identyfikacja ryzyka w odniesieniu do celów i zadań (również w jednostkach podległych lub nadzorowanych)
	B.8. Analiza ryzyka	określenie mechanizmów dotyczących obowiązków w zakresie ryzyka dla kluczowych obszarów działalności
	B.9. Reakcja na ryzyko	wprowadzanie zasad okresowej identyfikacji i analizy ryzyka elementów kontroli zarządczej (powiązanie audytu z identyfikacją i analizą ryzyka)

C. Mechanizmy kontroli	C.10. Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej dotyczące systemów informatycznych	system IT zapewniający dostęp w dowolnym momencie do procedur i innych regulacji wewnętrznych, ich aktualizację i „widoczność” zakresu wprowadzanych zmian itp.
	C.11. Nadzór	nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji
	C.12. Ciągłość działalności	nieobecności – ustalenie: <ul style="list-style-type: none"> • zastępstw dla kierownictwa oraz każdego z pracowników • uprawnień i pełnomocnictw dla ww. osób • plan bezpieczeństwa informatycznego oraz awaryjny (czasowe wyłączenie systemów IT)
	C.13. Ochrona zasobów	nadanie uprawnień i kontrola wejścia do zabezpieczonych pomieszczeń (np. serwery, archiwa itp.), w tym procedury ograniczające dostęp do zasobów dla osób niebędących pracownikami systemy alarmowe i przeciwpożarowe
	C.14. Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych	<ul style="list-style-type: none"> • procedury/instrukcje itp. regulujące dokumentowanie, rejestrowanie i weryfikację operacji finansowych i gospodarczych • zakresy czynności i odpowiedzialności kadry jednostki i osób upoważnionych • system autoryzacji (np. lista podpisów osób uprawnionych do zatwierdzania operacji)
C.15. Mechanizmy kontroli	ustalenie częstotliwości weryfikacji wszystkich systemów IT użytkowanych w jednostce oraz kompletności dokumentacji i procedur służących zapewnieniu bezpieczeństwa przechowywanych lub przetwarzanych danych	
D. Informacja i komunikacja	D.16. Bieżąca informacja	dostarczenie pracownikom właściwej (użytecznej), rzetelnej i potrzebnej informacji do realizacji zadań
	D.17. Komunikacja wewnętrzna	weryfikacja posiadanych instrukcji regulujących obieg dokumentów i sporządzenie ich wykazu; wypracowane praktyki w zakresie komunikacji wewnętrznej (np. szkolenia, narady, wewn. komunikator/ mailing/biuletyn, newsletter)
	D.18. Komunikacja zewnętrzna	wypracowane praktyki w zakresie komunikacji zewnętrznej (jawność jest niezbędna dla rozliczalności realizowanych zadań publicznych, np. raporty o stanie gminy, powiatu czy województwa)

E. Monitorowanie i ocena	E.19. Monitorowanie systemu kontroli zarządczej	ocena stanu realizacji celów i zadań określonych w planie rocznym → co kwartał, zaś w strategii → co pół roku
	E.20. Samoocena	przeprowadzenie co najmniej raz w roku samooceny systemu kontroli zarządczej przez kierowników jednostki i pracowników <ul style="list-style-type: none"> samoocena powinna być ujęta w ramy procesu odrębnego od bieżącej działalności i udokumentowana (metoda, np. kwestionariusze ankiet)
	E.21. Audyt wewnętrzny	<ul style="list-style-type: none"> audytor wewnętrzny ma prowadzić obiektywną i niezależną ocenę kontroli zarządczej, wspierając w ten sposób kierownika jednostki w realizacji celów i zadań w samorządzie audyt może być obligatoryjny (kwota dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów przekroczy 40 tys. zł) lub fakultatywny (kierownik jednostki podejmie decyzję o prowadzeniu audytu)
	E.22. Uzyskanie zapewnienia o stanie kontroli zarządczej	oświadczenie kierownika jednostki o stanie kontroli zarządczej w jednostce

Źródło: opracowanie własne na podstawie Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. 2009, nr 15, poz. 84. oraz: *5 standardów kontroli zarządczej w praktyce*, <https://pomoc.wolterskluwer.pl/kontrola-zarzadcza-standardy/> [dostęp: 16.12.2024.].

Zastosowanie standardów kontroli zarządczej powinno być dostosowane do specyfiki konkretnej jednostki – jednostki realizują je przy użyciu swoich charakterystycznych i dostępnych narzędzi. Sposób wdrażania poszczególnych standardów powinien być świadomie i przemyślanie dostosowywany, a nie mechanicznie kopiowany⁷.

⁷ M. A. Waligórski, *Kontrola zarządcza w administracji publicznej w: Teoria instytucji prawa administracyjnego*, red. J. Niczyporuk, *Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, Polska Akademia Nauk, Paryż 2011, s. 213–224.

System zarządzania ryzykiem

„Istotą tworzenia i funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych jest terminowa realizacja określonych celów i zadań publicznych zgodnie z przepisami prawa, w sposób oszczędny i efektywny”⁸. Jednak realizacja ustanowionych celów i zadań zawsze obciążona jest ryzykiem, czyli możliwością niepowodzenia. Wynika ono z różnorodnych czynników wewnętrznych i zewnętrznych, np. zmieniających się oczekiwań lub potrzeb społecznych, zmian przepisów prawa, zagrożeń naturalnych, zmian technologii itp.

Ryzyko w działalności jednostek finansów publicznych można rozpatrywać m.in. w następujących obszarach⁹:

- finanse (np. mniejsza niż planowano wielkość dochodów z podatku od nieruchomości, nieplanowane wydatki związane np. z wystąpieniem klęski żywiołowej lub innej katastrofy ekologicznej, naturalnej, związane ze stratą środków rzeczowych i finansowych lub też obniżona wielkość dochodów będąca wynikiem przestępstwa lub wykroczenia);
- kadry (np. błędy w pracy przy wydawaniu różnorodnych decyzji, związane ze zdrowiem pracowników i wypadkami przy pracy);
- działalność jednostki (np. wadliwie działające oprogramowanie, ryzyko negatywnych opinii o działalności jednostki, zakłócenia w prawidłowym działaniu, np. instalacji wodnych, ryzyko udostępnienia danych osobom nieuprawnionym);
- ryzyko zewnętrzne (np. ekonomiczne – wzrost inflacji, prawne – niejednolite orzecznictwo).

W system kontroli zarządczej został wbudowany mechanizm ograniczania ryzyka – tzw. system zarządzania ryzykiem. „Zarządzanie ryzykiem to procedury i polityki oraz skoordynowane działania, podejmowane zarówno przez kierownictwo jednostki, jak i jej pracowników, które poprzez identyfikację i analizę ryzyka oraz określanie adekwatnych reakcji na ryzyko zwiększają

⁸ Załącznik do komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem, Dz. Urz. 2012, poz. 56, s. 1.

⁹ *Ibidem*, s. 32 oraz B. Dubiel, *Standardy zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 855, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2015, nr 74, t. 1, s. 481–491.

prawdopodobieństwo osiągnięcia celów i realizacji zadań”¹⁰. Konkretny system zarządzania ryzykiem powinien być dopasowany do charakteru danej jednostki.

System zarządzania ryzykiem obejmuje kilka istotnych elementów. Są to:

1. Ustalenie misji i celów jednostki (planowanie strategiczne i operacyjne) oraz mierników ich realizacji.

Cele, które jednostka sobie stawia, muszą być zgodne z wymogami formalnymi (zadaniami nałożonymi przez prawo), ale powinny też odpowiadać na potrzeby obywateli oraz oczekiwania pracowników jednostki.

Aby móc jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, czy cel został zrealizowany, do każdego z nich należy określić miernik, który powinien:

- umożliwiać rzetelne i obiektywne określenie stopnia realizacji celu;
- odnosić się do rezultatu, jaki ma być osiągnięty;
- mierzyć tylko to, na co jednostka ma wpływ;
- bazować na wiarygodnych i w miarę łatwo dostępnych informacjach¹¹.

Przykładowe mierniki w kontroli zarządczej to¹²:

- wskaźniki finansowe: oceniające zdolności organizacji do efektywnego zarządzania środkami finansowymi;
- wskaźniki efektywności operacyjnej: mierzące efektywność procesów operacyjnych instytucji;
- wskaźniki zadowolenia klientów: określające poziom satysfakcji beneficjentów usług publicznych;
- wskaźniki wydajności personelu: oceniające efektywność i zaangażowanie pracowników;
- wskaźniki realizacji planów, np. liczba zrealizowanych wydarzeń kulturalnych.

2. Identyfikacja ryzyka, jego analiza i priorytetyzacja.

3. Ustalenie mechanizmów kontroli ryzyka.

4. Zarządzanie ryzykiem:

- przeciwdziałanie ryzyku (tworzenie i wdrażanie planów działania);
- przenoszenie ryzyka (np. zawieranie polis ubezpieczeniowych, wykorzystywanie gwarancji dobrego wykonania kontraktu);

¹⁰ Załącznik do Komunikatu nr 6 Ministra Finansów..., *op. cit.*, s. 1.

¹¹ *Ibidem*, s. 7.

¹² *Czym jest kontrola zarządcza, czyli cele i wyzwania w jednostkach sektora finansów publicznych*, <https://www.jgt.pl/blog/artykuly,346,co-to-jest-kontrola-zarzadcza.html> [dostęp: 10.12.2024.].

- akceptacja ryzyka (wynikająca np. z faktu, że koszty przeciwdziałania ryzyku znacznie przewyższają koszty potencjalnego wystąpienia określonych zjawisk);
- wycofanie się z danych działań;
- monitorowanie ryzyka.

Rysunek 1 prezentuje elementy systemu zarządzania ryzykiem.

Rys. 1. Elementy systemu zarządzania ryzykiem



Źródło: <https://www.wolterskluwer.com/pl-pl/solutions/lex/kontrola-zarzadcza-jst/zarzadzanie-ryzykiem/analiza> [dostęp: 15.12.2024.].

Zasadniczą rolę w kształtowaniu i w funkcjonowaniu systemu zarządzania ryzykiem pełni kierownik jednostki – nie tylko jego wiedza, ale również postawa i zaangażowanie oraz umiejętność motywowania pracowników. Również wdrożenie formalnego systemu zarządzania ryzykiem powinno zawsze być poprzedzone jego decyzją oraz zakomunikowane pracownikom. Dodatkowo, wraz z informacją o wdrożeniu takiego systemu kierownik jednostki powinien wskazać osoby, które będą koordynowały cały system oraz zapewnić im niezbędne wsparcie.

Kontrola wewnętrzna

Kontrola wewnętrzna jest przeprowadzana przez specjalistów na oddzielnych organizacyjnie stanowiskach lub przez komórki zajmujące się kontrolą

wewnętrzna. Głównym celem kontroli wewnętrznej jest ocena wyników i nakładów w odniesieniu do wybranych celów. Wyniki tej kontroli są wykorzystywane głównie na etapie planowania, co pozwala na korektę celów, podejmowanych działań i wskaźników. Ponadto, wyniki kontroli mają znaczenie także na etapie organizowania działalności jednostek, pozwalając na korektę struktury, zakresu działań oraz metod pracy¹³.

Kontrola wewnętrzna spełnia wiele różnorodnych funkcji.

- Jest mechanizmem, który ma swoje źródła w polskiej administracji publicznej i skupia się na identyfikowaniu wszelkich nieprawidłowości. Posiada już opracowane i sprawdzone metody kontroli, które pozwalają na skuteczne wykrywanie problemów i nieprawidłowości w funkcjonowaniu organizacji.
- Obejmuje każdy obszar działania jednostki, ale w praktyce częściej koncentruje się na analizie gospodarki finansowej (badanie sprawozdań i dokumentów finansowych, kontrola zamówień publicznych) oraz gospodarki mieniem pod kątem legalności (zgodności z przepisami prawa). W jej wyniku można ocenić stan kontroli zarządczej i wykorzystać efekty do dalszych działań i usprawnień.
- Jest często używana do przeprowadzania kontroli jednostek, które są podległe lub nadzorowane przez daną instytucję. Jest także stosowana do kontroli organizacji pozarządowych w odniesieniu do sposobu wydatkowania środków otrzymanych od danej instytucji. Przeprowadzanie kontroli w tych jednostkach może być wynikiem podziału zadań pomiędzy komórkę audytu a komórkę kontroli wewnętrznej, co pozwala na efektywne sprawdzanie różnych aspektów działalności organizacji.
- Pełni rolę swego rodzaju koordynatora, który nadzoruje i współdziała z różnymi wydziałami lub komórkami odpowiedzialnymi za kontrolę wewnętrzną, np. nadzoruje działalność szkół. Zapewnia spójność i efektywność działań kontrolnych w całej organizacji, koordynując i integrując wysiłki poszczególnych jednostek w zakresie kontroli¹⁴.

Mimo że głównym celem kontroli wewnętrznej jest wykrywanie różnych nieprawidłowości i zagrożeń, to jednak jej wszechstronny zakres i uzyskiwane wyniki są wykorzystywane do oceny kontroli zarządczej. Dzięki temu kontrola wewnętrzna pełni rolę weryfikatora istniejących rozwiązań oraz poprawności funkcjonowania kontroli zarządczej. Dodatkowo, odpowiednio skoordynowana,

¹³ B. R. Kuc, *Kontrola jako funkcja zarządzania*, Difin, Warszawa 2009, s. 40.

¹⁴ *Ibidem*, s. 41.

może dostarczyć informacji o tych obszarach kontroli zarządczej, do których audyt wewnętrzny nie sięga, dając kompleksowy obraz skuteczności kontroli zarządczej w organizacji¹⁵.

Kontrola wewnętrzna powinna objąć pełny zakres funkcjonowania jednostek administracji publicznej, a także ocenić, czy jednostka jest odpowiednio przygotowana do wykonywania swoich zadań oraz czy te zadania są właściwie zdefiniowane przez kierownictwo i rozumiane oraz akceptowane przez pracowników. Kontrola wewnętrzna jest uregulowana wewnętrznymi regulaminami danej jednostki, co pozwala na ocenę osiągniętych celów i zadań, korzystając z odpowiednio sformułowanych kryteriów oceny¹⁶.

Samoocena funkcjonowania kontroli zarządczej

Samoocena pracowników systemu kontroli zarządczej stanowi jedno z kluczowych narzędzi do oceny tej kontroli w danej jednostce. Jest to proces, w którym pracownicy i kierownictwo jednostki dokonują oceny funkcjonowania kontroli zarządczej. Pozwala na ocenienie tej kontroli w jednostce przy minimalnym nakładzie pracy¹⁷.

Wykonanie samooceny powinno zostać udokumentowane, powinna być ona regularnym procesem, przeprowadzanym co najmniej raz w roku. W trakcie tego procesu wykorzystuje się różnego rodzaju ankiety i kwestionariusze, które zawierają pytania lub tezy dotyczące poszczególnych procesów w całej ocenianej jednostce lub poszczególnych obszarów jej działalności, a także odnoszą się do określonych standardów kontroli zarządczej. Jednakże, ze względu na prostotę tego narzędzia, wynik samooceny może być ogólny i obciążony ryzykiem subiektywizmu samych oceniających¹⁸.

Samoocena jest szczególnie ważna w jednostkach, które nie posiadają komórki audytu wewnętrznego lub w których zasoby komórki kontroli wewnętrznej są

¹⁵ *Ibidem*, s. 129–130.

¹⁶ A. Mikołajczak-Waligórska, M. A. Waligórski, *Kontrola zarządcza w zamówieniach publicznych*, Część I (referaty na IV Konferencję Naukową, 20–21.06.2011 r. Kazimierz Dolny), Warszawa 2011, s. 91–92.

¹⁷ Komunikat nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych, Dz. Urz. 2011, nr 2, poz. 11.

¹⁸ M. Ćwiklicki, *Kontrola zarządcza. Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej UEK, Kraków, 2015, s. 144.

ograniczone. Potrzeby dotyczące przeprowadzania samooceny mogą się różnić i zależeć od struktury oraz liczby pracowników w danej jednostce.

W jednostkach, gdzie prowadzony jest audyt wewnętrzny, samoocena może wykorzystać zasoby komórki audytu wewnętrznego i komórki kontroli wewnętrznej w obszarach, które nie zostały objęte samooceną. A nawet pomóc kierownikowi jednostki w poprawie elementów lub obszarów, które zostały zidentyfikowane w efekcie samooceny jako niezadowolające¹⁹.

Poprawność przeprowadzanej samooceny i miarodajność jej wyników można zapewnić, uwzględniając następujące działania²⁰:

- wyznaczenie przez kierownika jednostki koordynatora lub zespołu odpowiedzialnego za przeprowadzenie procesu samooceny, posiadającego dużą wiedzę zarówno z zakresu kontroli zarządczej, jak i działalności jednostki;
- precyzyjne określenie zakresu uprawnień i obowiązków koordynatora samooceny oraz wytycznych i procedur związanych w jej przeprowadzeniu (np. w instrukcji samooceny, która powinna być dostępna wszystkim pracownikom jednostki);
- wspieranie procesu samooceny przez kierownika jednostki, kierowników wydziałów, departamentów itp.; zachęcanie pracowników do aktywnego uczestnictwa w procesie;
- wybór odpowiedniego sposobu samooceny, adekwatnego dla danej jednostki;
- wybór odpowiednich osób, które zostaną objęte ankietą;
- skonstruowanie dobrej jakościowo ankiety, np. poprzez jasne sformułowanie pytań;
- przed przeprowadzeniem badania należy wziąć pod uwagę poziom wiedzy ankietowanych na temat kontroli zarządczej – w przypadku, gdy ankietowani nie posiadają wystarczającej wiedzy, warto rozważyć zorganizowanie szkolenia lub warsztatów, które pomogą im lepiej zrozumieć zagadnienia związane z kontrolą zarządczą i procesem samooceny;
- ustalenie harmonogramu samooceny – w jednostkach samorządu terytorialnego terminy przeprowadzenia samooceny powinny być określone w odpowiednich regulacjach wewnętrznych po to, aby zapewnić przejrzystość działań;
- przed przystąpieniem do analizy wyników samooceny – ustalenie z kierownictwem jednostki jasnych kryteriów, na podstawie których będą

¹⁹ *Ibidem*, s. 144.

²⁰ Komunikat nr 3 MF..., *op. cit.*, s. 105–107.

dokonywane oceny (np. uznanie, że określona liczba lub procent negatywnych odpowiedzi będzie wskazywać na wadliwe funkcjonowanie kontroli zarządczej w danym obszarze).

Podsumowaniem całego procesu samooceny powinien być raport zawierający informacje na temat celu i metodyki samooceny oraz zakresu przedmiotowego i podmiotowego; wyniki samooceny (w tym sugerowaną ogólną ocenę stanu kontroli zarządczej oraz wyniki szczegółowe); słabe strony kontroli zarządczej w jednostce; zidentyfikowane ryzyka oraz działania naprawcze umożliwiające poprawę funkcjonowania. Raport ten stanowi ważne źródło informacji i może służyć jako podstawa do podjęcia odpowiednich działań doskonalących kontrolę zarządczą w jednostce.

Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego – regulacje

Kontrola zarządcza ma istotne znaczenie dla właściwego funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Z jednej strony pomaga w spełnieniu rosnących oczekiwań obywateli dotyczących m.in. skrócenia czasu załatwiania spraw, zwiększania przejrzystości procedur, podnoszenia kompetencji urzędników, a także dostępu do usług internetowych. Z drugiej strony – pomaga w racjonalnym spojrzeniu na sposoby wydatkowania środków publicznych oraz na właściwy rozwój jednostki.

Dzięki systemowi kontroli zarządczej zadania JST są realizowane zgodnie z normami, a zasoby są odpowiednio chronione. Administracja samorządowa działa wtedy w sposób oszczędny, efektywny i skuteczny, zapewniając dostarczenie produktów i usług na właściwym poziomie, przy czym zachowuje zgodność z obowiązującymi przepisami prawa²¹.

Unormowania prawne regulujące zagadnienia dotyczące kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego, to m.in. (zgodnie z hierarchią):

- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U.2023.0.1270).
 - Ustawa z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U.2021.0.289).
 - Rozporządzenie Ministra Finansów z 2 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej (Dz.U. 2010, nr 238, poz. 1581).
- Jednostki samorządu terytorialnego nie są zobligowane do składania

²¹ M. Ćwiklicki, *Kontrola zarządcza...*, *op. cit.*, s. 16.

oświadczenia o stanie kontroli zarządczej, ale mają taką możliwość. W wielu sytuacjach może to być korzystne, dlatego warto rozważyć świadome skorzystanie z rozwiązań wprowadzonych przez te regulacje.

- Rozporządzenie Ministra Finansów z 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania (Dz.U. 2010, nr 187, poz. 1254). W tym wypadku podobnie, ustawodawca nie narzucił jednostkom samorządu terytorialnego obowiązku w tym zakresie. Niemniej jednak, te rozwiązania mogą okazać się wartościową pomocą i być wykorzystywane przez jednostki samorządu terytorialnego w zależności od ich indywidualnych potrzeb i wymogów.
- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84).
- Komunikat nr 3 Ministra Finansów z 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF nr 2, poz. 11).
- Komunikat nr 6 Ministra Finansów z 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. MF z 2012 r., poz. 56).

Na podstawie wymienionych regulacji prawnych każda jednostka samorządu terytorialnego powinna stworzyć swój własny system kontroli zarządczej – nie oznacza to tworzenia nowych i skomplikowanych struktur, ale raczej udoskonalenie i wykorzystanie już istniejących mechanizmów. Przykładowo – możliwość przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami może być zastosowana w celu określenia wizji i misji JST; procedury wewnętrzne jednostki, instrukcje i wytyczne można wykorzystać w tworzonym systemie kontroli zarządczej. Korzysta się więc z istniejących już narzędzi i rozwiązań, organizując je w taki sposób, aby funkcjonowanie jednostki było bardziej efektywne i skuteczne.

Kontrola zarządcza pozwala na nowe spojrzenie na funkcjonowanie JST, wprowadzając aktualizowaną hierarchię celów i modyfikując metody działania w związku z realizowanymi zadaniami. Pozwala także na wykrywanie niekorzystnych zjawisk w trakcie funkcjonowania jednostki i wprowadzanie odpowiednich korekt w szybki i efektywny sposób. Dzięki temu modyfikowane i poprawione działania pozwalają na realizację celów i zadań jednostek samorządu terytorialnego w sposób bardziej skuteczny i zgodny z założeniami²².

²² A. Szpor, *Pojęcie kontroli zarządczej (wybrane aspekty)*, Centrum Rozwiązywania Sporów i Konfliktów przy WPiA UW, Warszawa 2014, s. 5.

Znaczenie kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego

System kontroli zarządczej ma na celu, jak już zostało wspomniane, właściwe i efektywne zarządzanie jednostkami samorządu terytorialnego. Podsumowując – korzyści, jakie JST oraz społeczeństwo uzyskują z wprowadzenia tego systemu, są następujące²³:

- poprawa efektywności zarządzania i wydatkowania środków publicznych, m.in. poprzez precyzyjnie określenie zadań i celów ze wskazaniem mierników, priorytetów, zasobów oraz oczekiwanych rezultatów w powiązaniu z wydatkami publicznymi oraz ograniczenie występowania zdarzeń skutkujących naruszeniem dyscypliny finansów publicznych;
- połączenie celów jednostek organizacyjnych i komórek organizacyjnych, tak aby miało to przełożenie na cele strategiczne JST;
- wzmocnienie nadzoru nad wykonaniem celów jednostek dzięki bieżącej identyfikacji słabszych stron (eliminacja lub ograniczenie negatywnego wpływu) oraz wykorzystaniu mocnych stron jako szans, np. do świadczenia lepszej jakości usług publicznych oraz podczas przeprowadzania samooceny kontroli zarządczej;
- ułatwienie zarządzania ryzykiem i zgodnością z prawem m.in. poprzez wdrożenie mechanizmów kontrolnych ograniczającym ryzyko niezgodności z prawem i procedurami wewnętrznym;
- poprawa obiegu informacji i dokumentacji;
- podniesienie skuteczności mechanizmów kontroli operacji gospodarczych i finansowych (rejestrowanie, weryfikacja, autoryzacja, dokumentowanie);
- zastosowaniu zabezpieczeń chroniących zasoby i dane w systemach IT.

Natomiast konsekwencjami niewłaściwego funkcjonowania kontroli zarządczej są przede wszystkim²⁴:

- chaotyczne funkcjonowanie jednostki;
- brak właściwej współpracy i komunikacji między pracownikami jednostki, w tym jej komórkami organizacyjnymi;
- negatywna atmosfera w pracy, która może być podłożem mobbingu wobec poszczególnych osób;

²³ *Korzyści, jakie zyskuje urząd dzięki kontroli zarządczej*, <https://www.wolterskluwer.com/pl-pl/solutions/lex/kontrola-zarzadcza-jst/kz/korzysci-z-systemu> [dostęp: 10.12.2024].

²⁴ M. Filipek-Orwat, *Konsekwencje braku kontroli zarządczej w jsfp*, „Finanse Publiczne” 2023, nr 6 (199), <https://finansepubliczne.pl/2023/06/23/konsekwencje-braku-kontroli-zarzadczej-w-jsfp/> [dostęp: 14.12.2024].

- nieustanna fluktuacja kadr oraz odpływ wysoko wykwalifikowanych i doświadczonych pracowników;
- niska kultura organizacyjna jednostki lub jej brak;
- nieuporządkowane realizowanie zadań w wyniku niewłaściwego podziału kompetencji między komórkami organizacyjnymi;
- długotrwałe i nieskoordynowane prowadzenie działań w danej sprawie (podejmowanie rozbieżnych czynności);
- brak właściwych procedur dotyczących poszczególnych obszarów objętych zakresem kontroli zarządczej lub ciągle wdrażanie nowych regulacji, bez oceny dotychczasowych;
- niewłaściwe stosowanie procedur obowiązujących w jednostce;
- brak nadzoru nad realizacją zadań;
- nieokreślenie poziomów ryzyka, jakie może wystąpić w związku z realizacją działań w danej jednostce;
- uzyskanie negatywnych wyników kontroli przeprowadzonych przez organy nadzorcze lub inne podmioty (np. firmy audytorskie) oraz niewdrożenie działań naprawczych czy korygujących, które pozwoliłyby zabezpieczyć jednostkę przed popełnieniem podobnych błędów w przyszłości.

Kontrola zarządcza w praktyce jednostek samorządu terytorialnego

System kontroli zarządczej został wprowadzony w Polsce w 2010 r. Początki wprowadzania tego systemu w jednostkach samorządu terytorialnego były dość trudne. „Przepisy w zakresie kontroli zarządczej wprowadzone w 2010 r. ustawą o finansach publicznych nie wzbudziły naszego entuzjazmu. Chyba zresztą podobnie jak w wielu innych gminach. Przepisy były bardzo ogólne i tak na dobrą sprawę nie bardzo wiedzieliśmy, co robić. Najistotniejsze było uzyskanie odpowiedzi na pytanie: co tak naprawdę w naszej sytuacji zmieniły nowe przepisy i czy musimy wprowadzać jakieś nowe procedury i instrukcje? Braliśmy oczywiście udział w szkoleniach z tego zakresu, ale nie zawsze były one satysfakcjonujące i nie mogliśmy uzyskać odpowiedzi na pytania, które sobie stawialiśmy. Zresztą niektórzy wykładowcy, zamiast nas uspokoić, mocno nas zaniepokoiili, strasząc stosami dokumentów, które powinniśmy wprowadzić w Urzędzie w związku z kontrolą zarządczą, «bo na pewno RIO i NIK będą to

kontrolować»²⁵ – tak o początkach systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Nowym Dworze Gdańskim opowiada Anna Żurawska-Fiałek, Sekretarz Gminy.

Podstawowe problemy związane z wprowadzaniem systemu kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego dotyczyły poniższych kwestii²⁶.

- Problemy ze zrozumieniem i zdefiniowaniem kontroli zarządczej (postrzeganie kontroli zarządczej jako kontroli instytucjonalnej czy finansowej, trudności w przełożeniu języka ustawowego na konkretne czynności wymagane od zarządzających JST).
- Brak „dobrych praktyk”, konkretnych procedur do zastosowania.
- Przerzucenie na kierowników ciężaru tworzenia systemu kontroli zarządczej w podległych jednostkach. „W związku z odpowiedzialnością kierownika jednostki, wynikającą z art. 69 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (...) za zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, musi on dążyć do stworzenia skutecznie funkcjonującego systemu zarządzania ryzykiem. Delegowanie obowiązków w tym zakresie nie zmienia ostatecznej odpowiedzialności kierownika jednostki za zapewnienie prawidłowego funkcjonowania kontroli zarządczej”²⁷. I dalej: „Konieczność uwzględniania środowiska, w którym jednostka funkcjonuje oraz zasad zarządzania już w niej stosowanych powoduje, iż nie ma jednego, modelowego rozwiązania z zakresu zarządzania ryzykiem”²⁸.
- Brak procedur monitorowania funkcjonowania systemu kontroli zarządczej, utrudniający jej ocenę przez kierownika i jednostki nadrzędne.
- Problemy z kontrolą wewnętrzną i samooceną – brak procedur, obawy i niechęć kierowników i pracowników do ich stosowania.
- Duża liczba zmian prawnych dotyczących działalności JST.

²⁵ *Usprawnienie systemu kontroli zarządczej w urzędzie gminy przy wykorzystaniu wsparcia narzędzia informatycznego* w: „Biuletyn Ministerstwa Finansów. Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego” 2013, nr 2 (7), s. 3–8.

²⁶ Opracowanie własne w oparciu o: *Usprawnienie...*, *op. cit.*, <https://www.prawo.pl/samorzad/kontrola-zaradcza-w-urzedzie-miasta-rozmowa-z-malgorzata-mach-dudek-i-marta-kulbaka,510450.html>, <https://www.prawo.pl/samorzad/kontrola-przez-rio-kontroli-zaradczej-w-samorzadach,507941.html> [dostęp: 5.12.2024.] oraz: M. Krajewska, *Samoocena kontroli zarządczej jako praktyczny element zarządzania jednostką samorządu terytorialnego*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 6(84), cz. 1.

²⁷ Załącznik do Komunikatu nr 6 MF..., *op. cit.*, s. 1.

²⁸ *Ibidem*, s. 2.

- Brak odpowiednich kwalifikacji pracowników JST z zakresu zarządzania, obsługi systemów informatycznych, prawa itp., potrzebnych do uczestniczenia w procesach kontroli zarządczej.

Dopiero w kolejnych latach ustawodawca opublikował komunikaty wyjaśniające i dodatkowe materiały, które naprowadzały samorządowców na to, jak system mają taki stworzyć i czego tak naprawdę się od nich wymaga. Przygotowano też szerszą ofertę szkoleń, pojawili się doradcy, którzy pomagali wprowadzić takie systemy. Ponadto okazało się, że bolączką wielu samorządów jest brak odpowiednich systemów informatycznych, które są podstawą do wprowadzenia większości wymaganych standardów (co próbowano później naprawić).

JST publikują corocznie sprawozdania z funkcjonowania systemu kontroli zarządczej. Porównując sprawozdania urzędów trzech gmin – Złotów²⁹ (gmina miejsko-wiejska, województwo wielkopolskie), Biesiekierz³⁰ (gmina wiejska, województwo zachodniopomorskie) oraz Bobrowice³¹ (gmina wiejska w województwie lubuskim) za rok 2023, okazuje się, że treści w nich publikowane są bardzo podobne. Układ sprawozdania jest oparty na pięciu grupach standardów, odpowiadających poszczególnym elementom kontroli zarządczej:

- A. środowisko wewnętrzne,
- B. cele i zarządzanie ryzykiem,
- C. mechanizmy kontroli,
- D. informacja i komunikacja,
- E. monitorowanie i ocena.

Analizując te sprawozdania, można dojść do wniosku, że są one przygotowane według jednego schematu. Oczywiście taki sposób konstruowania sprawozdań upraszcza i porządkuje cały proces, jednak powoduje, że brakuje miejsca na kreatywność. JST powinny przede wszystkim funkcjonować w ramach prawa – i to jest zapewnione – jednak szukanie lepszych dróg porozumienia z obywatelem,

²⁹ *Sprawozdanie z funkcjonowania kontroli zarządczej w roku 2023 w Urzędzie Gminy Złotów*, <http://www.gminazlotow.pl/zlotow/zasoby/files/BIP/ZARZ%C4%84DZENIA%20W%C3%93JTA/kontrola%20zarz%C4%85dcza/2024/sprawozdanie-z-funkcjonowania-kontroli-zarzadczej-w-roku-2023-w-urzedzie-gminy-zlotow.pdf> [dostęp: 10.12.2024].

³⁰ *Sprawozdanie z funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy Biesiekierz w roku 2023*, https://bip.biesiekierz.pl/userfiles/file/kontrola_zarzadcza/sprawozdanie_2023.pdf [dostęp: 10.12.2024].

³¹ *Sprawozdanie z funkcjonowania kontroli zarządczej w roku 2023 w Urzędzie Gminy Bobrowice*, https://bip.bobrowice.pl/system/obj/7519_Sprawozdanie_z_funkcjonowania_kontroli_zarzadczej_w_roku_2014_w_Urzedzie_Gminy_Bobrowice.pdf [dostęp: 10.12.2024].

możliwości rozwojowych gminy, nowych rozwiązań proceduralnych itp. jest przez takie podejście zablokowane.

Każda z wymienionych gmin posiada wiele dodatkowych rozwiązań formalnych, utworzonych w ramach realizacji kontroli zarządczej, np. Kodeks Etyki, Regulamin naboru na nowe stanowiska pracy, Rejestr celów, ryzyka i reakcji na ryzyko, Regulamin Organizacyjny itp. – do każdego ze standardów zostało utworzonych parę dokumentów wewnętrznych. Z jednej strony porządkuje to system kontroli, ale z drugiej – biurokratyzuje.

Wydawać by się mogło, że JST prowadzą również politykę rozwoju i powinny dopasować do niej misję i cele w taki sposób, aby odpowiadała lokalnym potrzebom. W przypadku analizowanych gmin misja jest określona tak samo ogólnie i powielona – misją każdej jednostki jest osiągnięcie wzrostu gospodarczego oraz zapewnienie społeczności lokalnej odpowiednio wysokiego poziomu życia i szans na przyszłość.

Cele i mierniki określone są w odrębnych dokumentach, więc nie ma szans na ich analizę na podstawie samego sprawozdania z funkcjonowania kontroli zarządczej. Podobnie nie można ocenić całego systemu zarządzania ryzykiem.

W każdej gminie podkreśla się natomiast dbałość o wysokie kompetencje pracowników – ich zaangażowanie poprzez samokształcenie, śledzenie obowiązujących przepisów, inicjowanie niezbędnych zmian w pracy i uczestnictwo w szkoleniach.

Wiele miejsca poświęca się omówieniu mechanizmów kontroli – zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej. W urzędach gmin funkcjonują: procedury wewnętrzne, regulaminy, instrukcje i wytyczne, protokoły z kontroli, ewidencja kontroli zewnętrznej. „W ramach monitorowania i oceny pracownicy dokonują również na bieżąco samooceny swoich działań poprzez odpowiedzi na pytania: ile było skarg i zażaleń na sposób realizacji przeze mnie obowiązków, ile wydałem decyzji administracyjnych od których złożono odwołania i nie zostały one utrzymane w mocy, ile wniosków i zaleceń pokontrolnych zostało sformułowanych przez kontrole instytucjonalne z powodu niewłaściwego wykonywania przeze mnie obowiązków służbowych, czy w ramach powierzonych obowiązków służbowych osiągnąłem stawiane przede mną cele, czy udało mi się zrealizować zadania w sposób bardziej efektywny od zakładanego”³².

Wprowadzony jest oczywiście system ochrony danych osobowych, co jest podstawowym standardem we wszystkich urzędach publicznych.

³² *Sprawozdanie z funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy Biesiekierz w roku 2023, op. cit.*

Analizując systemy kontroli zarządczej w JST po ponad dziesięciu latach od wprowadzenia ustawy widać, że nadal są problemy z jej funkcjonowaniem. Wiele jednostek nadal działa według modelu biurokratycznego, a realizacja kontroli zarządczej koncentruje się głównie na aspektach formalnych, zamiast na bieżącym zarządzaniu. Pojawia się wręcz zjawisko zbiurokratyzowania modelu kontroli zarządczej w celu stworzenia pozorów jego dobrego funkcjonowania. Niestety – wynika to m.in. ze zbyt szybko wprowadzonych zmian ustawowych, niedających odpowiedniego wyjaśnienia i praktycznych przykładów, którymi mogłyby się posłużyć JST, oraz niezrozumienia instytucji kontroli zarządczej, co sprzyja jej marginalizowaniu. Na pewno zakorzenione w mentalności przekonanie o konieczności biurokratyzacji działań administracji i przyzwyczajenie do wykonywania procedur, a nie kreatywnych działań, nie pomagają we wprowadzeniu systemu.

Idea wprowadzenia kontroli zarządczej jest słuszna, taki system ma wiele zalet. Jednak jego wdrożenie nie przebiega tak, jak ustawodawca zakładał. „Zamiast dostrzegać w niej szansę na uzasadnienie wprowadzenia procesów zarządzania jednostką, które przecież mogą być zorganizowane zgodnie z koncepcją danego włodarza, podejmuje się z kontrolą zarządczą swoistą «walkę»”. Ważne zatem jest, aby świadomość możliwości wykorzystywania uregulowanych prawnie zasad zapewnienia odpowiednich standardów była postrzegana jako pożyteczne narzędzie do zarządzania. Niezbędne jest, aby podstawowe reguły planowania, procesy zarządzania ryzykiem, stosowane mechanizmy kontroli oraz cała gama procesów komunikacyjnych i monitorujących zostały zintegrowane z pożądanym stanem docelowym modelu zarządzania jednostką lub całą gminą³³.

■ Podsumowanie

W niniejszym artykule został wyjaśniony problem kontroli zarządczej. Wnioskiem, który wyłania się z analizy jej znaczenia w jednostkach samorządu terytorialnego, jest jednoznaczne przekonanie o jej kluczowym znaczeniu dla efektywnego zarządzania na poziomie lokalnym. Kontrola zarządcza nie tylko zapewnia przejrzystość i zgodność działań samorządu z obowiązującymi przepisami i celami strategicznymi, ale także kształtuje zaufanie społeczności lokalnych do instytucji samorządowych. Współczesne wyzwania społeczne, ekonomiczne i polityczne wymagają od JST dynamicznego i odpowiedzialnego

³³ M. Krajewska, *Samoocena...*, *op. cit.*, s. 4.

podejścia do zarządzania. Kontrola zarządcza stanowi niezbędne narzędzie umożliwiające adaptację i reakcję na zmieniające się warunki oraz pozwala na podniesienie jakości świadczonych usług publicznych. Jednocześnie należy pamiętać, że kontrola zarządcza to proces, który wymaga stałego doskonalenia, dostosowania do nowych wyzwań oraz inwestycji w kompetencje i technologie. Wdrażając skuteczną kontrolę zarządczą, jednostki samorządu terytorialnego mogą wspierać trwały rozwój swoich społeczności i kontynuować swoją misję służenia lokalnym interesom. Dlatego też, kontynuowanie badań nad efektywnością i doskonaleniem kontroli zarządczej oraz przekonanie JST o znaczeniu tej kontroli i zachęcenie do jej odpowiedniego wdrażania jest niezwykle ważne dla przyszłości samorządu terytorialnego, który pełni kluczową rolę w budowaniu lepszego i bardziej zrównoważonego społeczeństwa.

■ Streszczenie

Współczesne jednostki samorządu terytorialnego (JST) stanowią nieodzowny filar demokratycznego ładu państwa, będąc zarazem najbliższą obywatelom instytucją publiczną. Ich rosnąca rola w kształtowaniu życia społeczności lokalnych nakłada wyraźne wymogi na efektywne i transparentne zarządzanie. W tym kontekście kluczową rolę odgrywa kontrola zarządcza – systematyczny proces oceny i monitorowania działań podejmowanych przez organy samorządu w celu zapewnienia zgodności z przyjętymi strategiami oraz przestrzegania zasad gospodarności i przejrzystości w wydatkowaniu publicznych środków. Kontrola zarządcza nie tylko zapewnia przejrzystość i zgodność działań samorządu z obowiązującymi przepisami i celami strategicznymi, ale także kształtuje zaufanie społeczności lokalnych do instytucji samorządowych. Jednocześnie jest to proces, który wymaga stałego doskonalenia, dostosowania do nowych wyzwań oraz inwestycji w kompetencje i technologie. Wdrażając skuteczną kontrolę zarządczą, jednostki samorządu terytorialnego mogą wspierać trwały rozwój własnych społeczności i kontynuować swoją misję służenia lokalnym interesom.

Artykuł prezentuje teoretyczne i praktyczne aspekty kontroli zarządczej – od kwestii unormowań prawnych, poprzez istotę i standardy kontroli zarządczej, po funkcjonowanie tejże kontroli w praktyce, zwracając uwagę zarówno na pozytywne aspekty, jak i bariery w jej wdrażaniu.

■ Słowa kluczowe

samorząd terytorialny, kontrola zarządcza, zarządzanie jednostkami samorządu terytorialnego, przejrzystość działań samorządu terytorialnego, system kontroli zarządczej, bariery w sprawowaniu kontroli zarządczej

■ Summary

In modern countries local government units constitute an indispensable pillar of the democratic order, being at the same time the public institution closest to the citizens. Their growing role in shaping the life of local communities imposes clear requirements on effective and transparent management. In this context, a key role is played by management control – a systematic process of assessing and monitoring the actions undertaken by local government bodies to ensure compliance with adopted strategies and compliance with the principles of economy and the transparency in spending public funds. Management control not only ensures transparency and compliance of local government activities with the applicable regulations and strategic goals, but also shapes the trust of local communities in local government institutions. At the same time, it is a process that requires constant improvement, adaptation to new challenges and investment in competences and technologies. By implementing effective management control, local authorities can support the sustainable development of their communities and continue their mission of serving local interests.

This article presents the theoretical and practical aspects of management control – from the issue of legal regulations, through the essence and standards of management control, to the functioning of this control in practice, paying attention to both the positive aspects and the barriers in its implementation.

■ Keywords

local government, management control, management of local government units, internal control, controlling, review of local government activities, management control system, barriers to exercising management control

■ Bibliografia

Literatura

- Ćwiklicki M., *Kontrola zarządcza. Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej UEK, Kraków 2015.
- Dubiel B., *Standardy zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego* „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 855. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2015, nr 74, t. 1.
- Filipek-Orwat M., *Konsekwencje braku kontroli zarządczej w jsfp*, „Finanse Publiczne” 2023, nr 6 (199),
- Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych. Istota, unormowania prawne i otoczenie. Kompendium wiedzy*, Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012.
- Krajewska M., *Samoocena kontroli zarządczej jako praktyczny element zarządzania jednostką samorządu terytorialnego*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 6/(84), cz. 1.
- Kuc B. R., *Kontrola jako funkcja zarządzania*, Difin, Warszawa 2009.
- Mikołajczak-Waligórska A., Waligórski M. A., *Kontrola zarządcza w zamówieniach publicznych*, Część I (referaty na IV Konferencję Naukową, 20–21.06.2011 r. Kazimierz Dolny), Warszawa 2011.
- Płoskonka J., *Pojęcie kontroli w ujęciu zarządczym*, „Kontrola Państwowa” 2006, nr 2.
- Szpor A., *Pojęcie kontroli zarządczej (wybrane aspekty)*, Centrum Rozwiązywania Sporów i Konfliktów przy WPiA UW, Warszawa 2014.
- Usprawnienie systemu kontroli zarządczej w urzędzie gminy przy wykorzystaniu wsparcia narzędzia informatycznego w*: „Biuletyn Ministerstwa Finansów. Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego” 2013, nr 2 (7).
- Waligórski M. A., *Kontrola zarządcza w administracji publicznej w: Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Polska Akademia Nauk, Paryż 2011.
- Wojciechowski J., *Przedmowa w: Najwyższe organy kontroli a kontrola zarządcza w administracji rządowej*, Seminarium Goławice 25–27 marca 1996 r.

Akty prawne

- Komunikat nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych, Dz. Urz. 2011, nr 2, poz. 11.
- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. 2009, nr 15, poz. 84.

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 stycznia 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz. U. 2021, poz. 289.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U.2024.0.1530 t.j.

Załącznik do komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem, Dz. Urz. 2012, poz. 56.

Netografia

<https://www.prawo.pl/samorzad/kontrola-zaradcza-w-urzedzie-miasta-rozmowa-z-malgorzata-mach-dudek-i-marta-kulbaka,510450.html>.

<https://www.prawo.pl/samorzad/kontrola-przez-rio-kontroli-zaradczej-w-samorzadach,507941.html>.

Sprawozdanie z funkcjonowania kontroli zarządczej w roku 2023 w Urzędzie Gminy Złotów, <http://www.gminazlotow.pl/zlotow/zasoby/files/BIP/ZARZ%C4%84DZENIA%20W%C3%93JTA/kontrola%20zarz%C4%85dcza/2024/sprawozdanie-z-funkcjonowania-kontroli-zaradczej-w-roku-2023-w-urzedzie-gminy-zlotow.pdf>.

Sprawozdanie z funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy Biesiekierz w roku 2023, https://bip.biesiekierz.pl/userfiles/file/kontrola_zaradcza/sprawozdanie_2023.pdf.

Sprawozdanie z funkcjonowania kontroli zarządczej w roku 2023 w Urzędzie Gminy Bobrowice, https://bip.bobrowice.pl/system/obj/7519_Sprawozdanie_z_funkcjonowania_kontroli_zaradczej_w_roku_2014_w_Urzedzie_Gminy_Bobrowice.pdf.

5 standardów kontroli zarządczej w praktyce, <https://pomoc.wolterskluwer.pl/kontrola-zaradcza-standardy/>.

<https://www.wolterskluwer.com/pl-pl/solutions/lex/kontrola-zaradcza-jst/zarzadzanie-ryzykiem/analiza>.

<https://www.wolterskluwer.com/pl-pl/solutions/lex/kontrola-zaradcza-jst/kz/korzysci-z-systemu>.

Wiktoria Strzelczak

mgr, Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie,
Wydział Zamiejscowy w Płońsku

Dorota Stokowska

dr, Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie,
Wydział Zamiejscowy w Płońsku

ORCID: 0009-0001-6692-3946

FINANSOWANIE ZRÓWNOWAŻONE ŚRODOWISKOWO

■ Wstęp

Artykuł obejmuje zagadnienia związane ze zrównoważonym finansowaniem. Pojęcie zostało zaprezentowane jako szansa, ale i zagrożenie dla instytucji bankowych w Polsce. Celem artykułu jest analiza sytuacji banków w kontekście wytycznych polityki ESG (*environmental, social responsibility, corporate governance*)¹, której podlegają te instytucje. W opracowaniu sformułowano dwie hipotezy:

- H1: Proces kredytowy w ramach finansowania inwestycji związanych z ESG jest bardziej czasochłonny i wymaga spełnienia licznych kryteriów, zarówno przez klienta, jak i bank.
- H2: Włączenie wytycznych polityki ESG do procedur bankowych stwarza liczne wyzwania i wiąże się z różnorodnymi ryzykami dla banków w kontekście ich roli na rynku finansowym.

W coraz większym stopniu czynniki ryzyka klimatycznego mają wpływ na kreowanie wartości dla inwestorów. Widać to poprzez wzrost aktywów funduszy inwestujących, zgodnie z kryteriami odpowiedzialności za środowisko, społeczeństwo czy ład korporacyjny. Ponadto wiele przedsiębiorstw wdraża dobre praktyki z zakresu społecznej odpowiedzialności biznesu, a szczególnie odpowiedzialności za środowisko i ograniczenie zmian klimatycznych. Trend ten staje się wspólnie szansą na pozyskanie inwestorów i klientów.

W związku z powyższym instytucje finansowe muszą obserwować liderów rynku, ponieważ przedsiębiorcy i inwestorzy będą chcieli przekazać swoje aktywa tym podmiotom, które zagwarantują zwrot z kapitału oraz zapewnią ochronę

¹ ESG odnosi się do trzech kluczowych obszarów mierzenia stopnia zrównoważenia i wpływu społecznego przedsiębiorstw: środowiska (*Environmental*), społeczności (*Social*) oraz zarządzania (*Governance*). ESG należy traktować jako zestaw czynników pozwalających monitorować wszystkie efekty działalności przedsiębiorstwa. Są to również kryteria (w tym niefinansowe) oceny wiarygodności organizacji, używane także przez inwestorów do oceny odpowiedzialności i przyszłego ryzyka podmiotów.

środowiska (ograniczą zmiany klimatyczne). W nowoczesnej gospodarce sektor bankowy odpowiada za kreowanie około 85–97% podaży pieniądza, dlatego też polityka kredytowa powinna stać się skutecznym narzędziem wspierania poprawy sytuacji klimatycznej i środowiskowej.

Pojęcie i definicja finansowania zrównoważonego środowiskowo

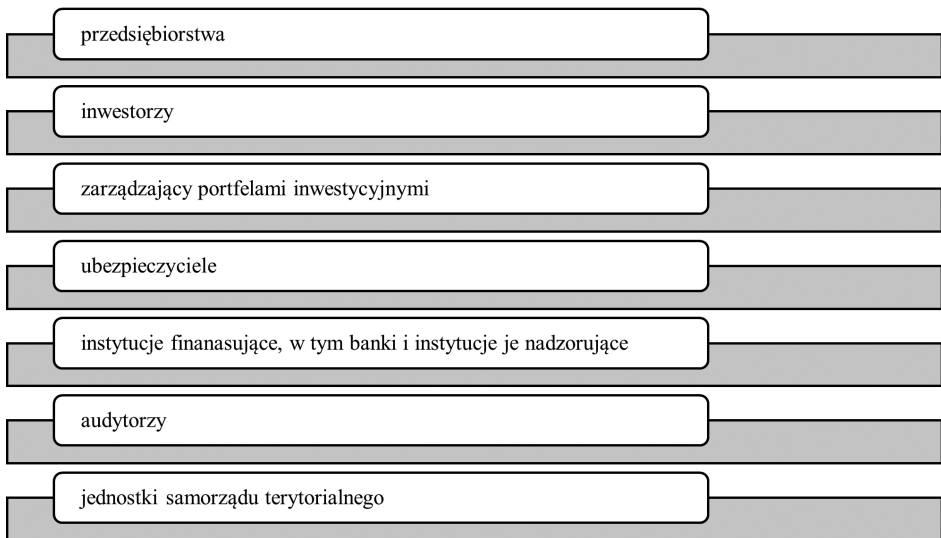
Pod pojęciem finansowania zrównoważonego środowiskowo należy rozumieć wszelkie produkty o charakterze kredytowym, udostępnione wyłącznie w celu finansowania nowych lub refinansowania istniejących projektów zrównoważonych środowiskowo. Od 01.01.2022 r. istnieje definicja działalności zrównoważonej środowiskowo określona w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających inwestycje służące zrównoważonemu rozwojowi. Takimi inicjatywami zgodnie z przywołanym rozporządzeniem są głównie²:

- działalność przyczyniająca się znacząco do jednego z sześciu celów środowiskowych (łagodzenie zmian klimatu, adaptacja do zmian klimatu, zrównoważone wykorzystywanie i ochrona zasobów wodnych i morskich, przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym, zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola, ochrona i odbudowa bioróżnorodności i ekosystemów);
- działania przejściowe, które wspierają przejście do gospodarki neutralnej dla klimatu, np. przez stopniowe zmniejszanie emisji gazów cieplarnianych;
- inicjatywy umożliwiające innym przedsiębiorstwom wniesienie znaczącego wkładu w realizację jednego lub większej liczby celów środowiskowych.

Uwzględniając powyższe działania, zrównoważone finansowanie oznacza powiązanie projektów i procesów, które są nakierowane nie tylko na zwrot z inwestycji, ale także na dostarczenie dodatkowej wartości gospodarczej, społecznej i prośrodowiskowej.

Kim są interesariusze procesu rozwoju tzw. zielonych finansów przedstawia rys. 1.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088.

Rys. 1. Interesariusze biorący udział w rozwoju zrównoważonego finansowania

Źródło: opracowanie własne.

Przedsiębiorstwa to podmioty, w których zachodzi proces realizacji i wdrażania rozwiązań w kwestii zielonych finansów. Podyktowane jest to koniecznością dostosowania się do wymogów Unii Europejskiej, chęcią pozostania konkurencyjnym podmiotem, troską o reputację i środowisko. Podejmowane przez organizacje działania wiążą się z niższym zużyciem energii i pozyskaniem odnawialnych jej źródeł (OZE).

Inwestorzy coraz częściej oczekują, że podmioty przez nich finansowane będą przestrzegać norm ESG, a więc będą miały pozytywny wkład w środowisko przyrodnicze, społeczne czy klimatyczne. To wpływa również na zachowania i rozwiązania wdrażane przez zarządzających funduszami inwestycyjnymi, którzy coraz częściej muszą rozszerzać portfele o instrumenty odnoszące się do zielonych finansów, np. zielone obligacje.

W ramach powstających inwestycji wzrasta rola ubezpieczycieli. Nowe ryzyka powstające w perspektywie finansowania zielonych inwestycji mogą stać się dla nich wyzwaniem i szansą na kreowanie konkurencyjnych ofert na rynku. W podobnej sytuacji są podmioty z sektora bankowego. Kluczowe z ich perspektywy staje się doprecyzowanie standardów i wymogów polityki ESG tak, by obowiązywały jednolite ramy (co do zasad finansowania klientów indywidualnych czy instytucjonalnych oraz przedsiębiorstw) dla wszystkich podmiotów w tym sektorze. Jako podmioty promujące wprowadzanie polityki

ESG oraz podmioty inwestujące w rozwiązania prośrodowiskowe jawią się również jednostki terytorialne. Przykładem jest miasto Grudziądz, które jako pierwsze w Polsce wyemitowało zielone obligacje. W 2020 r. udało się w ten sposób pozyskać 63 mln zł na inwestycje wodno-kanalizacyjne³.

Finansowanie zrównoważone jest procesem obejmującym wiele instytucji i podmiotów. Rola każdego z nich jest odmienna, choć zależna w dużej części od pozostałych. Znaczącą funkcję spełniają w tym procesie banki, które coraz częściej podejmują się finansowania inwestycji prośrodowiskowych, uwzględniających poprawę klimatu, ochronę środowiska lub zmniejszenie negatywnego wpływu na środowisko istniejących już inwestycji (np. ograniczenie emisji dwutlenku węgla do atmosfery czy optymalizację energetyczną).

Znaczenie usług bankowych i instrumenty zrównoważonego finansowania

Autorzy poruszający zagadnienie usług bankowych wskazują na odmienne cechy tego pojęcia i podkreślają jego różne aspekty. Władysław Leopold Jaworski określa usługi bankowe jako stosunki umowne między bankiem i klientem, w których bank oferuje swoje usługi, a klient jest usługobiorcą. Usługi te są połączone z określonymi świadczeniami na rzecz klienta lub na rzecz banku i są wykonywane przy wykorzystaniu rachunku bankowego⁴. Mirosław Capiga, pod pojęciem usług bankowych rozumie stosunki umowne między bankiem, który je oferuje, a klientem jako usługobiorcą⁵. Beata Świecka rozszerza definicję usług bankowych, wskazując strony świadczenia usługi, czas i miejsce. Uważa ona, że usługi bankowe są realizowane przez banki i inne instytucje na rzecz ich klientów – podmiotów gospodarczych w sposób tradycyjny, przy wykorzystaniu oddziału bankowego lub elektronicznego kanału dystrybucji. Stanisław Flejterski akcentuje finansowy aspekt usług bankowych, które mają charakter pieniężny i odpłatny, a najczęściej występują w formie umów.

Powyższe definicje wskazują, że usługi bankowe charakteryzują się złożoną strukturą, określonymi relacjami między bankiem a klientem (z reguły

³ *Grudziądz pierwszym polskim miastem, które wyemitowało zielone obligacje*, Bank.pl, 2020, <https://bank.pl/grudziadz-pierwszym-polskim-miastem-ktore-wyemitowalo-zielone-obligacje> [dostęp: 09.11.2023].

⁴ W. L. Jaworski, *Bankowość. Podstawowe założenia*, Poltext, Warszawa 1996, s. 137.

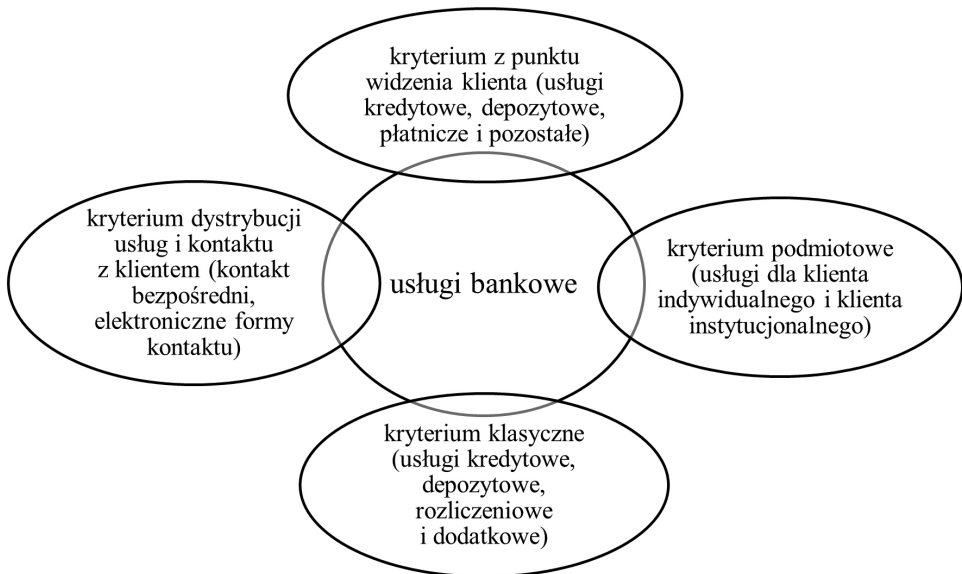
⁵ M. Capiga, *Bankowość*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2008, s. 137.

o charakterze pieniężnym), jednolitym standardem przeprowadzania operacji bankowych, stosowaniem kryterium czasu dla wyznaczania ich wartości i oddziaływaniem norm prawa bankowego⁶.

Zgodnie z ustawą Prawo bankowe z dnia 29 sierpnia 1997 r. dla banków zastrzeżone są takie czynności, jak: udzielanie kredytów i gwarancji, przyjmowanie wkładów, emitowanie bankowych papierów wartościowych. Ponadto banki mogą: przyjmować depozyty od społeczeństwa, świadczyć usługę leasingu finansowego, zarządzać rachunkami własnymi i rachunkami klienta w zakresie instrumentów rynku pieniężnego, waluty obcej, sprzedaży terminowej środków pieniężnych i opcji oraz inne⁷.

Kryteria, według których klasyfikuje się usługi bankowe ilustruje rys. 2.

Rys. 2. Klasyfikacja usług bankowych według różnych kryteriów



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Pojęcie i specyfika usług bankowych a idea ochrony konsumenta*, <http://cyfroteka.pl/catalog/ebooki/0207810/020/ff/101/94348.pdf> [dostęp: 20.08.2016].

⁶ J. Świdarska, *Czynności bankowe jako element określający istotę działania banku*, w: *Bank komercyjny w Polsce*, red.: J. Świdarska, T. Galbarczyk, M. Klimontowicz, K. Marczyńska, Difin, Warszawa 2016, s. 65.

⁷ Druga Dyrektywa Rady, w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, zmieniająca dyrektywę 77/780/EWG, z dnia 15.12.1998.

Istotne staje się odniesienie usług bankowych do troski o środowisko. Według Taksonomii Unii Europejskiej⁸ finansowanie zrównoważone środowiskowo to takie, w którym bank finansuje działalność zrównoważoną środowiskowo i / lub w którym cel finansowania istotnie przyczynia się do realizacji co najmniej jednego z sześciu celów środowiskowych, jednocześnie nie szkodząc w sposób istotny żadnemu z tych celów. Jeżeli przedsiębiorstwo prowadzi wyłącznie działalność zrównoważoną środowiskowo, to wszystkie inwestycje w ramach tego przedsiębiorstwa uważa się za zrównoważone środowiskowo. Dla podmiotów prowadzących kilka działalności, z których tylko część jest zrównoważona środowiskowo, stopień zrównoważenia środowiskowego można określić poprzez udział przychodów pochodzących z tego typu działalności w stosunku do łącznych przychodów.

Jeżeli w ramach danej inwestycji tylko część środków jest przeznaczona na działalność zrównoważoną środowiskowo, tylko ta część transakcji może zostać uznana za finansowanie zrównoważone środowiskowo.

Dla działalności gospodarczych, które mają negatywny wpływ na środowisko, ważne jest ograniczenie owego wpływu i poprawa efektywności środowiskowej w porównaniu do średniej w branży, w jakiej działa dany podmiot. Wówczas takie inwestycje mogą być kwalifikowane jako te, które są zgodne z Taksonomią UE.

Zakwalifikowanie inwestycji jako zrównoważonej środowiskowo ma miejsce wówczas, kiedy działalność podmiotu ubiegającego się o finansowanie jest prowadzona zgodnie z minimalnymi gwarancjami dotyczącymi biznesu i praw człowieka, określonymi w podstawowych konwencjach wskazanych w Deklaracji Międzynarodowej Organizacji Pracy, która dotyczy podstawowych zasad i praw w pracy oraz zasad i praw określonych w Międzynarodowej Karcie Praw Człowieka. Podstawowe konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczą między innymi⁹:

- wolności związkowej i ochrony praw związkowych;
- stosowania zasady prawa do organizowania się;
- jednakowego wynagrodzenia dla pracujących mężczyzn i kobiet za prace jednakowej wartości;

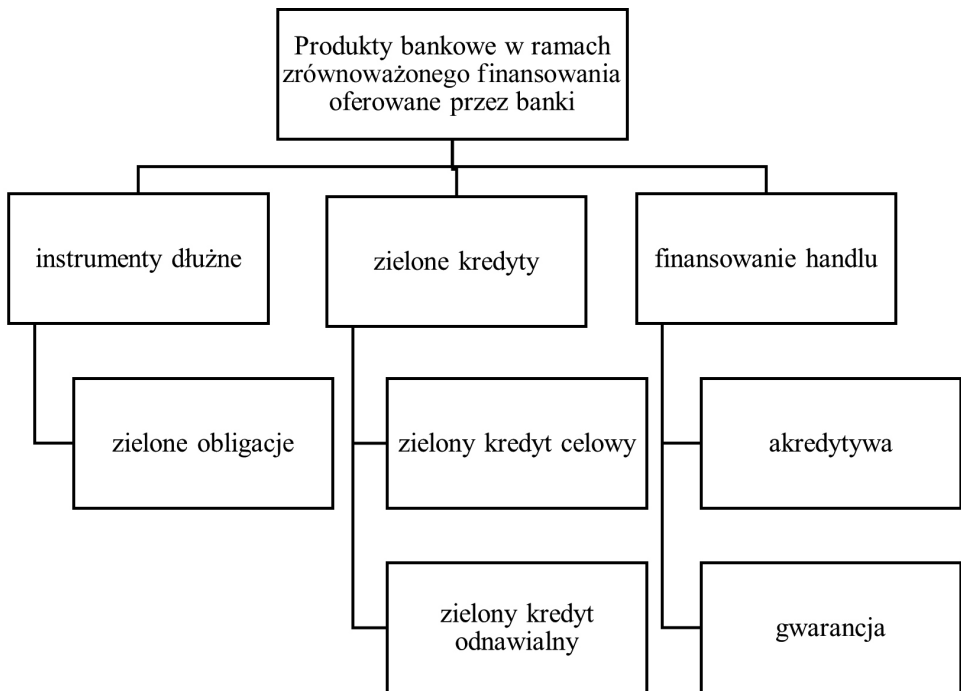
⁸ Taksonomia, definiując kryteria uznania inwestycji za zgodną z zasadami zrównoważonego rozwoju, oznacza, że zarządzający aktywami finansowymi, fundusze oraz sprzedawcy produktów finansowych muszą analizować, czy ich inwestycje wspierają zieloną transformację.

⁹ Deklaracja Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca podstawowych zasad i praw w pracy oraz działania uzupełniające, i konwencje MOP objęte deklaracją, https://www.ilo.org/public/english/standards/declaration/declaration_polish.pdf [dostęp: 12.11.2023].

- zniesienia pracy przymusowej;
- dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu;
- najniższego wieku dopuszczania do zatrudnienia;
- zakazu pracy dzieci.

Środki otrzymane w ramach zrównoważonego finansowania mogą być przeznaczone m.in. na: efektywność energetyczną, energię odnawialną, zapobieganie zanieczyszczeniom, czysty transport, zrównoważoną gospodarkę wodną, ekologiczne produkty, technologie i procesy. Zgodnie z tymi zaleceniami banki mogą zaferować różnego rodzaju produkty (rys. 3).

Rys. 3. Zakres zrównoważonego finansowania



Źródło: opracowanie własne.

Zielone kredyty to produkty bankowe przeznaczone na finansowanie i refinansowanie zrównoważonego rozwoju. Alokacja środków powinna być transparentna i ujawniona podmiotowi finansującemu. Przykładem tego typu kredytów są kredyty zrównoważonego rozwoju. Są one kierowane również do mniejszych podmiotów i uwzględniają szerszy zbiór projektów wspierających zieloną transformację.

Wśród najczęściej oferowanych przez banki w Polsce produktów przeznaczonych na działania w ramach zrównoważonego rozwoju są:

- kredyty korporacyjne ze zdefiniowanym celem (zbieżne z celami środowiskowymi);
- detaliczne produkty hipoteczne na przebudowę, rozbudowę lub zakup pojazdów samochodowych, które spełniają wymogi określone w Taksonomii UE;
- kredyty detaliczne ze zdefiniowanym celem, zbieżnym z celami środowiskowymi;
- kredyty korporacyjne na działalność zbieżną z technicznymi kryteriami określonymi w Taksonomii UE;
- kredyty celowe, np. na zakup paneli fotowoltaicznych.

Wraz z rozwojem inwestowania w odnawialne źródła energii (OZE) pojawiło się oczekiwanie wyższych poziomów dźwigni finansowej w strukturach finansowania na poziomie przedsięwzięcia inwestycyjnego, co znajduje wyraz we wzroście zadłużenia do kapitału własnego. Jest to spowodowane wzrostem popularności OZE, w związku z czym kredytodawcy niżej oceniają ryzyko angażowania kapitału w takie projekty. Dla banków ryzyko klimatyczne ma wpływ na ich działalność kredytową. Instytucje te mogą skorygować skalę udzielania zobowiązań, uwzględniając skutki środowiskowe w ocenach ryzyka i koszcie kapitału. Ważne jest także skoordynowanie okresu kredytowania z potrzebami inwestorów.

Projektami wspieranymi przez rynek obligacji społecznych są przedsięwzięcia związane z: przystępną cenowo podstawową infrastrukturą (czysta woda pitna), dostępem do podstawowych usług (edukacja, zdrowie, szkolenia zawodowe), przystępnym cenowo mieszkaniem, generowaniem miejsc pracy, socjoekonomicznym postępowaniem. Zielone obligacje są jedną z bardziej popularnych form dłużnego finansowania projektów związanych ze zrównoważonym rozwojem. Są to instrumenty dłużne, fundusze przeznaczone zazwyczaj na sfinansowanie dedykowanych, zielonych aktywów trwałych¹⁰. Mają one charakterystykę tradycyjnych obligacji, gdyż także służą emitentowi do pozyskania funduszy na określone projekty w zamian za stałą, okresową wypłatę odsetek i pełną spłatę kapitału w terminie zapadalności. Zielone obligacje w Europie związane są z inwestycjami dotyczącymi głównie transformacji energetycznej¹¹. W Stanach

¹⁰ D. Michalski, *Finanse zielonej transformacji*, Difin, Warszawa 2022, s. 202.

¹¹ *Green Banking – Statistics and Facts*, Statista Research Department 24.05.2023, <https://www.statista.com/topics/9069/green-banking/#topicOverview>.

Zjednoczonych pojawia się określenie niebieskich obligacji na finansowanie projektów zakładających transformację gospodarki wodnej. Wśród różnych rodzajów obligacji znane są także obligacje finansujące ograniczenie ilości odpadów z tworzyw sztucznych. Za ich pomocą wspierane są działania przedsiębiorstw na rzecz ograniczenia ilości odpadów pochodzących z opakowań.

Obligacje zrównoważonego rozwoju służą finansowaniu inwestycji przynoszących korzyści środowiskowe i społeczne (dają korzyść grupie docelowej przy neutralnym lub pozytywnym wpływie na środowisko), natomiast zielone obligacje wykorzystywane są do finansowania projektów, które przynoszą korzyści środowisku przyrodniczemu.

Podejście banków do zrównoważonych finansów

Do końca 2019 r. w Europie zostało udzielonych 80% kredytów ESG spośród całej puli tego rodzaju zobowiązań udzielonych na świecie¹². Bank Anglii był pierwszą instytucją finansową, która przedstawiła wytyczne dla banków i ubezpieczycieli, określające wymogi co do odpowiedzialności za ryzyko klimatyczne. Europejski Bank Centralny definiuje to zagadnienie jako ryzyko związane z materialnymi skutkami zmiany klimatu, w tym coraz częstszymi i dotkliwzszymi zjawiskami pogodowymi, takimi jak powodzie, susze i burze, a także ryzyko związane z przechodzeniem na gospodarkę bezemisijną¹³.

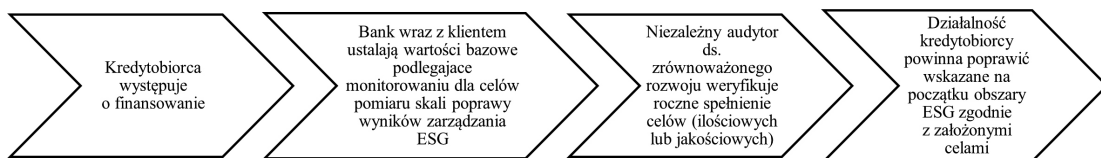
Na podstawie wytycznych Banku Anglii instytucje finansowe zobowiązane są do określenia, które komórki w organizacji są odpowiedzialne za zarządzanie tym ryzykiem, pomiar ekspozycji, raportowanie ryzyka klimatycznego i jego sprawozdawczość¹⁴.

Zrównoważone finansowanie, ze względu na objęcie wieloma regulacjami już w trakcie procesu udzielania, charakteryzuje się nieco odmiennymi cechami od pozostałych rodzajów. Proces zielonego finansowania ilustruje rys. 4.

¹² D. Michalski, *Finanse...*, *op. cit.*, s. 206.

¹³ *Dlaczego ryzyka klimatyczne są dla EBC istotne?*, Europejski Bank Centralny, 2023, https://www.ecb.europa.eu/ecb/climate/managing_mitigating_climatel_risk/html/index.pl.html [dostęp: 13.11.2023].

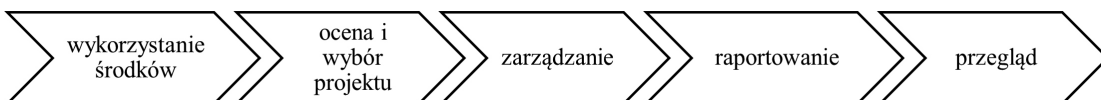
¹⁴ *Global Survey Finds Businesses Increasing ESG Commitments Spending*, 2023, <https://www.navex.com/blog/article/environmental-social-governance-esg-global-survey-findings/> [dostęp: 13.11.2023].

Rys. 4. Proces zielonego finansowania

Źródło: opracowanie własne.

Kredytobiorca występuje o finansowanie poprawy swoich wyników w zakresie wpływu na środowisko, oddziaływania społecznego lub związanego z zarządzaniem, określając przy tym cel zrównoważonego finansowania. Instytucja finansująca wspólnie z klientem ustala wartość bazową dla celów pomiaru skali poprawy wyników zarządzania w ramach ESG. Następnie ustala się zakres ulepszeń, które kredytobiorca powinien zrealizować. Niezależny audytor powinien monitorować realizację ustalonych celów przynajmniej raz w roku. Finalnie działalność kredytobiorcy w ramach działań ESG powinna poprawić się zgodnie z założonymi celami.

W całym procesie kredytowym, od momentu udzielania zobowiązania aż po jego finalną spłatę przez klienta banku, ważne jest monitorowanie kredytu, czy nadal nosi on znamiona finansowania zrównoważonego. Etapy tego działania pokazuje rys. 5.

Rys. 5. Etapy identyfikowania kredytu zrównoważonego przez bank

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie przywołanego wcześniej rozporządzenia banki zobowiązane są do weryfikacji wykorzystanych środków. Powinny być one przeznaczone na cele, które będą zapewniały uzyskanie wymiernych korzyści środowiskowych. Istotne jest również, by były one ocenione oraz zmierzone ilościowo (w miarę możliwości), a w dalszym etapie – raportowane przez kredytobiorcę. Ponadto kredytobiorca zobowiązany jest do poinformowania banku o swojej strategii (lub celach biznesowych) związanych z klimatem i ochroną środowiska lub inną działalnością na rzecz zrównoważonego rozwoju. Instytucja finansująca powinna mieć możliwość śledzenia wydatkowania środków, tak aby było możliwe monitorowanie ich wykorzystania zgodnie z założonym celem środowiskowym. Nieodłącznym elementem takiego procesu jest również raportowanie.

Kredytobiorca powinien sporządzać i udostępniać bankowi informacje o bieżącym wykorzystaniu środków (co najmniej w okresach rocznych). Etap przeglądu powinien obejmować nadzór konsultanta oraz przegląd postępu w procesie uzyskania certyfikatu (jeżeli to było celem finansowania).

Wiele podmiotów sektora finansowego na światowym rynku, w tym szczególnie banki, podjęło już inicjatywy wspierania zrównoważonych działań na rzecz środowiska. Tabela 1 przedstawia niektóre z tych inicjatyw z udziałem banków.

Tab. 1. Działania wybranych instytucji finansowych w zakresie wspierania walki ze zmianami klimatu

Nazwa instytucji	Podjęte działania
Banki chińskie	Podpisały porozumienie, które ma na celu wsparcie dla inicjatyw proekologicznych.
TD Bank	87% udzielonych kredytów dotyczy przedsięwzięć niskoemisyjnych.
Australia and New Zeland Bank	Wspierają rozwój elektrowni wiatrowych, słonecznych i geotermii.
Bank of America	Finansuje inwestycje przyjazne środowisku.
Deutsche Bank	Analizuje transakcje z punktu widzenia ryzyka reputacji, które stają się elementem ryzyka klimatycznego.
JP Morgan	Zaprzestał finansowania elektrowni opalanych węglem. Powołał specjalną jednostkę, której zadaniem jest poszukiwanie projektów związanych z zieloną transformacją.
Japoński Bank Współpracy Międzynarodowej	Zaprzestał finansowanie energetyki węglowej.
Scotiabank	Polityka kredytowa została połączona z polityką klimatyczną.
Royal Bank of Scotland	Nie będzie finansować nowych elektrowni opalanych węglem, nowych kopalni węgla termicznego, projektów wydobywania ropy naftowej z piasków bitumicznych, projektów wydobywania ropy naftowej w Arktyce oraz projektów związanych z nierównoważoną wycinką roślinności czy rekultywacją torfowisk.

ING Bank Śląski w Polsce	Zakończył finansowanie energetyki węglowej, coraz intensywniej rozwija ofertę dla finansowania technologii przyjaznych środowisku.
Santander Bank Polska	Zawarcie w 2019 r. umowy kredytu ESG z Energa S.A. (umowa blokuje przeznaczenie środków pochodzących z kredytu na energetykę węglową).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Are bank prepared for climate change? Impact Report 2005*, Boston Common, Boston 2005; *Banking on a Low-Carbon Future: Finance in a Time of Climate Crisis*, Impact Report 2019, <https://bostoncommonasset.com/wp-content/uploads/2022/04/Banking-on-a-Low-Carbon-Future-2019-11.pdf> [dostęp: 11.11.2023]; J. Choi, E. Donovan, M. Lund Larsen, *Green Banking in China – Emerging Trends*, IIGF 2020., <https://www.climate-policyinitiative.org/wp-content/uploads/2020/08/Green-Banking-in-China-Emerging-Trends-1.pdf> [dostęp: 12.11.2023] oraz D. Eckstein, V. Kuenzel, L. Schaefer, M. Wings, *Global climate risk index 2020*, German-Watch, Bonn 2019.

Ryzyka oraz szanse płynące dla banków ze zrównoważonego finansowania

Niektóre z podmiotów już rozpoczęły intensywne wdrażanie polityki ESG, inne przedsiębiorstwa są dopiero w fazie początkowej realizacji jej założeń. Polityka ta jest wdrażana na trzech płaszczyznach w instytucjach finansowych: wewnątrz organizacji (kultura organizacji), w podejmowanych inwestycjach ze strony tych podmiotów, a także w relacji z klientami. Szanse i zagrożenia zrównoważonego finansowania przedstawiono w tabeli 2.

Tab. 2. Szanse i zagrożenia dla banków płynące ze zrównoważonego finansowania

Szanse	Zagrożenia
<p>Kredytowe:</p> <ul style="list-style-type: none"> • niższe ryzyko niepowodzenia inwestycji, a w konsekwencji – upadłości klienta (brak spłaty zobowiązania); • mniejsze ryzyko związane ze wsparciem unijnym lub krajowym w postaci dotacji (przy jednoczesnym udziale finansowania ze strony banku). 	<p>Kredytowe:</p> <ul style="list-style-type: none"> • niewykonanie zobowiązania przez klienta (np. złe oszacowanie kosztów); • niższa wycena zabezpieczeń w portfelu ekspozycji finansującej nieruchomości (powodzie, zjawiska pogodowe); • podwyższenie standardów efektywności energetycznej, co wpływa na wzrost kosztów, a w konsekwencji na spadek rentowności; • ograniczona dostępność wiedzy na temat kontrahentów w zakresie ESG.

<p>Rynkowe:</p> <ul style="list-style-type: none"> • pozytywny wpływ na środowisko poprzez udział w inwestowaniu zrównoważonych i zielonych finansów; • oczekiwania inwestorów co do lokowania środków w zrównoważone finanse. 	<p>Rynkowe:</p> <ul style="list-style-type: none"> • zmiana oczekiwań rynkowych; • ryzyko transformacji mogące spowodować przeszacowanie wartości papierów wartościowych i instrumentów pochodnych w niektórych sektorach; • niska świadomość społeczna na temat projektów i inwestycji ESG.
<p>Wizerunek na rynku usług bankowych:</p> <ul style="list-style-type: none"> • pozytywna opinia banku na rynku jako instytucji angażującej się w działania i projekty prośrodowiskowe. 	<p>Ryzyko utraty reputacji:</p> <ul style="list-style-type: none"> • działania polityczne i nastroje społeczne mogą przyczynić się do powstania skandali wokół przedmiotów finansowania przez bank.
<p>_____</p>	<p>Organizacyjne:</p> <ul style="list-style-type: none"> • powołanie specjalnych jednostek w ramach organizacji zajmujących się interpretacją zasad ESG i monitorowaniem zasad udzielania kredytów w ramach zrównoważonego finansowania; • brak wiedzy i kompetencji w organizacji.
<p>Ekonomiczne:</p> <ul style="list-style-type: none"> • wyższe przychody i wyniki finansowe przez zaangażowanie się w nowe projekty i oferowanie nowych produktów (nowe potrzeby klientów). 	<p>Ekonomiczne:</p> <ul style="list-style-type: none"> • wyższe koszty stałe związane z powołaniem specjalnych komórek i współpracą z niezależnymi audytorami (monitorującymi proces).
<p>Relacyjne:</p> <ul style="list-style-type: none"> • pozyskanie nowych klientów (działających zgodnie z polityką ESG) w ramach zrównoważonego finansowania. 	<p>Relacyjne:</p> <ul style="list-style-type: none"> • zakończenie relacji lub odmowa finansowania inwestycji, które nie są proekologiczne (np. elektrownie węglowe).
<p>Kontrolne (nadzór instytucji):</p> <ul style="list-style-type: none"> • wdrożenie kontroli prowadzonej przez instytucje nadzorujące sektor będą powodem do ujednoczenia zasad i wytycznych dla zrównoważonego finansowania. 	<p>Kontrolne (nadzór instytucji):</p> <ul style="list-style-type: none"> • poszczególne aspekty polityki ESG staną się przedmiotem kontroli instytucji nadzoru bankowego – niedostosowanie się do regulacji będzie przyczyną sankcji w stosunku do podmiotów.

Źródło: opracowanie własne.

Jak wskazują badania przeprowadzone przez Pricewaterhouse Coopers (PWC)¹⁵, banki funkcjonujące w Polsce oczekują rozwiązań systemowych

¹⁵ *Badanie: Zielone finanse po polsku*, ankieta przeprowadzona wśród 16 banków działających w Polsce w roku 2022, druga edycja badania (pierwsza edycja – rok 2019) odnosząca się do zagadnień związanych z polityką ESG w polskiej bankowości i procesem jej wdrażania.

i sektorowych dla realizacji inicjatywy ESG. W wyniku tych rozwiązań powinno nastąpić wdrożenie:

- sektorowej bazy danych na temat ryzyka ESG klientów banków;
- certyfikowanego systemu ratingów ESG dla klientów banków;
- jednolitych zasad interpretacyjnych w zakresie wymogów ESG w sektorze bankowym;
- wymogów ujawnień ESG dla dużych podmiotów na rynku;
- kampanii informacyjno-edukacyjnej skierowanej do klientów banków.

Zgodnie z raportem PWC banki komercyjne funkcjonujące w Polsce są na etapie tworzenia usług finansujących inwestycje proekologiczne. 81% tych banków w ramach zrównoważonego finansowania wdraża ofertę kredytową¹⁶. Część podmiotów rozszerza również swoją ofertę inwestycyjną. W ofercie Santander Bank Polska od 2 listopada 2023 r. subfundusz Santander Strategia Stabilna zmienił się w Santander Prestiż Prosperity. Spowodowało to zmianę polityki inwestycyjnej i otworzyło klientom możliwość inwestowania w produkt oparty na założeniach polityki ESG¹⁷. Bank BNP Paribas w swojej ofercie funduszy inwestycyjnych posiada subfundusze promujące działania środowiskowe i prospołeczne (jasnozielone produkty inwestycyjne) oraz te, które mają na celu zrównoważone inwestycje (ciemnozielone produkty inwestycyjne)¹⁸. Ten przykład wskazuje na rozbudowywanie przez banki również oferty inwestycyjnej.

Można zakładać, że w przyszłości średni i mali przedsiębiorcy, chcący otrzymać kredyt na korzystnych warunkach, będą zobowiązani do wykazania, że ich działalność jest zgodna z Taksonomią UE. W innym przypadku mogą nie uzyskać potrzebnych im środków lub uzyskać je na niekorzystnych warunkach. Duże podmioty w ramach obowiązku publikowania informacji niefinansowych będą wskazywały, w jakim procencie ich działalność jest zgodna z Taksonomią UE. Branża finansowa w szczególowy sposób będzie musiała opisywać, czy oferowane przez nią produkty finansowe są zgodne z przyjętymi wytycznymi.

¹⁶ *Zielone finanse po polsku. Kryzys energetyczny nie zatrzyma zielonej zmiany w sektorze bankowym*, Raport PWC 2022 (II edycja badania), https://www.pwc.pl/pl/pdf-nf/2022/Raport_PwC_Zielone_finanse_po_polsku_Edycja_II.pdf [dostęp: 11.11.2023].

¹⁷ *Fundusze inwestycyjne*, Santander Bank Polska 2023, <https://www.santander.pl/tfi> [dostęp: 10.11.2023].

¹⁸ *Zrównoważony rozwój*, Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych BNP Paribas S.A. 2023, <https://www.tfi.bnpparibas.pl/esg-zakladka-2.html#horizontalmenu> [dostęp: 12.11.2023].

■ Podsumowanie

W przyszłości banki, poza swoimi podstawowymi funkcjami, będą musiały uwzględniać zadania wynikające z założeń polityki ESG, w tym:

- kreowanie swojej oferty w oparciu o wytyczne zrównoważonego finansowania;
- nawiązywanie relacji z klientami cechującymi się odpowiedzialnością środowiskową (dodatkowa weryfikacja klientów);
- monitorowanie sytuacji klientów i ich inwestycji na każdym etapie.

Dodatkowym aspektem troski każdej z tych instytucji stanie się wdrażanie zasad zrównoważonego rozwoju w swojej organizacji jako w podmiocie zaufania publicznego i podejmowanie inicjatyw, które będą zgodne z polityką ESG. Raportowanie i monitorowanie oraz weryfikowanie zgodności z wytycznymi staną się istotnymi zadaniami banków w ramach współpracy z konsumentami. Wyzwaniem stojącym przed instytucjami finansowymi będzie również przeszkolenie i powołanie odpowiednich jednostek w ramach organizacji, które będą zajmowały się interpretacją zapisów prawnych w tej kwestii. Nawiązywanie współpracy z audytorami lub posiadanie jednostek audytorskich w ramach swojej działalności będzie również niezbędnym elementem procesu w najbliższej przyszłości.

■ Streszczenie

W artykule poruszona została kwestia włączenia polityki ESG do działalności instytucji bankowych w Polsce. Regulacje związane z odpowiedzialnością środowiskową, społeczną i ładem korporacyjnym są wdrażane przez wiele banków na świecie. Założenia polityki ESG pojawiają się także w ofercie podmiotów finansowych, np. w postaci zielonych obligacji, kredytów czy funduszy inwestycyjnych lokujących środki w zielone inwestycje.

Usługi bankowe charakteryzuje złożona struktura, powstanie określonych relacji między bankiem a klientem o charakterze pieniężnym, stosowane kryterium czasu dla wyznaczania ich wartości i oddziaływanie norm prawa bankowego. Włączenie wytycznych polityki ESG do procesów bankowych niesie wiele wyzwań dla organizacji z sektora bankowego, związanych ze zmianą procedur, zmianami organizacyjnymi, nakładami finansowymi, a także sposobem budowania relacji z klientami indywidualnymi i instytucjonalnymi.

W przyszłości istotnym aspektem stanie się również kwestia nadzoru nad bankami w obszarze realizacji założeń polityki ESG.

■ Słowa kluczowe

zrównoważone finanse, usługi bankowe, zielone kredyty, ESG

■ Summary

The article addresses the issue of incorporating the ESG (Environmental, Social, Governance) policy into the guidelines and offerings of banking institutions in Poland. Regulations related to environmental responsibility, social responsibility, and corporate governance are being implemented by many institutions worldwide. The principles of the ESG policy can also be found in the offers of financial entities in form of e.g. green bonds, loans, or investment funds investing resources in green projects.

Banking services are characterized by a complex structure, the establishment of specific financial relationships between the bank and the client, the application of a time criterion to determine their value, and the influence of banking law norms. Therefore, the incorporation of the ESG policy guidelines into banking processes poses many challenges for organizations in the banking sector in terms of procedural changes, organizational adjustments, financial investments, as well as the way of building relationships with individual and institutional clients.

What is more, the supervision of banks in scope of the implementation of the ESG policy objectives will become another significant aspect in the future.

■ Keywords

sustainable finances, banking services, eco-friendly loans, ESG

■ Bibliografia

Literatura

- Capiga M., *Bankowość*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2008.
Eckstein D., Kuenzel V., Schaefer L., Wings M., *Global climate risk index 2020*, German-Watch, Bonn 2019.
Jaworski W. L., *Bankowość. Podstawowe założenia*, Poltext, Warszawa 1996.

Michalski D., *Finanse zielonej transformacji*, Difin, Warszawa 2022.

Michalski D., *Zielone finanse. Finansowanie zielonej transformacji*, „Finanse + Controlling” 2021, nr 78.

Świdwerska J., *Czynności bankowe jako element określający istotę działania banku*, w: *Bank komercyjny w Polsce*, red.: Świdwerska J., Galbarczyk T., Klimontowicz M., Marczyńska K., Difin, Warszawa 2016.

Netografia

Banking on a Low-Carbon Future: Finance in a Time of Climate Crisis, Impact Report 2019, Boston Common, Asset Management, <https://bostoncommonasset.com/wp-content/uploads/2022/04/Banking-on-a-Low-Carbon-Future-2019-11.pdf>.

Choi J., Donovan E., Lund Larsen M., *Green Banking in China – Emerging Trends*, IIGF 2020, <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2020/08/Green-Banking-in-China-Emerging-Trends-1.pdf>.

Dlaczego ryzyka klimatyczne są dla EBC istotne?, Europejski Bank Centralny 2023, https://www.ecb.europa.eu/ecb/climate/managing_mitigating_climatel_risk/html/index.pl.html.

Fundusze inwestycyjne, Santander Bank Polska 2023, <https://www.santander.pl/tfi/lp/>.

Justyna Rybacka

dr, Uniwersytet WSB Merito w Gdańsku

ORCID: 0009-0005-8559-3443

PRAWDA A POSTĘPOWANIE DYSCYPLINARNE W POLICJI

■ Wstęp

Procedury służące do podejmowania decyzji w sprawach społecznych powinny spełniać standard sprawiedliwości, rozumianej jako standard wyrokowania i wydawania decyzji sprawiedliwych. Norma sprawiedliwości może być również rozumiana jako zachowanie przez organ jedynie ustalonej procedury wydania decyzji, w której miarą sprawiedliwości stają się nie reguły, ale sama procedura. Władza polityczna w państwie, poprzez znajdujące się w jej rękach środki przymusu, realizuje swoją wizję porządku społecznego za pomocą ustalonych zasad współdziałania w społeczeństwie i powołuje instytucje zajmujące się ich implementacją. Teoretycznie możliwe są dwa podstawowe tryby realizacji zamierzonego celu, poprzez doprowadzenie za pośrednictwem instytucji rozstrzygających konflikty do porozumienia lub narzucenie decyzji wbrew woli stron. W obu rozwiązaniach niezbędne jest określenie zasad procedowania skutkujących wydaniem decyzji. Na gruncie prawa wzajemne relacje między normami prawa materialnego i procedurami prowadzą do wyróżnienia dwóch modeli podejmowania decyzji w sprawach indywidualnych: modelu materialnego i proceduralnego. Model materialny zakłada priorytet prawa materialnego nad procedurami, natomiast w modelu proceduralnym procedury stają się równorzędnym, a często niezależnym od prawa materialnego, sposobem rozstrzygania konfliktów i podejmowania decyzji przez instytucje stosujące prawo¹.

Dążenie do prawdy jest postępowaniem naturalnym dla każdego człowieka. Podstawą w rozstrzygnięciu jest dylemat prawdy, który wymaga zdefiniowania pojęcia prawdy. Dyskusje o prawdzie i próby jej zdefiniowania oraz refleksja nad pojęciem prawdy należą do kultury ludzkiej i są przedmiotem intensywnych studiów filozoficznych od czasów antycznych do teraźniejszości.

¹ M. J. Bednarski, *Prawda w aspekcie procesu sądowego w: Prawda Dobro Piękno*, red. A. Kieszkowska, Difin, Warszawa 2015, s. 480.

Współcześnie termin „prawda” posiada wiele znaczeń zarówno w dyskursie filozoficznym, naukowym, jak i w języku literackim czy potocznym, w którym dodatkowo konotuje pewne treści o charakterze emocjonalnym. Jest jednym z podstawowych pojęć epistemologicznych, które służy przede wszystkim do waloryzacji wytworów poznania, ponieważ sukces poznawczy na ogół utożsamia się z dojściem do prawdy. Rozważa się również problem prawdy w sensie ontologicznym. Powiedzieć, że coś jest prawdą, może znaczyć, że to coś po prostu jest, czyli istnieje. Prawdziwość ma także wymiar etyczny, na co wskazuje kategoria prawdomówności. Na prawdę, prawo i sprawiedliwość powołują się uczestnicy procesu sądowego. Prawda lub inaczej zasada prawdy w paradygmacie poznania sądowego jest istotna jako obowiązująca norma, a w konsekwencji dyrektywa uzasadniania twierdzeń faktycznych w procesie stosowania prawa².

Zasada prawdy, nazywana zasadą prawdy materialnej lub także zasadą prawdy obiektywnej, to dyrektywa, według której rozstrzygnięcia organów procesowych powinny być oparte na prawdziwych ustaleniach faktycznych. Bezsporną istotą tej dyrektywy jest żądanie, aby organy procesowe w toku swej działalności nie poprzestawały na formalnych surogatach prawdy czy fikcjach prawnych, lecz przyjmowały za podstawę swych decyzji rzeczywisty stan rzeczy.

Niezależnie od tradycyjnego posługiwania się określeniem „zasada prawdy materialnej” lub „zasada prawdy obiektywnej”, w literaturze teoretycznoprawnej zwraca się uwagę, iż w postępowaniu chodzi nie tyle o „prawdę”, co o należyte uzasadnienie twierdzeń uznawanych w procesie za prawdziwe na gruncie paradygmatu poznawczego, zbliżonego w ogólnym zarysie do paradygmatu poznawczego, przyjmowanego współcześnie w badaniach naukowych, choć zarazem związanego z różnorodnymi swoistymi zastrzeżeniami³, oraz że podstawą „podejmowania praworządnych decyzji procesowych mają być w zasadzie ustalenia faktów zgodne z rzeczywistością, ustalenia prawdziwe, ale w istocie chodzi w tych przypadkach o ustalenia dające się uzasadnić na gruncie paradygmatu poznawczego, wiążącego dany organ orzekający”⁴. Wobec powyższych stwierdzeń powstaje problem prawdziwości takich ustaleń. Nasuwa się pytanie, jakie wymogi powinien spełniać taki paradygmat, aby móc uznać, iż prowadzi on do ustalenia prawdy materialnej. W idealnym schemacie postępowania, w którym realizowana byłaby zasada prawdy materialnej, za uzasadnione można by uznać tylko takie twierdzenie, które byłoby uzasadnione na gruncie

² *Ibidem*.

³ M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Uzasadnianie twierdzeń, ocen i norm w prawoznawstwie*, PWN, Warszawa 1988, s. 227.

⁴ *Ibidem*.

wszystkich paradygmatów prawnych i pozaprawnych oraz zgodne z „zasadami wiedzy i doświadczenia życiowego” i prowadzące do zgodności przedstawionych w postępowaniu dowodów ze stanem rzeczywistym.

Przez zasadę prawdy materialnej rozumie się dyrektywę, zgodnie z którą organ orzekający powinien opierać swoje decyzje na ustaleniach faktycznych uzasadnionych na gruncie wiedzy naukowej oraz potocznej wiedzy o rzeczywistości, dokonanych za pomocą najlepszych środków poznawczych, jakimi rozporządza. Takie rozumowanie opiera się na założeniu, iż ustalenia zgodne z prawdą są wartością w procesie stosowania prawa. Inaczej mówiąc, przyjmuje się, iż prawodawca ocenia pozytywnie stan polegający na tym, że orzeczenie oparte jest na podstawie prawdziwych ustaleń.

Obowiązkiem organu orzekającego jest ustalenie pełnych okoliczności sprawy, znalezienie odpowiedniego, obowiązującego przepisu prawnego, dokonanie subsumpcji i wydanie rozstrzygnięcia z prawem przewidzianym skutkiem, zgodnie z koncepcją uczciwego i rzetelnego procesu wprowadzoną przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej (art. 45).

Obserwowany w Polsce kierunek przemian legislacyjnych zmierzający do przyspieszenia postępowania nie odnosi się do usytuowania w tych przemianach prawdy jako zgodności rozstrzygnięcia problemu według prawa i stanu rzeczywistego – faktycznego. *Utilitas* – korzyść społeczna, przedkładana jest ponad prawdę materialną.

Powyższe rozważania co do prawdy w odniesieniu do procesu sądowego – postępowania oraz wynikający z nich wnioski odchodzenia od prawdy materialnej w tym procesie na rzecz doraźnych celów społecznych dają impuls do zastanowienia, czy przyjęty kierunek jest właściwy nie tylko w aspekcie teorii prawa, ale również przyszłości społecznej. Kierunek ten jest sprzeczny z interpretacją zasad funkcjonowania prawa z prawdy, jako zasady zasad znajdującej odzwierciedlenie w Konstytucji RP. Nawet ci, którzy nie zaliczają zasady prawdy materialnej do zbioru zasad procesowych, uważają, że zagadnienie prawdy ważne jest nie tylko z procesowo prawnego punktu widzenia, lecz przede wszystkim moralnego, gdyż nie można oczekiwać, aby w ocenie społecznej mogły liczyć na aprobatę orzeczenia, które nie byłyby oparte na podstawach zgodnych z rzeczywistym stanem rzeczy⁵. Celem każdego ustawodawcy powinno być oczywiste dążenie do tego, by zaprojektowane przez niego procedury w jak największym stopniu

⁵ H. Mądrzak, D. Krupa, E. Marszałkowska-Krześ, *Postępowanie cywilne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1997, s. 227.

przybliżyły nas do ideału doskonałej i czystej sprawiedliwości. Nieprawdziwe ustalenia nie mogą być podstawą sprawiedliwego i prawidłowego rozstrzygnięcia⁶.

Policja i funkcjonariusz policji

Jednym z elementów problematyki szeroko rozumianego realizowania bezpieczeństwa państwa jest policja. W języku polskim terminem „policja” określa się „organ państwowy, zorganizowany w sposób wojskowy, powołany do ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego”⁷.

Konwersacyjne rozumienie pojęcia „policja” nie odbiega od pojmowania go w języku prawniczym. W tym ostatnim jest to „umundurowana i uzbrojona formacja służąca społeczeństwu i przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego”. W obu przywołanych definicjach dostrzegalne jest nawiązanie do treści art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁸. Zarówno w języku potocznym, jak i w języku prawniczym policję definiuje się, uwzględniając sposób jej organizacji oraz powierzone zadania. Specyfika tych zadań determinuje sposób zorganizowania policji. Pojęcie „policja” na gruncie prawa polskiego ma dwojakie znaczenie – przedmiotowe i podmiotowe. Przedmiotowe dotyczy sfery działalności państwa, która wiąże się ze stosowaniem przez policję przymusu wobec niektórych osób czy instytucji. Podmiotowe znaczenie rozumiane jest jako specyficznie zorganizowane korpusy osobowe, których celem jest ochrona konstytucyjnego ustroju państwa i zapewnienie ładu, porządku publicznego. Tworzą je grupy dyspozycyjne oznaczające kategorie osób, które czerpią środki swej egzystencji z przygotowania do ochrony i bezpośredniego sprawowania ochrony dóbr ważnych dla całego systemu społecznego i poszczególnych osób przez posługiwanie się lub zagrożenie posłużeniem się w imieniu państwa środkami przymusu bezpośredniego lub przez bezpośrednie oddziaływanie bodźcami. Służebna funkcja policji wobec społeczeństwa została podkreślona w ustawie o Policji. Normuje ona sferę zadań, sposób funkcjonowania, kompetencje funkcjonariuszy, jak również stosunek służbowy. Jest umundurowaną i uzbrojoną formacją, w której funkcjonuje system służebności funkcjonariuszy. Znaczenie ma tu również centralizm oraz hierarchiczne podporządkowanie, według których organizacja funkcjonuje.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 3, red. S. Dubisz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 314.

⁸ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U.2023.171 t.j.

Fundamentem prawidłowo funkcjonującej Policji, oprócz właściwego ustroju organizacyjnego i stosownych przepisów prawa, są zatrudnieni w jej strukturach funkcjonariusze. Technika, wyposażenie, dobre prawo i organizacja nie usprawnią funkcjonowania Policji, jeżeli nie będzie dobrej kadry. Od poziomu wiedzy funkcjonariuszy, ich kwalifikacji, stanu zdrowia, sprawności fizycznej, postaw moralnych, motywacji czy predyspozycji psychicznych zależy zdolność każdej formacji mundurowej, w tym Policji, do wykorzystania pozostałych posiadanych zasobów oraz realizacji wyznaczonych jej celów. Poziom czynnika ludzkiego, częstokroć pomijany przez decydentów, rozstrzyga o faktycznym stanie działania Policji i jej ocenie społecznej. Wpływ na te opinie ma nie tylko fachowość policjantów przy wykonywaniu czynności służbowych, ale również ich poziom etyczny, kultura bycia i inteligencja. Status prawny policjanta, przepisy związane z funkcjonowaniem Policji, dbałość o zasoby ludzkie, metody zarządzania i aktualna polityka państwa stanowią o wizerunku Policji. Rozległość zadań stawianych Policji i usytuowanie w strukturach państwa wymaga jej sprawnego funkcjonowania w każdym aspekcie działań. Zadaniem władzy państwowej jest dbałość o efektywną i sprawną Policję. Do zadań tych należy także analiza determinantów wpływających na funkcjonowanie Policji⁹.

Dynamiczne i zmieniające się nieustannie zagrożenia bezpieczeństwa państwa powodują potrzebę zorganizowania systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Policja, jako formacja umundurowana i uzbrojona oraz zaopatrzona w regulacje prawne, posiada możliwości zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom, a także zapewnienia ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Policja odgrywa kluczową rolę w trudnym procesie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego¹⁰.

Specyfika zawodu policjanta to ciągła styczność z granicą prawa. W trakcie służby policjant podejmuje decyzje mogące skutkować różnorodnymi zarzutami. Ze względu na indywidualny charakter każdego zdarzenia zasadne jest pytanie o to, czy policjant swoim działaniem bądź zaniechaniem nie naruszył prawa. Policjant działa w bardzo skomplikowanej materii prawnej i dlatego też powinien być profesjonalnie przygotowany do służby. To przygotowanie powinno być zapewnione zarówno przez system szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy, jak i przez przełożonych służbowych policjanta¹¹. Czynniki

⁹ M. J. Bednarski, *Postępowanie dyscyplinarne w Policji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Menedżerskiej, Warszawa 2010, s. 8.

¹⁰ M. J. Bednarski, *Wzajemna zależność pomiędzy Policją a bezpieczeństwem*, Wydawnictwo Centrum Rzeczoznawstwa Budowlanego, Warszawa 2021, s. 338.

¹¹ *Ibidem*, s. 357.

ludzki (nawet przy zastosowaniu najnowocześniejszych zdobyczy nauki i techniki) jest wciąż podstawowym elementem bezpieczeństwa.

Pragmatyka służbowa

Specyfika funkcjonowania Policji, w tym pozycja policjanta w strukturach organizacyjnych administracji publicznej, wymaga usystematyzowania i wskazania istotnych zagadnień. Policjant służy i przez to podlega pragmatyce służbowej. Pragmatyki służbowe mogą być rozumiane w dwojaki sposób:

- w szerszym znaczeniu – jako akty prawne, które odmiennie niż Kodeks pracy regulują stosunki pracy którejkolwiek kategorii pracowników;
- w węższym znaczeniu – jako akty prawne regulujące zatrudnienie w służbie publicznej.

W takich sytuacjach Kodeks pracy ma zastosowanie subsydiarne, jeżeli dana kwestia nie jest uregulowana we właściwej pragmatyce służbowej.

Inną cechą charakterystyczną pragmatyk służbowych jest to, że czas pracy pracownika mianowanego jest najczęściej mierzony jego zadaniami, a nie spędzonymi w pracy godzinami.

Zgodnie ze słownikową definicją: „służba to działalność, praca instytucji użyteczności publicznej, wojska, obejmująca określoną dziedzinę”, ale służba to również „działanie dla jakiejś idei, poświęcenie się jakiejś sprawie”¹². W słowniku języka polskiego pojęcie „pragmatyka” jest definiowane jako „przepisy określające prawa i obowiązki pracowników związane z wykonywaniem czynności służbowych”¹³.

Specyfika statusu pracowniczego kategorii funkcjonariuszy służb publicznych była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Stosunki służbowe służb mundurowych – w tym również policjantów – jak stwierdził Trybunał w wyroku z dnia 14 grudnia 1999 r., nie są stosunkami pracy, lecz mają charakter stosunków administracyjnoprawnych, powstających w drodze powołania, w związku z dobrowolnym zgłoszeniem się do służby.

Z punktu widzenia pragmatyk służbowych istotny jest jeden ze sposobów nawiązania stosunku pracy – mianowanie określane jako pozaumowny stosunek pracy. Do jego nawiązania dochodzi przez przyjęcie aktu nominacji przez

¹² L. Drabik, A. Kubiak-Sokół, E. Sobol, *Słownik języka polskiego PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.

¹³ *Ibidem*.

pracownika. Pragmatyki służbowe, regulując stosunki pracy powstałe w drodze nominacji, sprawiają, że stają się one dużo bardziej stabilne. Przejawia się to np. w rozwiązaniu stosunku pracy z mianowania, które same pragmatyki określają w sposób niezwykle ścisły. Stosunek pracy z mianowania odznacza się też tzw. podległością służbową. W poszczególnych pragmatykach występuje różny stopień podporządkowania i dyspozycyjności pracownika w stosunku do pracodawcy. Taki stopień podporządkowania decyduje m.in. o tym, jak bardzo skrupowana jest swoboda postępowania pracownika mianowanego.

Zazwyczaj pragmatyki służbowe regulują zawody, które są szczególne ze względu na ich doniosłość społeczną lub nadaną im rangę. To z kolei jest powodem rozszerzenia zakresu odpowiedzialności pracowników mianowanych. Oprócz tzw. odpowiedzialności porządkowej, typowej dla każdego stosunku pracy, występuje w tych stosunkach dużo bardziej surowa odpowiedzialność dyscyplinarna. Kary o charakterze porządkowym nakłada upoważniony do tego zwierzchnik służbowy¹⁴.

Przez pojęcie stosunku służbowego w Policji należy rozumieć „stosunek administracyjnoprawny powstający przez mianowanie na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby, a ustający z chwilą doręczenia lub ustnego ogłoszenia decyzji o jego rozwiązaniu bądź z chwilą zajścia zdarzenia rozwiązującego ten stosunek”. Nie zalicza się on do stosunków pracy, i co się z tym wiąże, nie podlega Kodeksowi pracy, lecz odrębnym unormowaniom, zawartym w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji oraz aktach wykonawczych wydanych na podstawie tej ustawy.

Każde działanie policjanta musi mieścić się w ramach ustalonego porządku prawnego. W działaniu powinien być spełniony warunek poszanowania zasady prawdy, co oznacza, że postępowanie funkcjonariusza Policji odpowiada jego przekonaniu, iż postępuje zgodnie z prawdą, a identyfikacja prawdy w procesie jej ustalania jest podstawowym obowiązkiem moralnym. Poszanowanie prawdy i prawa, a nie tylko skuteczność działań oczekiwana od policjanta przez społeczeństwo, rodzi refleksję o szacunku dla prawa i godności człowieka, a ogólniej – o dobru społecznym i zasadzie humanitaryzmu, którą w swym działaniu powinien kierować się funkcjonariusz Policji¹⁵.

Zgodnie z tzw. etyką niezależną, której twórcą był Tadeusz Kotarbiński, uniwersalne wskazania etyki powinny być egzemplifikowane na gruncie etyk

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lutego 2001 r., K. 22/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 48.

¹⁵ M. J. Bednarski, *Postępowanie dyscyplinarne...*, op. cit., s. 40.

szczegółowych, w tym etyki zawodowej policjanta. A. Dominowska określa jako wzór etycznego policjanta model „opiekuna spolegliwego”¹⁶. Według T. Kotarbińskiego, „spolegliwy opiekun to ktoś, na kim można polegać. Opiekun wtedy jest spolegliwy, kiedy można zaufać jego opiece, że nie zawiedzie, że zrobi wszystko, co do niego należy, że dotrzyma placu w niebezpieczeństwie i w ogóle będzie pewnym oparciem w trudnych okolicznościach”¹⁷. W najogólniejszym ujęciu opiekun spolegliwy to ktoś, na kim można polegać, komu można absolutnie zaufać¹⁸.

Jednocześnie na gruncie specyfiki zawodu, jakim jest zawód policjanta, ogólna zasada spolegliwości opiekunstwa konkretyzuje się w każdej sytuacji wymagającej decyzji moralnej, zwłaszcza wówczas, gdy zachodzi konflikt między wartościami, np. koniecznością ochrony swobody działania, wolności jednych w celu ochrony innych obywateli¹⁹. W takich okolicznościach etyka walki – w ujęciu T. Kotarbińskiego – uświadamia pewne dodatkowe kryterium postępowania etycznego – „Oszczędzać ile się da tych, którzy znaleźli się po przeciwnej stronie barykady, ani jednego ciosu więcej ponad [...] konieczność”²⁰. Konkretyzacją zasad etycznych opiekuna spolegliwego w zawodzie policjanta jest również, postulowana przez T. Kotarbińskiego, zasada umiarkowanego karania.

Według zwolenników niezależnej etyki policyjnej ideał człowieka spolegliwego może być zastosowany do sformułowania wzorca etycznego policjanta, który brzmiałby: to człowiek porządny, na którego można liczyć zawsze i wszędzie²¹. Również przedstawiciele innych nurtów etyki, np. katolickiej, wypowiadający się o etyce zawodowej policjanta, zgadzają się z wieloma tezami etyki niezależnej i podkreślają w pracy funkcjonariusza m.in. konieczność przestrzegania respektowania godności człowieka oraz zasad praworządności²².

Każda czynność policjanta musi mieć oparcie w przepisie powszechnie obowiązującego prawa. Zgodnie bowiem z konstytucyjną zasadą praworządności, zawartą w art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Problem prawnych podstaw działania państwa, a tym

¹⁶ A. Dominowska, *Etyka niezależna w: Wybrane zagadnienia etyki policji*, red. J. Czerniakiewicz, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 1997, s. 40.

¹⁷ T. Kotarbiński, *Medytacje o życiu godziwym*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1967, s. 68.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ A. Dominowska, *Etyka niezależna...*, *op. cit.*, s. 38.

²⁰ T. Kotarbiński, *Medytacje o życiu godziwym*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1986, s. 163.

²¹ A. Dominowska, *Etyka niezależna...*, *op. cit.*, s. 38.

²² A. Szostek-Mic, *Elementy etyki zawodowej policjanta*, „Przegląd Policyjny” 1991, nr 1/23, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, s. 115.

samym policjanta, ma ogromne znaczenie, a dotyczy to wszystkich organów władzy publicznej. Jest to istotna kwestia, dotycząca także gwarancji swobód obywatelskich, ochrony jednostki przed onnipotencją państwa i jego aparatu. W państwie demokratycznym, w którym rządzi prawo, organy władzy publicznej mogą powstać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne muszą określać ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice ich aktywności. Organy te mogą działać tylko w tych granicach. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, o tyle organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i tylko o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia, przy czym obywatel może zawsze domagać się podania podstawy prawnej, na której opierając się, organ podjął konkretną działalność. Jest to zgodne z wymaganiami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego.

Kontrolę przestrzegania tych zasad sprawują organy działające w trybie nadzoru, sądy, a także Trybunał Konstytucyjny²³.

Zasady ogólne postępowania dyscyplinarnego

Nawiązanie stosunku pracy właściwego dla niektórych grup zawodowych, spełniających ważne z punktu widzenia interesu publicznego role w państwie, powoduje konieczność określenia szczególnego trybu dyscyplinowania członków korporacji, w której ramach działają, w sytuacji gdy ich zachowanie uchybia obowiązkowi lub godności wykonywanego zawodu.

Odpowiedzialność taka stanowi swoistą dolegliwość, ponieważ funkcjonariusze, niezależnie od odpowiedzialności karnej (jeżeli czyn ma znamiona przestępstwa), podlegają także odpowiedzialności za czyny, które nie mają znamion przestępstwa, a które uchybiają godności lub regułom wykonywania danego zawodu. Jest ona zatem szersza niż przewidziana dla obywateli nieobjętych postępowaniem dyscyplinarnym. Znajduje jednak uzasadnienie w społecznej roli takiej grupy zawodowej, charakterze zadań oraz w związanych z jej działalnością oczekiwaniach i publicznym zaufaniu, jakim jest obdarzona. Służyć ma również przeciwdziałaniu takim zachowaniom, które mogłyby pozbawić tę

²³ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 198.

grupę zawodową wiarygodności w oczach opinii publicznej, co ma szczególne znaczenie, gdy chodzi o autorytet instytucji użyteczności publicznej²⁴.

Prawo dyscyplinarne stanowi rodzajową gałąź prawa karnego, co oznacza, że ostateczne rozstrzygnięcie o odpowiedzialności dyscyplinarnej dopuszcza przełamanie zasady domniemania niewinności na podstawie orzeczenia organu pozasądowego.

Chociaż postępowanie dyscyplinarne nie jest postępowaniem karnym, przez co art. 42 ust. 3 Konstytucji RP²⁵ nie odnosi się wprost do niego, zasadne wydaje się przybliżenie wyrażonej w tym przepisie zasady domniemania niewinności, ponieważ jej natura na gruncie innych postępowań represyjnych jest zbliżona, a przede wszystkim, tak jak w postępowaniu karnym, spełnia funkcje zabezpieczające. Zasada ta wywodzi się z przyjętego w prawie rzymskim domniemania uczciwości każdego obywatela (*praesumptio boni viri*), co stwarzało w przypadku oskarżenia konieczność udowodnienia mu nieuczciwości. Było więc i jest domniemaniem prawnym wzruszalnym (*praesumptio iuris tantum*)²⁶. Zasada domniemania niewinności znalazła swoje odzwierciedlenie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Wprowadzie art. 42, tak jak i wyrażona w art. 42 ust. 3 Konstytucji zasada domniemania niewinności, dotyczy bezpośrednio postępowania karnego, jednakże w żadnym wypadku nie oznacza to, że ustawodawca zwykły nie może jej odnieść także do innych postępowań represyjnych. Zauważyć bowiem należy, że nie stanowi ona ograniczenia praw jednostki, lecz ich zabezpieczenie i ochronę. Nie ma więc podstaw do twierdzenia, że zakres stosowania zasady domniemania niewinności nie może być rozszerzony przez akty normatywne niższej rangi niż Konstytucja. Konstytucyjnego umocowania do takiego poszerzenia można szukać m.in. w art. 2 Konstytucji, stanowiącym, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

Na gruncie postępowania karnego odzwierciedleniem zasady konstytucyjnej jest art. 5 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego²⁷. Stanowi on, że: „oskarżonego uważa się za niewinnego, dopóki wina jego nie zostanie udowodniona i stwierdzona prawomocnym wyrokiem”²⁸. Zatem obowiązujący Kodeks postępowania karnego posługuje się formułą pozytywną. Jest ona adresowana przede wszystkim do oskarżyciela (w postępowaniu

²⁴ M. J. Bednarski, *Postępowanie dyscyplinarne...*, *op. cit.*, s. 69.

²⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U.1997.78.483.

²⁶ Można je obalić dowodem przeciwnym.

²⁷ Dz.U.2024.37 t.j.

²⁸ *Ibidem*.

dyscyplinarnym – rzecznika dyscyplinarnego) i organów orzekających. Zmusza je do poszukiwania i przedstawiania odpowiednich dowodów. Zobowiązuje też organy procesowe do właściwego stosunku wobec oskarżonego (obwinionego), a zwłaszcza do szanowania jego godności i respektowania dobrego imienia innych osób. W efekcie daje podstawę prawną do stworzenia oskarżonemu (także obwinionemu) określonej sytuacji procesowej. Oznacza to przede wszystkim odpowiedni rozkład ciężaru dowodu i obowiązek stosowania zasady *in dubio pro reo*. Zasada ta stanowi, że wątpliwości, które nie dają się rozstrzygnąć, nie można tłumaczyć na niekorzyść oskarżonego. Przy takim podejściu ten, kto stawia zarzut, musi go udowodnić. Oskarżony nie musi niczego udowadniać, ponieważ ciężar obalenia domniemania niewinności spoczywa na organach prowadzących postępowanie. Gdy przeprowadzone postępowanie dowodowe nie doprowadzi do wyjaśnienia ważnych dla przełamania domniemania niewinności okoliczności sprawy, wszelkie wątpliwości powinny być rozstrzygnięte na korzyść oskarżonego. Domniemanie działa do końca postępowania, tzn. do uprawomocnienia się rozstrzygnięcia.

Domniemanie niewinności określa w postępowaniu dyscyplinarnym (tak, jak w postępowaniu karnym) wyłącznie sytuację procesową obwinionego, nakazując organowi prowadzącemu postępowanie przyjęcie tzw. prawdy tymczasowej do czasu, gdy dowody przeprowadzone w postępowaniu wykażą, że prawda rzeczywista (obiektywna) jest odmienna.

Takie rozumienie zasady domniemania niewinności przyjęto również w orzecznictwie ukształtowanym na podstawie Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności²⁹. W orzecznictwie Trybunału Praw Człowieka podkreśla się, że zasada domniemania niewinności „ma z pewnością i przede wszystkim charakter proceduralny”³⁰. Podobne stanowisko zajmowała też Europejska Komisja Praw Człowieka. Trybunał Praw Człowieka podtrzymuje swoje dotychczasowe stanowisko, że zasada domniemania niewinności, przede wszystkim ze względu na jej ochronne funkcje, musi być także przestrzegana w postępowaniach dyscyplinarnych. Jednakże nie stają się one przez to postępowaniami karnymi. W związku z tym w kwestii właściwości organów uprawnionych do obalenia domniemania niewinności nie ma do nich zastosowania art. 42 Konstytucji. Dlatego też w ustawach przewidziano możliwość orzekania w sprawach dyscyplinarnych przez organy niebędące sądami.

²⁹ Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284.

³⁰ Orzeczenie w sprawie *Minelli v. Szwajcaria*, 25 marca 1983 r., A. 62, § 37.

Postępowanie dyscyplinarne jest postępowaniem samodzielnym i niezależnym od postępowania karnego, a funkcjonariusz podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej niezależnie od odpowiedzialności karnej. Ta dwutorowość obu postępowań oznacza, że w toku każdego z nich konieczne jest czynienie odrębnych ustaleń oraz ich ocena. Niedopuszczalne jest ograniczenie postępowania dowodowego prowadzonego przez organ administracji publicznej do dowodów zgromadzonych w innym, odrębnym postępowaniu³¹.

Odpowiedzialność dyscyplinarna i karna dookreślone zostały w rozdziale 10 ustawy o Policji. W art. 132 ust. 1 ustawodawca definiuje pojęcie przewinienia dyscyplinarnego, za które policjant ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną.

Przytoczony przepis mieści w sobie dwa istotne z punktu widzenia wartości moralnych problemy, a mianowicie „dyscyplinę służbową” i „etykę zawodową”. Pojęcia te wprawdzie nie są tożsame, ale mają ze sobą wiele wspólnego – policjant, który narusza zasady dyscypliny służbowej, narusza równocześnie zasady etyki zawodowej. Natomiast policjant naruszający zasady etyki zawodowej może być w zgodzie z zasadami dyscypliny zawodowej.

Przesłanką odpowiedzialności dyscyplinarnej policjanta jest naruszenie dyscypliny służbowej, czyli czyn polegający na zawinionym przekroczeniu uprawnień lub niewykonaniu obowiązków wynikających z przepisów prawa lub rozkazów i poleceń, wydanych przez przełożonych uprawnionych na podstawie tych przepisów.

Czyn – to zachowanie uzewnętrznione, sterowane wolą, mogące powstać z działania lub zaniechania. Pojęcie czynu należy do najbardziej spornych w doktrynie prawa, w tym prawa karnego. Pomijając liczne teorie czynu (naturalistyczne, finalistyczne, socjologiczne, psychospołeczne), należy stwierdzić, że według przeważającego obecnie poglądu czynem jest jedynie sterowane świadomością i wolą zachowanie się człowieka, które ma określone znaczenie w układzie społecznym, tj. podlega wartościowaniu i ocenie.

Czyn możemy określić jako przejaw aktywności człowieka realizującej określoną decyzję woli. Może on polegać na działaniu, tj. wykonaniu dającego się wyodrębnić, zintegrowanego zespołu ruchów (czynności) celowych, albo na zaniechaniu, przez które rozumie się nie zwykłą beczynność, lecz zamierzone powstrzymanie się od działania nakazanego przez prawo. Należy dodać, że istota zaniechania może się wyczerpywać w samym powstrzymaniu się od wymaganego działania albo pozostawać w związku z określonym skutkiem,

³¹ Orzeczenie WSA w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2004 r., II SA 1561/03, <http://www.lex.com.pl/>.

wpływać przez niepodjęcie oczekiwanego i wymaganego przez prawo działania na jego powstanie.

Czyn stanowiący przewinienie dyscyplinarne, wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia albo przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej, niezależnie od odpowiedzialności karnej (art. 132 ust. 4 u.pol.). Zapis ten nie narusza, zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2002 r., K. 36/00³², zasady *ne bis in idem procedatur*.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego było wynikiem skierowania przez Krajową Komisję Wykonawczą (obecnie Zarząd Główny) Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów w dniu 31 października 2000 r. wniosku o zbadanie zgodności przepisów ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. nr 30, poz. 179 ze zm.) ze wskazanymi przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz normami prawa międzynarodowego, a także o zbadanie konstytucyjności i legalności szeregu przepisów zawartych w aktach wykonawczych do tej ustawy. W szczególności Krajowa Komisja Wykonawcza Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów zakwestionowała zgodność art. 132 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz.167) oraz z art. 2 i art. 5 Konstytucji RP. Artykuł 132 ustawy o Policji przewiduje odpowiedzialność karną i dyscyplinarną policjantów za ten sam czyn. W ocenie wnioskodawcy, wskazana regulacja narusza zakaz *ne bis in idem*, zawarty w powołanym przepisie prawa międzynarodowego, a w konsekwencji także art. 2 i art. 5 Konstytucji RP, gwarantujące prawa człowieka wynikające z Paktu.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku stwierdził, że Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych statuuje zasadę, według której nikt nie może być ponownie ścigany lub karany za przestępstwo, za które już raz został prawomocnie skazany lub uniewinniony zgodnie z ustawą i procedurą karną danego kraju. Zasada ta na gruncie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. nr 89, poz. 555 ze zm.) stanowi ujemną przesłankę procesową, której zaistnienie prowadzi do umorzenia postępowania (art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k.). Prawomocne zakończenie postępowania karnego wywiera ten skutek, że czyn rozpoznany staje się rzeczą osądzoną (*res iudicata*) i nie może już być przedmiotem innego postępowania karnego co do

³² OTK ZU 2002, nr 5A, poz. 63.

tego samego czynu tej samej osoby – w myśl zasady *ne bis in idem*³³. W każdym wypadku należy stwierdzić, czy zachodzi tożsamość rzeczy osądzonej co do osoby i czynu. Okoliczność ta ma wpływ na możliwość wszczęcia lub kontynuowania postępowania karnego. Nie zamyka natomiast drogi do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Zasada *ne bis in idem* odnosi się do postępowania karnego, a nie prowadzi do zakazu pociągania do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Ukazanie policjanta przez sąd prawomocnym wyrokiem nie stoi na przeszkodzie wszczęciu postępowania dyscyplinarnego, którego wynik skutkuje inną, aniżeli karna, odpowiedzialnością. Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd Prokuratora Generalnego (w odpowiedzi na skargę), który podkreślił, że odpowiedzialność dyscyplinarna odbywa się w innej płaszczyźnie, niezależnie od odpowiedzialności karnej, co wyraźnie wynika z treści art. 132 ustawy o Policji. Bliskość odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej, wynikająca z ich represyjnego charakteru, nie oznacza ich tożsamości. W trybie postępowania dyscyplinarnego w ogóle nie może dojść do skazania (uniewinnienia) za przestępstwo, jest to bowiem prawnie niedopuszczalne³⁴.

Istotę postępowania dyscyplinarnego scharakteryzował Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 lutego 2001 r., K. 22/00. Wskazał, że deontologia postępowania dyscyplinarnego jest inna niż postępowania karnego. Łączy się ona przede wszystkim ze szczególnym charakterem niektórych zawodów oraz zasadami funkcjonowania konkretnych korporacji zawodowych. Ukształtowane w ich ramach reguły deontologiczne ukierunkowane są przede wszystkim na obronę honoru i dobra zawodu. Stąd też odpowiedzialność dyscyplinarna związana może być z czynami, które nie podlegają odpowiedzialności karnej. Odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania karnego nie oznacza, że postępowanie dyscyplinarne staje się postępowaniem karnym.

Niewątpliwie, odpowiedzialność dyscyplinarna stanowi dodatkową dolegliwość, ponieważ jest niezależna od odpowiedzialności karnej. W ramach postępowania dyscyplinarnego mieści się także odpowiedzialność za czyny niemające znamion przestępstw, a które uchybiają godności lub regułom wykonywania danego zawodu. Niezależność postępowania dyscyplinarnego od odpowiedzialności karnej jest powszechnie wyrażana w regułach odnoszących się do postępowania dyscyplinarnego dotyczącego pracowników mianowanych³⁵.

³³ *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, pod red. P. Hofmańskiego, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 129.

³⁴ OTK ZU 2002, nr 5A, poz. 63.

³⁵ OTK ZU 2001, nr 3, poz. 48.

W wyroku z dnia 8 grudnia 1998 r., K. 41/97³⁶ Trybunał Konstytucyjny przyjął, że nawiązanie szczególnego stosunku pracy, właściwego tylko dla niektórych grup zawodowych spełniających ważne z punktu widzenia interesu publicznego role w państwie, powoduje konieczność określenia szczególnego trybu dyscyplinowania członków korporacji, w której ramach działają, gdy ich zachowanie uchybia obowiązkom lub godności wykonywanego zawodu.

Sam fakt popełnienia przestępstwa, bez względu na jego charakter, stanowi sprzeniewierzenie się obowiązkom funkcjonariusza Policji.

Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko, że funkcjonariuszy Policji obowiązują szczególnie rygorystyczne wymagania w zakresie przestrzegania prawa i byłoby nie do pogodzenia z podstawowymi zasadami, na których opiera się działanie Policji, aby fakt skazania funkcjonariusza Policji za przestępstwo nie pociągał za sobą skutków w stosunku służbowym. Policja, jako uzbrojona formacja służąca społeczeństwu i przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 1 ust. 1 u.pol.), jest jedną z instytucji, która dysponuje bardzo dolegliwymi dla obywatela środkami realizacji władztwa państwowego. Szczególna rola społeczna tej grupy zawodowej i jej zhierarchizowana struktura wymaga do jej skutecznego i prawidłowego działania przestrzegania innych (poza normami prawa karnego i prawa o wykroczeniach) przepisów i zasad. Objęcie policjantów odpowiedzialnością dyscyplinarną uzasadniają: społeczna rola tej formacji, charakter powierzonych zadań i kompetencji oraz związane z działalnością Policji publiczne zaufanie. Odpowiedzialność dyscyplinarna ma również służyć przeciwdziałaniu takim zachowaniom, które mogłyby pozbawić ją wiarygodności w oczach opinii publicznej, zwłaszcza że wiele uprawnień przyznanych Policji pozwala na ingerowanie w sferę obywatelskich wolności i praw.

Z tych względów w ocenie Trybunału Konstytucyjnego art. 132 ustawy o Policji nie narusza art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977, nr 38, poz. 167), a tym samym nie narusza art. 2 i art. 5 Konstytucji RP.

Omawiany wniosek i wyrok Trybunału Konstytucyjnego w istotny sposób wpłynął na kształt przepisów prawnych dotyczących postępowania dyscyplinarnego, ich pozycję i rangę. Szczególnie pierwszy zarzut wywarł wpływ na stanowione prawo policyjne. W konsekwencji jego złożenia, zostały zamieszczone przepisy dotyczące postępowania dyscyplinarnego w ustawie o Policji.

³⁶ OTK ZU 1998, nr 7, poz. 117.

Policjant odpowiada dyscyplinarnie za popełnienie przestępstwa lub wykroczenia albo przestępstwa lub wykroczenia skarbowego, niezależnie od odpowiedzialności karnej.

Mimo wykładni teoretycznej, sądowej i Trybunału Konstytucyjnego rozwiązanie to jest kontrowersyjne, gdyż prowadzi do podwójnego karania funkcjonariuszy Policji, co wywołuje moralne wątpliwości. W odczuciu policjantów stawia to ich poza nawias społeczny jako obywateli, szczególnie że nie negują oni, jako grupa zawodowa, potrzeby surowszej odpowiedzialności, ale nie utożsamiają surowości karania z jej podwójnością.

Ustalenie winy i określenie jej rodzaju to jeden z celów postępowania dyscyplinarnego i zadań rzecznika dyscyplinarnego. Bez stwierdzenia winy nie ma przewinienia dyscyplinarnego.

Rodzaj winy wpływa na wymiar kary. Chodzi tu o kwestię przewinienia umyślnego i nieumyślnego. Przewinienie umyślne ma dwojakiego rodzaju postać. Realizacji tego przewinienia towarzyszy zawsze zamiar, który może mieć postać zamiaru bezpośredniego (*dolus directus*) lub postać zamiaru ewentualnego (*dolus eventualis*). Zamiar bezpośredni polega na chęci popełnienia przewinienia („chce je popełnić”). Policjant działa w zamiarze bezpośrednim, jeżeli chce i równocześnie popełnia przewinienie. Jest przy tym charakterystyczne, że sama chęć popełnienia przewinienia nie jest tożsama z pragnieniem jego popełnienia. Zamiar bezpośredni ma dwojakiego rodzaju postać, a mianowicie zamiaru nagłego i zamiaru przemyślanego. Pierwsza z wymienionych postaci jest następstwem silnego wzburzenia wywołanego gwałtownym przeżyciem. Do popełnienia przewinienia popycha nieprzemyślany impuls, który wywołuje z reguły krótkotrwałą chęć popełnienia przewinienia.

Druga postać to dopuszczenie się przewinienia w sposób głęboko przemyślany, a więc zaplanowany w najdrobniejszych szczegółach, tak aby wywołał oczekiwany skutek bez napotkania jakichkolwiek przeszkód, ale nie tylko. Policjant w ramach przygotowania się do popełnienia przewinienia rozważa również sposób uniknięcia odpowiedzialności dyscyplinarnej. Druga postać umyślności nosi nazwę zamiaru ewentualnego („przewidując możliwość jego popełnienia, na to się godzi”). Chodzi tu o to, że policjant nie chce popełnić określonego przewinienia, lecz mimo wszystko godzi się na jego popełnienie. Nieumyślność natomiast polega na tym, że policjant nie chce popełnić przewinienia, nie godzi się na jego popełnienie, lecz mimo to przewinienie popełnia. W takiej sytuacji popełnienie przewinienia ma charakter nieumyślności, spowodowanej niezachowaniem ostrożności. Jest oczywiste, że mowa tu nie o zwykłej ostrożności (*sensu largo*), lecz o ostrożności wymaganej w danych

okolicznościach (*sensu stricto*). Jednakże ocena, czy podmiot w toku czynności zachował, czy też nie zachował ostrożności, należy do organu orzekającego w ramach swobodnej oceny dowodów. Należy zatem zanalizować kwestię, czy policjant, popełniając przewinienie, miał obiektywne możliwości przewidywania skutków swojego działania. Widać więc wyraźnie, że między zamiarem ewentualnym a nieumyślnością różnice są niekiedy trudne do ustalenia. Do ustalenia postaci przewinienia najistotniejsze jest bowiem to, że jeżeli policjant miał możliwość przewidywania skutków zdarzenia, to organ orzekający musi wykazać, czy ze względu na warunki psychofizyczne „powinien przewidzieć”, czy tylko „mógł przewidzieć”. Wymaga tego formalna różnica między zamiarem ewentualnym, charakteryzującym się tym, że policjant przewiduje możliwość popełnienia przewinienia i godzi się na jego popełnienie, a nieumyślnością, charakteryzującą się tym, że policjant, przewidując przewinienie, nie godzi się na jego popełnienie. Do stwierdzenia nieumyślności wymagane jest ustalenie, że przewinienie zostało popełnione wskutek niezachowania reguł ostrożności, a więc określony skutek można przypisać policjantowi tylko wtedy, gdy naruszył on reguły postępowania, które miały chronić właśnie przed spowodowaniem tego skutku³⁷.

Omawiany przepis rozróżnia dwa rodzaje odpowiedzialności, jednakże ocena dowodów, jaką przeprowadza organ orzekający, aby stwierdzić, czy policjant zachował wszelkie możliwe środki ostrożności, jest raczej subiektywna.

Przy wyłączeniu winy mają zastosowanie okoliczności wyłączające winę przewidziane w Kodeksie karnym, np. wykonanie rozkazu przełożonego, błąd co do faktu, niepoczytalność, zwyczaj.

Z problematyką dotyczącą odpowiedzialności w prawie karnym, a tym samym odpowiedzialności w postępowaniu dyscyplinarnym, wiąże się instytucja kontratypów. Do grupy okoliczności wyłączających bezprawność czynu, stanowiących klasyczny kontratyp prawa karnego, zaliczamy m.in. obronę konieczną. Uzasadnienia legalności zachowań podjętych w obronie koniecznej można także upatrywać w stwierdzeniu, że prawo nie powinno ustępować przed bezprawiem. Staje się to szczególnie aktualne wówczas, gdy powołane do ochrony porządku prawnego organy władzy państwowej nie są w stanie tego stanu zapewnić. Znalazło to wyraz również w orzecznictwie Sądu Najwyższego: instytucja obrony koniecznej ma na celu nie tylko ochronę dobra bezprawnie

³⁷ W. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, wyd. V, opublikowano: LEX/el., Warszawa 2024.

i bezpośrednio zaatakowanego, ale również kształtowanie zasady, że prawo nie powinno ustępować przed bezprawiem³⁸.

Problem szczególny stanowi obrona przed działaniami funkcjonariuszy publicznych, w tym policjantów, podjętymi w związku z pełnieniem ich obowiązków służbowych. Najogólniej można powiedzieć, że zasadniczym kryterium, według którego przeciwstawienie się tym działaniom ocenione zostanie jako obrona konieczna, jest ich formalna, nie zaś merytoryczna zasadność. Jeżeli zatem zachowanie funkcjonariusza publicznego okaże się formalnie bezprawne, to dozwolona jest wobec niego obrona konieczna. Jeżeli natomiast zachowanie funkcjonariusza odpowiada zakresowi jego kompetencji, tzn. formalnie jest ono zgodne z prawem, to – nawet jeśli miałyby się okazać merytorycznie niewłaściwe – nie wolno mu się przeciwstawiać przy zastosowaniu obrony koniecznej.

Przewidziany w art. 26 k.k. stan wyższej konieczności polega na podjęciu działań zmierzających do uchylenia bezpośredniego niebezpieczeństwa zagrażającego dobru chronionemu prawem przez poświęcenie innego dobra, które również korzysta z ochrony. Z przytoczonego określenia wynika, że w stanie wyższej konieczności mamy do czynienia z klasyczną kolizją dóbr. Dlatego też prawo musi precyzyjnie określać warunki, w których można ratować zagrożone dobro kosztem innego dobra. Do tych warunków należy zaliczyć: subsydiarność, proporcję dóbr i ograniczoność prawa do korzystania ze stanu wyższej konieczności³⁹.

W art. 28 § 1 k.k. uregulowano skutki błędu sprawcy co do okoliczności należącej do znamion czynu zabronionego (*error facti*). Błąd taki powoduje, że nie można przypisać umyślnego popełnienia przestępstwa, które zakłada odzwierciedlenie w świadomości sprawcy wszystkich znamion czynu zabronionego i zamiar ich zrealizowania (bezpośredni lub ewentualny). Należy dodać, że błąd może polegać na nieświadomości sprawcy co do okoliczności faktycznych lub jej cech występujących w obiektywnej rzeczywistości albo przeciwnie – na urojeniu sobie określonych elementów rzeczywistości, które w obiektywnej rzeczywistości nie występują. W obu wypadkach błąd powoduje, że decyzje podejmowane przez sprawcę są wadliwe.

Podmiotowym warunkiem odpowiedzialności w prawie karnym jest poczytalność sprawcy czynu zabronionego, tj. zdolność do rozpoznania znaczenia popełnionego czynu i kierowania swoim postępowaniem. Niepoczytalność

³⁸ Wyrok SN z dnia 27 lipca 1973 r., IV KR 153/73, OSNKW 1974, nr 1, poz. 5.

³⁹ J. Lachowski, *Stan wyższej konieczności w polskim prawie karnym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2005, s. 22.

sprawcy w czasie popełnienia czynu zabronionego wyłącza winę, uniemożliwiając orzeczenie kary lub środka karnego. Nie oznacza to jednak uchylenia bezprawności popełnionego przez niepoczytalnego czynu zabronionego, naturalnie gdy nie zachodzi żadna z okoliczności uchylających bezprawność (tj. kontratyp określony w art. 25 § 1, art. 26 § 1, art. 27 k.k. i in.)⁴⁰. Zasygnalizowanie obszernej problematyki instytucji kontratypów wskazuje na jej złożoność, z którą przy podejmowaniu decyzji prowadzący postępowanie dyscyplinarne i orzekający mają styczność.

Zgodnie z art. 134h ustawy o Policji obwinionemu wymierza się karę dyscyplinarną współmierną do popełnionego przewinienia dyscyplinarnego oraz stopnia zawinienia. Przy wymierzaniu kary dyscyplinarnej uwzględnia się okoliczności popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, jego skutki, w tym następstwa negatywne dla służby, rodzaj i stopień naruszenia ciążących na obwinionym obowiązków, pobudki działania, zachowanie obwinionego przed popełnieniem przewinienia dyscyplinarnego i po jego popełnieniu, dotychczasowy przebieg służby, opinię służbową, okres pozostawania w służbie, a także istotne w sprawie okoliczności – zarówno łagodzące, jak i obciążające.

Kara, która zostanie wymierzona, powinna być współmierna do przewinienia. Przepis stwarza możliwość zaostżenia lub złagodzenia kary wobec zaistnienia określonych okoliczności. Dość dokładnie został określony zakres, w jakim może poruszać się przełożony dyscyplinarny przy ocenie okoliczności popełnienia przewinienia dyscyplinarnego.

Przy wymiarze kary należy uwzględnić wszystkie elementy określone w przepisie i powinno znaleźć to odzwierciedlenie w uzasadnieniu orzeczenia. W razie skargi na orzeczenie dyscyplinarne obowiązkiem sądu administracyjnego jest zbadanie, czy kara jest adekwatna do popełnionego przewinienia dyscyplinarnego i stopnia zawinienia. Kontrola sądu nie może sprowadzać się wyłącznie do ustalenia, czy kara znajduje się w ustawowym katalogu. Katalog przesłanek wymiaru kary jest otwarty i tym samym przełożony dyscyplinarny powinien wziąć pod uwagę przy wymierzaniu kary wszelkie znane mu informacje dotyczące okoliczności przewinienia i osoby obwinionego. W art. 134h u.pol. wskazano katalogi przesłanek zaostżających i łagodzących wymiar kary. W orzeczeniu końcowym powinno znajdować się stwierdzenie, czy wymienione tam okoliczności zachodzą w rozpatrywanej sprawie. Jeżeli jest kilku obwinionych za popełnienie jednego czynu (sprawca czynu, współsprawca,

⁴⁰ A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. IV, LEX, Warszawa 2007, s. 66.

sprawca kierowniczy, pomocnik), to okoliczności ocenia się indywidualnie wobec każdego z policjantów.

Dyrektywy wymiaru kary dyscyplinarnej wymienione są w art. 134ha u.pol. Artykuł został wprowadzony nowelizacją z 2020 r.⁴¹. Zapisy artykułu wzorowane są na prymarnych zasadach procesu karnego. Podstawą rozstrzygnięć mogą być tylko ustalenia faktyczne, do których doprowadzić może jedynie wnikliwa analiza całokształtu zebranego należycie materiału dowodowego. Podstawę wszelkich rozstrzygnięć w postępowaniach dyscyplinarnych stanowią ustalenia faktyczne. Przełożony dyscyplinarzy i rzecznik dyscyplinarzy kształtują swoje przekonania na podstawie wszystkich przeprowadzonych dowodów, ocenianych swobodnie, z uwzględnieniem zasad prawidłowego rozumowania oraz wskazań wiedzy i doświadczenia życiowego. Przełożony dyscyplinarzy i rzecznik dyscyplinarzy rozstrzygają samodzielnie zagadnienia faktyczne i prawne oraz nie są związani rozstrzygnięciem sądu lub innego organu. Prawomocne rozstrzygnięcia sądu kształtujące prawo lub stosunek prawny są jednak wiążące. Zebrany materiał podlega swobodnej ocenie przez organy postępowania. Jeżeli jednak przy należyście ukształtowanym materiale dowodowym pojawią się wątpliwości, których nie da się usunąć, wówczas postępowanie winno być rozstrzygnięte na korzyść policjanta. W przeciwnym razie swobodna ocena dowodów zostanie przekształcona w nieznaną polskiej procedurze dowolną ocenę dowodów, a orzeczenie wydane w takiej postaci będzie skażone naruszeniem prawa⁴².

Przy dyscyplinarnym wymierzaniu kary należy wziąć pod uwagę obszerne orzecznictwo i wykładnię dotyczącą art. 53 k.k.

Oprócz zasady swobody sędziowskiej (w postępowaniu dyscyplinarnym swobody organu orzekającego) sądowy wymiar kary kształtują również inne zasady. Są to zasady kodeksowe o charakterze normatywnym, zasady ogólnoprawne (np. praworządności, równości wobec prawa) i formułowane w literaturze zasady o charakterze pozadyrektywalnym (np. ekonomii kary). Do najważniejszych zasad należą: zasada humanitaryzmu, zasada indywidualizacji kary i środków karnych, zasada preferencji kar i środków nieizolacyjnych, zasada zaliczania rzeczywistego pozbawienia wolności na poczet kary⁴³. Z oczywistych względów te dwie ostatnie zasady nie mają w postępowaniu dyscyplinarnym zastosowania.

⁴¹ Ustawa z dnia 14 sierpnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U.2020.1610.

⁴² W. Kotowski, *Ustawa o Policji...*, *op. cit.*

⁴³ A. Marek, *Kodeks karny...*, *op. cit.*, s. 138.

W art. 53 § 1 k.k. wskazano na ogólne dyrektywy wymiaru kary, którymi sąd ma obowiązek się kierować, orzekając w ramach ustawowych, z uwzględnieniem wymienionych zasad.

Dyrektywy wymiaru kary dotyczą zarówno wyboru rodzaju kary, jak i konkretnej jej wysokości. Kształtują one sędziowski wymiar kary, czyli jej jednostkowy wymiar w konkretnej sprawie. Przepis art. 53 § 1 k.k. wskazuje na cztery dyrektywy wymiaru kary, które sąd ma obowiązek uwzględnić. Dwie pierwsze to współmierność kary do stopnia winy i do stopnia społecznej szkodliwości czynu; mają one zapewnić sprawiedliwość orzekanych kar. Dwie następne to cel kary, którym jest zapobiegawcze i wychowawcze oddziaływanie na sprawcę przestępstwa (prewencja indywidualna) oraz społeczne oddziaływanie kary (prewencja ogólna).

Wyeksponowanie w art. 53 § 1 k.k. dyrektywy współmierności kary do stopnia winy wiąże się z fundamentalną zasadą prawa karnego – odpowiedzialności na zasadzie winy i w granicach zawinienia. Zasada winy spełnia niewątpliwie funkcję legitymizującą odpowiedzialność karną i limitującą surowość kary, która – tak jak to ujmuje art. 53 § 1 k.k. – nie może przekraczać stopnia winy. W świetle tej zasady nie można wymierzyć kary ponad winę sprawcy, chociażby za tym przemawiały potrzeby prewencji indywidualnej i ogólnej. Limitująca funkcja winy zabezpiecza przed orzekaniem kar niesprawiedliwych i w tym zakresie ma rolę priorytetową w hierarchii dyrektyw wymiaru kary⁴⁴. Sformułowanie art. 53 § 1 k.k. eksponuje limitującą funkcję winy, ale z tego nie wynika, że uwzględnienie winy przy wymiarze kary może ograniczać się do tej funkcji. Kara bowiem, aby była sprawiedliwa, musi być współmierna do stopnia winy.

Drugą z dyrektyw „sprawiedliwościowych” jest współmierność kary do stopnia społecznej szkodliwości popełnionego czynu, która uwzględnia przedmiotowe i podmiotowe przesłanki określające ten stopień, wskazane w art. 115 § 2 k.k. Ocena społecznej szkodliwości czynu jest całościowa, co oznacza, że szkodliwość tę współokreślają nie tylko waga naruszonego dobra i rozmiar wyrządzonej lub grożącej szkody, ale także podmiotowe przesłanki kierujące sprawcą i sposób popełnienia czynu.

Dyrektywa dostosowania kary do zapobiegawczego i wychowawczego oddziaływania na sprawcę (prewencji indywidualnej) ma na celu takie ukształtowanie kary, aby możliwie najskuteczniej zapobiegać powrotowi sprawcy do

⁴⁴ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 23 listopada 2000 r., II AKa 147/00, KZS 2001, nr 1, poz. 24.

przestępstwa. Nie ma w tym zakresie nigdy pewności, gdyż przyszłe postępowanie człowieka jest uzależnione od wielu okoliczności natury indywidualnej (endogennych) i społecznej (egzogennych), których wystąpienie i siła wpływu nie dadzą się przewidzieć w chwili orzekania kary. Można więc mówić jedynie o prognozie kryminologicznej. Powinna się ona opierać na rozpoznaniu okoliczności, które doprowadziły do popełnienia przestępstwa, właściwości i warunków osobistych sprawcy, ocenie jego dotychczasowego życia i relacji środowiskowych.

Czwarta z wymienionych dyrektyw wymiaru kary określona została w art. 53 § 1 k.k. jako „kształtowanie świadomości prawnej społeczeństwa”. W tym wypadku chodzi o dyrektywę wymiaru kary, co oznacza, że przy jej określaniu sąd powinien brać pod uwagę społeczny odbiór bądź efekt orzeczonej kary i jej uzasadnienia w motywach wyroku. Omawianą dyrektywę określa się mianem pozytywnej prewencji ogólnej.

Motywacja i sposób zachowania się sprawcy, waga naruszonych przez niego obowiązków (jeżeli takie na sprawcy ciążyły), jak również rodzaj i rozmiar wyrządzonej szkody należą do już omówionych przesłanek determinujących ocenę społecznej szkodliwości czynu i winy sprawcy. W art. 53 § 2 k.k. mowa jest o „następstwach przestępstwa”, podczas gdy w kryteriach społecznej szkodliwości uwzględnia się „rodzaj i charakter naruszonego dobra” oraz „rozmiar wyrządzonej lub grożącej szkody”. Wydaje się, że następstwa czynu zabronionego trzeba interpretować szerzej, uwzględniając konsekwencje społeczne, w tym krzywdę moralną wyrządzoną pokrzywdzonemu i jego bliskim, wywołanie zgorszenia, negatywny przykład dla innych itp. Przez mające wpływ na wymiar kary właściwości i warunki osobiste sprawcy należy rozumieć jego cechy biologiczne (wiek, płeć, stan zdrowia itp.), cechy charakteru w relacji z otoczeniem (np. konfliktowość, nałogi), sytuację rodzinną, zatrudnienie, warunki materialne itp. Wymienione okoliczności mogą wpływać łagodząco albo obciążająco na odpowiedzialność sprawcy, przy czym należy podkreślić, że nie mają one wpływu na ocenę szkodliwości popełnionego czynu, gdyż wykraczają poza jego przedmiotowo-podmiotową charakterystykę. To samo dotyczy oceny wskazanej w art. 53 § 2 k.k. okoliczności w postaci sposobu życia sprawcy przed popełnieniem przestępstwa oraz zachowania się po jego popełnieniu. Niemniej jednak należy stwierdzić, że nadużywanie alkoholu, używanie narkotyków, czerpanie środków utrzymania ze źródeł sprzecznych z zasadami współżycia

społecznego oraz uprzednia karalność należą niewątpliwie do okoliczności obciążających przy wymiarze kary⁴⁵.

Podstawowym elementem wszechstronności postępowania dyscyplinarnego jest ustalenie – na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego oraz wnikliwej analizy dowodów osobowych, w której ramach niezbędne jest dokonanie ich weryfikacji – czy istnieją podstawy do przypisania winy. Kierunek procesowy wyznaczają zasada domniemania niewinności i *in dubio pro reo*. Adresatem dyrektyw wynikających z zasady domniemania niewinności są wszystkie organy uprawnione do prowadzenia czynności mających charakter procesowy. Konsekwencją tej zasady jest reguła *in dubio pro reo*, wyrażająca ustawowy nakaz, skierowany do określonych organów, tłumaczenia na korzyść wątpliwości, których w toku postępowania z obiektywnych względów nie udało się usunąć, a których istnienie uniemożliwia jednoznaczne stwierdzenie winy. Stan taki nakazuje uniewinnienie od zarzutu nawet w razie wewnętrznego przekonania organu orzekającego o popełnieniu przewinienia. Na etapie postępowania innego niż sądowe uprawniony organ jest obowiązany odstąpić od formułowania zarzutu, a nie skupiać się na poszukiwaniu przepisu, który mógłby do niego pasować.

W służbach mundurowych odpowiedzialność dyscyplinarna jest niezależna od odpowiedzialności karnej. Są one do siebie zbliżone, ale nie tożsame. Jednakże niektóre zasady konstytucyjne, obowiązujące także w procesie karnym, jak np. domniemanie niewinności bądź prawo do obrony, mają zastosowanie w różnego rodzaju postępowaniach represyjnych (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lutego 2001 r., K. 22/00)⁴⁶, a więc i dyscyplinarnych.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że konstytucyjne pojęcie „odpowiedzialność karna” ma szersze znaczenie od tego, jakie przyjmuje Kodeks karny. Jego ustawowe (kodeksowe) znaczenie nie może rzutować na treść tego samego pojęcia użytego w Konstytucji (wyrok z dnia 26 listopada 2003 r., SK 22/02)⁴⁷. Konstytucyjne znaczenie tego pojęcia nie może być ustalane przez odwołanie się do obowiązującego ustawodawstwa; w przeciwnym razie norma wynikająca z treści art. 42 Konstytucji (dotycząca zasady domniemania niewinności) straciłaby swoje znaczenie gwarancyjne. Wobec tego zakres stosowania tej normy obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną w ścisłym tego słowa znaczeniu (za przestępstwa), ale również inne formy

⁴⁵ Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 18 października 1973 r., VI KZP 37/73, OSNKW 1973, nr 12, poz. 151.

⁴⁶ OTK ZU 2001, nr 3, poz. 48.

⁴⁷ OTK ZU 2003, nr 9A, poz. 97.

odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki (wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P. 10/02)⁴⁸. Wszystkie więc gwarancje ustanowione w rozdziale II Konstytucji („Wolności i prawa osobiste”, w tym prawo do obrony) znajdują zastosowanie także w postępowaniu dyscyplinarnym (wyrok TK z dnia 8 grudnia 1998 r., K. 41/97)⁴⁹. Gwarancje te odnoszą się bowiem do wszelkich postępowań represyjnych, czyli takich, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub sankcji, a więc także dyscyplinarnych. Taki wniosek wyprowadził Trybunał Konstytucyjny z zasady demokratycznego państwa prawnego (orzeczenia z dnia 7 marca 1994 r., K. 7/93, OTK 1994, cz. I oraz z dnia 11 kwietnia 1995 r., K. 11/94, OTK 1995, cz. I). Konstatacja ta nie straciła aktualności na gruncie nowej Konstytucji, a tym samym jej przepisy art. 42–45 oraz art. 78 znajdują zastosowanie do postępowań karnych i innych o represyjnym charakterze, w tym do podstaw i procedury odpowiedzialności dyscyplinarnej. Jak bowiem wskazuje doktryna prawa karnego, „zjawisko karania nie ogranicza się wyłącznie do sfery państwowego prawa karnego. Najbliższe państwowemu prawu karnemu jest prawo dyscyplinarne, które wprost uważać można za szczególną gałąź czy rodzajową odmianę prawa karnego”⁵⁰. Ma to również odniesienie do art. 135f ust 4a ustawy o Policji, co znajduje potwierdzenie w orzeczeniu Sądu Najwyższego, który stwierdził, że „wskazane w przepisie art. 6 Kodeksu postępowania karnego prawo do swobodnego wyboru obrońcy i korzystania z jego pomocy na każdym etapie procesu ma charakter uniwersalny, zaś gwarancyjny status tej normy określają przepisy o randze konstytucyjnej (art. 42 ust. 2 Konstytucji RP) oraz wiążących umów międzynarodowych [...]” (wyrok SN z dnia 16 grudnia 2003 r., II KK 123/03)⁵¹.

Wyrażona w art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji zasada wolności człowieka ma wiele aspektów. Przejawia się m.in. w wolności obrony w postępowaniu karnym (art. 42 ust. 2 Konstytucji), którą Trybunał Konstytucyjny rozciągnął na postępowanie dyscyplinarne (np. wyrok z dnia 8 grudnia 1998 r., K. 41/97)⁵². Wolność obrony w postępowaniu karnym lub dyscyplinarnym to w szczególności możliwość ustanowienia wybranego profesjonalnego obrońcy [...] (wyrok SN z dnia 9 maja 2003 r., V CK 344/02)⁵³.

⁴⁸ OTK ZU 2003, nr 6A, poz. 62.

⁴⁹ OTK ZU 1998, nr 7, poz. 117.

⁵⁰ M. J. Bednarski, *Postępowanie dyscyplinarne...*, op. cit., s. 133.

⁵¹ OSNKW 2003, poz. 2716.

⁵² OTK ZU 1998, nr 7, poz. 117.

⁵³ OSNC 2004, nr 7–8, poz. 119.

Organ prowadzący postępowanie w ramach swobodnej oceny dowodów jest ustawowo zobligowany do ukształtowania przekonania dopiero na podstawie wszystkich przeprowadzonych dowodów, ocenionych według zasad prawidłowego rozumowania, z pełnym wykorzystaniem dostępnej wiedzy i doświadczenia życiowego. Zgodnie z polską procedurą podstawą wszelkich rozstrzygnięć są tylko prawdziwe ustalenia faktyczne. Trudno podważyć słuszność tej zasady prawdy materialnej, która jest adresowana do wszelkich organów procesowych, a więc również do rzecznika dyscyplinarnego i przełożonego dyscyplinarnego. W toku prowadzonych czynności uprawnione organy mają obowiązek wnikliwego zbadania i uwzględnienia wszystkich okoliczności, zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść osoby objętej postępowaniem. Jest to zasada obiektywizmu, wynikająca wprost z dyspozycji art. 45 ust. 1 Konstytucji, gwarantującego prawo do rzetelnego procesu. Z treści tego artykułu jednoznacznie wynika, że zasada jest adresowana do organu, w którego gestii pozostają rozstrzygnięcia. Jednakże wnioski końcowe, stanowiące rezultat przeprowadzonych czynności wyjaśniających, odnosi się do organów prowadzących te czynności. Ustalenia faktyczne są następnie poddane bezstronnej, to znaczy pozbawionej jakichkolwiek uprzedzeń ocenie prawnej, w której konsekwencji zapada decyzja. Objętego czynnościami wyjaśniającymi uważa się za niewinnego dopóty, dopóki jego wina nie zostanie udowodniona i stwierdzona prawomocnym orzeczeniem dyscyplinarnym. Z kolei niedające się usunąć wątpliwości rozstrzyga się na jego korzyść. Są to dwie strony istotnej z punktu widzenia gwarancji procesowych zasady domniemania niewinności. Wynikają one wprost z treści art. 42 ust. 3 Konstytucji, w myśl której każdy jest uważany za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie udowodniona prawomocnym orzeczeniem. Zasada ta znalazła również należne miejsce w treści art. 6 ust. 2 Konwencji Europejskiej, z którego wynika, że każdego oskarżonego uważa się za niewinnego do czasu udowodnienia mu winy zgodnie z ustawą. Adresatem dyrektyw wynikających z zasady domniemania niewinności są wszystkie organy procesowe. Nie chodzi oczywiście o warunek ukształtowania przez te organy wewnętrznego przekonania o niewinności osoby objętej tym postępowaniem, lecz o traktowanie jej jak niewinnej. Organ ten ma nie tylko prawo, lecz także obowiązek ukształtowania na pewnym etapie postępowania wewnętrznego przekonania o zawinionym sprawstwie policjanta, jest to bowiem konsekwencją wszczęcia postępowania dyscyplinarnego oraz ukarania⁵⁴.

⁵⁴ W. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, wyd. II, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2008.

■ Zakończenie

Przedmiotem publikacji jest postępowanie dyscyplinarne w Policji w aspekcie dochodzenia do prawdy. Obserwując okres od czasu powstania współczesnej Policji do dziś, zauważamy ewolucję przepisów postępowania dyscyplinarnego. Zdaniem wielu teoretyków i praktyków zajmujących się tematem, zmiany idą we właściwym kierunku. Nie oznacza to, że postępowanie dyscyplinarne jest doskonale i nie wymaga reform. Często chodzi tu o reformy instytucjonalne, takie jak zmiana uprawnionego formalnie organu orzekającego bądź ujednoczenie innych gałęzi prawa stosowanych uzupełniająco do przepisów postępowania dyscyplinarnego. Kształtowanie należytej postawy policjantów m.in. za pomocą postępowania dyscyplinarnego ma wpływ na efektywność i stabilizację funkcjonowania Policji. Nieodzownym elementem rozważań jest zwrócenie uwagi na występowanie zasad etycznych i deontologii, które uzupełniają postępowanie dyscyplinarne i są niezbędne do kształtowania postawy moralnej policjantów i ich odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Ustawodawstwo dotyczące postępowania dyscyplinarnego w Policji w ciągu ostatnich lat przeszło ewolucję. Z satysfakcją należy odnotować fakt zmiany usytuowania prawnego przepisów dotyczących tego postępowania. Wprowadzenie postępowania karnego do ustawy o Policji z legislacyjnego punktu widzenia jest kierunkiem słusznym. Nie jest to jednak rozwiązanie ostatecznie satysfakcjonujące z punktu widzenia samego procedowania, jak również zachowania bezstronności w procesie orzekania. Możliwość wyboru przez policjanta obrońcy z grona adwokatów i radców prawnych teoretycznie zwiększa szanse na profesjonalizm obrony. Najistotniejszym problemem prowadzenia postępowań dyscyplinarnych jest nadal brak ujednoczonej struktury. Wspomaganie przewodu przepisami postępowania karnego wprowadza nieklarowne, a niekiedy wręcz antynomiczne zasady. Dochodzeniu do prawdy nie sprzyja dualizm stosowanych uzupełniająco procedur administracyjnej i karnej. Normy prawne, na których oparte jest postępowanie dyscyplinarne, są ogólne i niejednokrotnie ostateczną interpretację pozostawiają przełożonemu dyscyplinarnemu.

W celu rzetelnego, jasnego, spójnego merytorycznie i formalnie przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego należałoby powołać do orzekania niezależną instytucję, nieuwikłaną w hierarchiczną i spersonalizowaną strukturę służbową. Takie rozwiązanie wydaje się słuszne choćby ze względu na bezstronność tego rodzaju instytucji.

Ustawodawca powinien szczegółowo określić, za co i kiedy można ukarać policjanta. Uszczegółowienie procedur pozwoliłoby policjantom na jasne

i zrozumiałe interpretowanie przepisów. Niedookreślenie przepisów proceduralnych, pozwalające na dowolność interpretacyjną przy ich stosowaniu, nie może zapewnić sprawnego i rzetelnego trybu procedowania, a zatem nie spełnia warunków dochodzenia do prawdy. W rozważaniach doktrynalnych oraz w orzecznictwie w kontekście dokonanych ustaleń faktycznych najczęściej używane są pojęcia: „prawda formalna”, „prawda materialna”, „prawda obiektywna”. Pojęcia te funkcjonują tylko w języku prawniczym, żadne z nich nie ma charakteru normatywnego i sprawiają wrażenie istnienia kilku prawd, podczas gdy w rzeczywistości jest tylko jedna.

Dążenie do ideału jest pragnieniem wszystkich. Pragnienie to zakłada, że wszyscy ludzie w swojej istocie są dobrzy, a zło jako ambiwalencja dobra jest jedynie wyjątkiem, z którym za pomocą prawdy i prawa winniśmy walczyć. Prawda wie więc do dobra. Tym samym oczywiste staje się dążenie do prawdy we wszelkiej rozumianej postaci, także prawdy w wymiarze postępowania dyscyplinarnego w Policji.

■ Streszczenie

Przeciwieństwem prawdy jest nie tylko kłamstwo, przeciwieństwem jest również chaos, mogący zniszczyć organizację, w której służą policjanci – Policję. Celem publikacji jest zasygnalizowanie problemu, który może nastąpić lub już ma miejsce. Artykuł ma stanowić impuls do głębszych badań i wniosków nad zmianami legislacyjnymi związanymi z postępowaniem dyscyplinarnym w Policji.

■ Słowa kluczowe

Policja, policjant, prawda, pragmatyka służbowa, postępowanie dyscyplinarne

■ Summary

Not only lies are the opposite of truth, it is also chaos. Chaos that can destroy the organization in which police officers serve, the Police. The purpose of the publication is to indicate a problem that may occur or is already happening.

The article is intended to provide an impetus to deeper research and proposals for legislative changes related to disciplinary proceedings in the Police.

■ Keywords

Police, policeman, truth, official pragmatics, disciplinary proceedings

■ Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U.1997.78.483.

Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U.2023.171 t.j.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz.U.2024.37 t.j.

Ustawa z dnia 14 sierpnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U.2020.1610.

Orzeczenia

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lutego 2001 r., K. 22/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 48.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2002 r., K. 36/00, OTK ZU 2002, nr 5A, poz. 63.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lutego 2001 r., K. 22/00. OTK ZU 2001, nr 3, poz. 48.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 1998 r., K. 41/97 OTK ZU 1998, nr 7, poz. 117.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lutego 2001 r., K. 22/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 48.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2003 r., SK 22/02, OTK ZU 2003, nr 9A, poz. 97.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2003 r., P. 10/02, OTK ZU 2003, nr 6A, poz. 62.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 1998 r., K. 41/97, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 117.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 1998 r., K. 41/97.

Orzeczenie w sprawie Minelli v. Szwajcaria, 25 marca 1983 r., A. 62, § 37.

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 października 1973 r., VI KZP 37/73, OSNKW 1973, nr 12, poz. 151.

Wyrok Sąd Najwyższego z dnia 27 lipca 1973 r., IV KR 153/73, OSNKW 1974, nr 1, poz. 5.

Wyrok Sąd Najwyższego z dnia 16 grudnia 2003 r., II KK 123/03, OSNKW 2003, poz. 2716.

Wyrok Sąd Najwyższego z dnia 9 maja 2003 r., V CK 344/02, OSNC 2004, nr 7–8, poz. 119.

Orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2004 r., II SA 1561/03.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 23 listopada 2000 r., II AKa 147/00, KZS 2001, nr 1, poz. 24.

Literatura

Bednarski M. J., *Postępowanie dyscyplinarne w Policji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Medycznej, Warszawa 2010.

Bednarski M. J., *Prawda w aspekcie procesu sądowego w: Prawda Dobro Piękno*, red. A. Kiezkowska, Difin, Warszawa 2015.

Bednarski M. J., *Wzajemna zależność pomiędzy Policją a bezpieczeństwem*, Wydawnictwo Centrum Rzeczoznawstwa Budowlanego, Warszawa 2021.

Dominowska A., *Etyka niezależna w: Wybrane zagadnienia etyki policji*, red. J. Czerniakiewicz, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 1997.

Długosz Z., *Organy policyjne w: Organy i korporacje ochrony państwa*, red. S. Sagan, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2001.

Drabik L., Kubiak-Sokół A., Sobol E., *Słownik języka polskiego PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.

Encyklopedia Prawa, red. U. Kalina-Prasznic, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004,

Kotarbiński T., *Medytacje o życiu godziwym*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1967.

Kotarbiński T., *Medytacje o życiu godziwym*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1986.

Kotowski W., *Ustawa o Policji. Komentarz*, wyd. II, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2008.

Kotowski W., *Ustawa o Policji. Komentarz*, wyd. V, opublikowano: LEX/el., Warszawa 2024.

Lachowski J., *Stan wyższej konieczności w polskim prawie karnym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2005.

Marek A., *Kodeks karny. Komentarz*, LEX, wyd. IV, Warszawa 2007.

Mądrzak H., Krupa D., Marszałkowska-Krześ E., *Postępowanie cywilne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1997.

Morawski Z., *Funkcjonowanie policji w strukturze społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999.

Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.

Szostek-Mic A., *Elementy etyki zawodowej policjanta*, „Przegląd Policyjny” 1991, nr 1/23, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji.

Uniwersalny słownik języka polskiego, t. 3, red. S. Dubisz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

Zieliński M., Ziemiński Z., *Uzasadnianie twierdzeń, ocen i norm w prawoznawstwie*, PWN, Warszawa 1988.

Mirosław J. Bednarski

dr hab., prof. UTH, Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej
w Warszawie

ORCID: 0000-0001-6843-4487

ZARZĄDZANIE BEZPIECZEŃSTWEM LOKALNYM

CZ. 2. PODATNOŚĆ OSÓB ZE ZMIANAMI OSOBOWOŚCI NA ZAGROŻENIA ZE STRONY OSZUSTÓW

■ Wstęp

W ramach procesu badawczego dotyczącego zagrożenia osób ze zmianami osobowości ze strony przestępców (głównie oszustów) dokonano podziału grupy badanej według kryteriów socjodemograficznych, takich jak: wiek, płeć, wykształcenie, zawód, miejsce zamieszkania, środowisko zamieszkania, rodzaj opieki, stopień niepełnosprawności, okres choroby, przebyte choroby (udar, choroby układu krążenia, cukrzyca, inne). Dane te wykorzystano jako zmienne niezależne do analizy statystycznej wyników badań podatności osób ze zmianami osobowości na zagrożenia ze strony oszustów. Analiza statystyczna wyników umożliwiła ich interpretację ze względu na różne sytuacje życiowe. Na tej podstawie ustalono poziom zagrożenia dla poszczególnych grup respondentów, wyodrębnionych w podziale socjodemograficznym.

Wyniki badań

Podatność na zagrożenia oceniono na podstawie odpowiedzi na 20 pytań zawartych w kwestionariuszu ankiety¹, które poddano analizie statystycznej. Wyniki odpowiedzi ilustruje tabela 1.

¹ Kwestionariusz ankiety opracowano na podstawie: *Metodologia badań społecznych. Wybór tekstów*, red. J. M. Brzeziński, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2011; J. Gierszewski, A. Pieczywok, *Metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2020; B. R. Kuc, *Metodologia badań własnych. Z warsztatu prakseologa*, EMENDON Monika Niewiarowska, Warszawa 2015; M. Pelc, *Elementy metodologii badań naukowych*, AON, Warszawa 2012.

Tab. 1. Wyniki odpowiedzi na pytania ankietowe

Lp.	Pytanie	Warianty odpowiedzi	Wartość	Procentowy udział	Wartość zagrożenia
1	Czy masz wątpliwości co do identyfikacji osób – rozróżniania osób znanych od nieznanych?	Rozpoznajesz wszystkich. Tylko najbliższych. Nie rozpoznajesz.	0	62,75	0
			1	32,68	32,68
					9,16
					41,84 – niska
2	Czy rozpoznajesz osoby po głosie?	Bezpośrednio. Telefonicznie. Nie rozpoznajesz.	1	59,48	59,48
			0	24,18	0
			2	16,34	32,68
					92,16 – przeciętna
3	Czy otworzysz mieszkanie?	Tylko znanym Ci osobom. Každemu. Nikommu.	1	65,36	65,36
			2	22,22	44,44
			0	12,42	0
					119,80 – wysoka
4	Czy otworzysz mieszkanie osobom wzywającym pomocy, podającym się za znajomych Twoich bliskich, podającym się za usługodawców, np. listonoszowi, inkasentowi?	Tak. Nie.	2	45,10	90,2
			0	54,90	0
					90,2 – przeciętna
5	Jak zareagujesz na ofertę pomocy ze strony nieznanomych?	Odmawiasz kategorycznie. Pozwalasz pomóc, nie wpuszczając do mieszkania. Pozwalasz pomóc i wpuszczasz do mieszkania. Nie pozwalasz.	0	61,44	0
			1	33,99	33,99
			2	4,58	9,16
			0		
					43,15 – niska

6	Jak zareagujesz na ofertę zrobienia zakupów, zakupu leków ze strony obcych?	Odmawiasz kategoriycznie. Pozwalasz, dając gotówkę. Pozwalasz, dając kartę płatniczą. Nie pozwalasz.	0	41,18	0
			1	14,38	14,38
			2	0	0
			0	44,44	0
7	Czy udostępniasz kartę płatniczą do regulowania Twoich należności?	Każdemu. Tylko najbliższym. Nikommu.	2	0,65	1,30
			1	39,87	39,87
			0	59,48	0
8	Jak się zachowasz po odebraniu telefonu z instytucji pomocowych o wizycie przedstawiciela tej instytucji?	Przerywasz połączenie. Oddzwoniasz, aby potwierdzić wizytę. Zawiadamiasz najbliższych i razem czekacie na wizytę. Zawiadamiasz policję.	0	46,41	0
			1	20,26	20,26
			2	26,14	52,28
			0	7,19	0
9	Jak się zachowasz po odebraniu telefonu z powiadomieniem o wygranej, prezencie lub zamówieniu, o którym nie wiedziałeś?	Przerywasz połączenie. Oddzwoniasz, aby potwierdzić wygraną lub zamówienie. Zawiadamiasz najbliższych i razem czekacie na wizytę osoby związanej z informacją o wygranej. Zawiadamiasz policję.	0	73,20	0
			1	5,88	5,88
			2	15,03	30,06
			0	0	0
10	Czy dzielisz się informacjami o swoim życiu prywatnym?	Z każdym. Tylko ze znajomymi, rodziną. Z nikim.	2	4,58	9,16
			1	67,32	67,32
			0	28,10	0

11	Czy dzielisz się informacjami o swoich bliskich?	Z każdym. Tylko ze znajomymi. Tylko z najbliższymi. Z nikim.	2	5,23	10,46
			1	17,65	17,65
			1	45,75	45,75
			0	31,37	0
					73,86 – <i>przeciętna</i>
12	Czy dzielisz się informacjami o swoim majątku?	Z każdym. Tylko ze znajomymi. Tylko z najbliższymi. Z nikim.	2	1,96	3,92
			1	6,54	6,54
			1	37,91	37,91
			0	0	0
					48,37 – <i>niska</i>
13	Czy jesteś w kontakcie z najbliższymi sąsiadami?	Stałym. Sporadycznym. Nie mam kontaktu.	0	40,52	0
			1	41,18	41,18
			2	18,30	36,60
					77,78 – <i>przeciętna</i>
14	Czy masz zaufane osoby, które udzielą Ci natychmiastowej pomocy na Twoją prośbę?	Tak. Nie.	0	81,05	0
			2	18,95	37,90
					37,90 – <i>niska</i>
15	Czy są osoby, które kontaktują się z Tobą telefonicznie?	Regularnie. Sporadycznie. Nie.	0	60,78	0
			1	31,37	31,37
			2	7,84	15,68
					47,05 – <i>niska</i>
16	Czy kontaktują się z Tobą osoby:	tylko z rodziny. znajomi. instytucje opiekuńcze.	0	36,50	0
			1	56,21	56,21
			1	7,19	7,19
					63,40 – <i>przeciętna</i>
17	Czy byłeś kiedykolwiek informowany o zagrożeniach ze strony oszustów?	Tak. Nie.	0	68,63	0
			2	31,37	62,74
					62,74 – <i>przeciętna</i>

18	Czy jesteś informowany o sposobach postępowania w przypadku zaistnienia podejrzenia o zagrożeniu?	Tak.	0	68,83	0
		Nie.	2	31,37	62,74
					<i>62,74 – przeciętna</i>
19	Czy zawsze zamykasz drzwi wejściowe?	Tak.	0	72,55	0
		Nie.	2	27,45	54,90
					<i>54,90 – przeciętna</i>
20	Czy znasz numery alarmowe (policja, straż pożarna, pogotowie ratunkowe)?	Tak.	0	84,97	0
		Nie.	2	15,03	30,06
					<i>30,06 – niska</i>

Źródło: opracowanie własne.

Ocena punktowa podatności na zagrożenia

Do oceny przyjęto punktację trójstopniową (0, 1, 2), gdzie:

- 0 – brak zagrożenia,
- 1 – średnie zagrożenie,
- 2 – wysokie zagrożenie.

Podatność na konkretne zagrożenia według pytań ankietowych jest sumą średniej ważonej, którą stanowi iloczyn punktów i udziałów procentowych każdego z tych punktów w odpowiedziach ankietowanych osób. Wagę jest procentowy udział każdego stopnia zagrożenia w ogólnej liczbie odpowiedzi ($0 \times$ procent odpowiedzi + $1 \times$ procent odpowiedzi + $2 \times$ procent odpowiedzi).

Przy tak przyjętym wskaźniku otrzymano zakres punktowy 0–200. Umownie wyodrębniono trzy stopnie oceny zagrożenia dla każdego pytania, przyjmując:

- 0–50 – niska podatność na zagrożenie,
- 51–100 – przeciętna podatność na zagrożenie,
- 101–200 – wysoka podatność na zagrożenie.

Przykład oceny zagrożenia zawartego w pytaniu pierwszym (Czy masz wątpliwości co do identyfikacji osób – rozróżniania osób znanych od nieznanych?) podano w tabeli 2.

Tab. 2. Przykład oceny zagrożenia dla pierwszego pytania ankietowego

Punktacja	Wartość	Waga	Ocena
0 – Rozpoznajesz wszystkich.	0	$62,75 \times 0$	0
1 – Tylko najbliższych.	1	$32,68 \times 1$	32,68
2 – Nie rozpoznajesz nikogo.	2	$4,58 \times 2$	9,16
Ocena łączna:			41,84

Źródło: opracowanie własne.

Podatność na zagrożenia wynikające z identyfikacji osób jest oceniona dla badanej grupy jako niska.

Ocena statystyczna wyników²

Wyliczone w ten sposób wartości zagrożeń dla każdego pytania ankietowego przedstawia tabela 3.

Tab. 3. Wartości zagrożeń i ich ocena

Pytanie	Wartość zagrożenia $x_{i(i=1-\omega)}$	ocena	$(\bar{x} - x_i)$	$(x_i - \bar{x})$
1	41,84	NISKIE	17,48	305,55
2	92,16	PRZECIĘTNE	32,84	1078,47
3	119,80	WYSOKIE	60,48	3657,83
4	90,20	PRZECIĘTNE	30,88	953,57
5	43,15	NISKIE	16,17	261,47
6	14,38	NISKIE	44,94	2019,60
7	41,17	NISKIE	18,15	329,42
8	72,54	PRZECIĘTNE	13,22	174,77
9	35,94	NISKIE	23,38	546,62

² J. Józwiak, J. Podgórski, *Statystyka od podstaw*, PWE, Warszawa 2012; J. Krupowicz, I. Kuropka, K. Kuziak, *Podstawy statystyki i ekonometrii dla finansistów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2022; A. Maksimowicz-Ajchel, *Wstęp do statystyki. Metody opisu statystycznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2017.

10	76,48	PRZECIĘTNE	17,16	294,47
11	73,86	PRZECIĘTNE	14,54	211,41
12	48,37	NISKIE	10,95	119,90
13	77,78	PRZECIĘTNE	18,46	340,77
14	37,90	NISKIE	21,42	458,82
15	47,05	NISKIE	12,27	150,55
16	63,40	PRZECIĘTNE	4,08	16,36
17	62,74	PRZECIĘTNE	3,42	11,70
18	62,74	PRZECIĘTNE	3,42	11,70
19	54,90	PRZECIĘTNE	4,42	19,55
20	30,06	NISKIE	29,26	856,15
SUMA:	1186,46	SUMA:	396,94	11 818,67
\bar{x}	59,32			

Źródło: opracowanie własne.

Średnia arytmetyczna wartości zagrożeń wyznaczonych dla 20 pytań ankietowych wynosi:

$$1186,46 : 20 = 59,32$$

Według przyjętej klasyfikacji oznacza to przeciętną podatność badanych na zagrożenia, mieszczącą się w dolnej części przedziału zagrożenia przeciętnego (51–100).

Zagrożenie niskie występowało w dziewięciu sytuacjach zagrożeń (dla pytań 1, 5, 6, 7, 9, 12, 14, 15 i 20).

Zagrożenie przeciętne występowało w dziesięciu sytuacjach zagrożeń (dla pytań 2, 4, 8, 10, 11, 13, 16, 17, 18 i 19).

Zagrożenie wysokie występowało tylko w sytuacji określonej w pytaniu 3.

Porządkując zagrożenia dla wszystkich pytań ankietowych według ich wzrastających wartości, wyznaczono dodatkowe statystyki i ustalono kolejność poszczególnych sytuacji pod względem zagrożeń – od najmniejszego do największego zagrożenia (tabela 4).

Tab. 4. Poziom zagrożień w sytuacjach opisanych pytaniami ankietowymi

Kolejność zagrożień	Sytuacja opisana numerem pytania	Poziom zagrożenia	Kwartyle C_{25} i C_{75} Mediana Me
1	6	14,38	
2	20	30,06	
3	9	35,94	
4	14	37,90	
5	7	41,17	
6	1	41,84	$C_{25} = 41,84$
7	5	43,15	
8	15	47,05	
9	12	48,37	
10	19	54,90	$Me = \frac{54,90+62,74}{2} = \frac{117,64}{2} = 58,82$
11	17	62,74	
12	18	62,74	
13	16	63,40	
14	8	72,54	
15	11	73,86	$C_{75} = 73,86$
16	10	76,48	
17	13	77,78	
18	4	90,20	
19	2	92,16	
20	3	119,80	
	SUMA:	1186,46	

Źródło: opracowanie własne.

Mediana, oznaczająca wartość środkową uporządkowanego szeregu zagrożień, jest na poziomie $Me=58,82$, czyli na poziomie zagrożenia przeciętnego. Poniżej tej wartości jest zagrożenie na poziomie niskim – poniżej 50 punktów. W tym przedziale znajduje się 10 sytuacji zagrożień zawartych w pytaniach 1, 5, 6, 7, 9, 12, 14, 15, 19 i 20, od najniższej wartości zagrożenia 14,38 dla sytuacji opisanej

w pytaniu 6, do najwyższej wartości zagrożenia 54,90 dla sytuacji określonej w pytaniu 19.

Powyżej wartości mediany jest zagrożenie na poziomie przeciętnym (51–100 punktów). W tym przedziale znajduje się 9 sytuacji zagrożeń zawartych w pytaniach 2, 4, 8, 10, 11, 13, 16, 17 i 18, od najniższej wartości zagrożenia 62,74 dla sytuacji opisanej w pytaniu 17, do najwyższej wartości zagrożenia 92,16 dla sytuacji określonej w pytaniu 2.

Tylko jedna sytuacja została oceniona na poziomie wysokim (119,80 pkt.) i odpowiada ona pytaniu 3.

Najmniejsze zagrożenie (14,38 pkt.) oceniono dla oferty zrobienia zakupów i zakupu leków przez osoby obce – zdecydowanie poniżej wartości średniej. Największe zagrożenie (119,80 pkt.) odpowiada sytuacji otwierania drzwi i jest ocenione zdecydowanie powyżej średniej arytmetycznej.

Kwartył C25 wynosi 41,84 i oznacza, że 25% poziomów zagrożeń jest poniżej tej wartości. Są to sytuacje odnoszące się do pytań 6, 7, 9, 14 i 20 i mieszczą się one w niskim zakresie poziomu zagrożenia. Kwartył C75 wynosi 73,86 i oznacza, że 25% poziomów zagrożeń jest powyżej tej wartości. Są to sytuacje, odnoszące się do pytań 2, 3, 4, 10 i 13, które mieszczą się w górnej połowie średniego poziomu zagrożeń oraz w wysokim poziomie zagrożenia.

Kolejnymi statystykami, które można wyznaczyć na podstawie danych zawartych w tabeli 3, są: wariancja (δ), odchylenie standardowe (SD) i odchylenie przeciętne (d).

$$\delta = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}{n} = \frac{11818,67}{20} = 590,93$$

$$SD = \sqrt{\delta} = \sqrt{590,93} = 24,31$$

Wartość odchylenia standardowego 24,31 jako miary rozproszenia wokół wartości średniej 59,32 wskazuje na równomierny rozkład zagrożeń poniżej i powyżej wartości przeciętnej w przedziale od 35,01 do 83,63, czyli w zakresie zagrożeń niskich i średnich.

$$d = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n |x_i - \bar{x}| = \frac{1}{20} * 396,94 = 19,85$$

10. Czy dzielił się informacjami o swoim życiu prywatnym?												
11. Czy dzielił się informacjami o swoich bliskich?										X		
12. Czy dzielił się informacjami o swoim majątku?							X					
13. Czy jesteś w kontakcie z najbliższymi sąsiadami?												
14. Czy masz zaufane osoby, które udzielą Ci natychmiastowej pomocy na Twoją prośbę?	X		X									
15. Czy są osoby, które kontaktują się z Tobą telefonicznie?				X		X						
16. Czy kontaktują się z Tobą osoby wymienione w kolumnie „warianty odpowiedzi”		X			X	X						
17. Czy byłeś kiedykolwiek informowany o zagrożeniach ze strony oszustów?		X										
18. Czy jesteś informowany o sposobach postępowania w przypadku zaistnienia podejrzenia o zagrożeniu?										X		
19. Czy zawsze zamykasz drzwi wejściowe?			X	X								
20. Czy znasz numery alarmowe (policja, straż pożarna, pogotowie ratunkowe)?	X											

X – istnieje zróżnicowanie ze względu na daną zmienną

Źródło: opracowanie własne.

Analiza wyników przeprowadzonych badań umożliwiła sformułowanie następujących wniosków:

1. Wiek, wykształcenie, przebyty udar, stopień niepełnosprawności i samodzielność badanych mają związek z ich zdolnością do identyfikacji różnych osób. Większe problemy z identyfikacją tych osób mieli respondenci powyżej 80 roku życia, z wykształceniem podstawowym, po przebytych udarach mózgu, o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz wymagający pomocy osób trzecich.
2. Wiek oraz stopień niepełnosprawności wpływają na zdolność badanych do rozpoznawania osób po głosie. Wraz z wiekiem malał odsetek badanych, rozpoznających osoby po głosie w bezpośrednim kontakcie.

Znaczny stopień niepełnosprawności jest również istotną przyczyną nierozpoznawania głosu.

3. Wiek, stopień niepełnosprawności i samodzielność badanych mają istotne znaczenie w kwestii wpuszczania przez nich osób trzecich do mieszkania. Wśród badanych w wieku powyżej 80 lat odnotowano istotnie wyższy odsetek osób, które nie wpuszczają do mieszkania nikogo oraz istotnie niższy odsetek osób wpuszczających każdego. Podobna zależność występowała wśród badanych o znacznym stopniu niepełnosprawności i wśród respondentów wymagających opieki osób trzecich.
4. Wiek, płeć i przebyty udar mózgu mają związek z podjęciem przez badanych decyzji o otworzeniu mieszkania osobom wzywającym pomocy lub podającym się za znajomych ich bliskich / usługodawców. Wyższy odsetek osób, które otworzyłyby drzwi na prośbę nieznanej sobie osoby, jeśli podałyby się ona za usługodawcę, znajomego osoby bliskiej lub wzywała pomocy odnotowano wśród badanych w wieku 61–70 lat, mężczyzn oraz osób, które nie przebyły udaru mózgu.
5. Nie wykazano istotnych statystycznie różnic w reakcji badanych na ofertę pomocy ze strony nieznajomych.
6. Nie wykazano istotnych statystycznie różnic w reakcji badanych na ofertę zrobienia zakupów ze strony nieznajomych.
7. Nie wykazano istotnych statystycznie różnic w udostępnianiu przez badanych swojej karty płatniczej.
8. Miejsce zamieszkania oraz schorzenia układu nerwowego inne niż udar mózgu wpływają na zachowanie badanych w przypadku otrzymania telefonu z instytucji pomocowych o wizycie przedstawiciela tej instytucji. Mieszkańcy wsi, w porównaniu do mieszkańców miast częściej zawiadomiliby najbliższych i wspólnie oczekiwali na wizytę przedstawiciela. Rzadziej z kolei oddzwoniliby, aby potwierdzić wizytę. Badani cierpiący na inne niż udar schorzenia układu nerwowego częściej byli skłonni zawiadamiać o takich telefonach policję, w porównaniu do osób bez schorzeń układu nerwowego w wywiadzie. Rzadziej także przerywali połączenie telefoniczne.
9. Nie wykazano istotnych statystycznie różnic w reakcji badanych na telefon z powiadomieniem o wygranej, prezencie lub zamówieniu, o którym nie wiedzieli.
10. Nie wykazano istotnych statystycznie różnic w dzieleniu się przez badanych informacjami o swoim życiu prywatnym.

11. Cukrzyca i choroby układu krążenia mają wpływ na dzielenie się przez badanych informacjami o ich bliskich. Badani chorujący zarówno na cukrzycę, jak i na choroby układu krążenia częściej dzielili się ze znajomymi informacjami na temat swoich bliskich, w porównaniu do badanych, którzy nie deklarowali tych schorzeń. Ponadto osoby niechorujące na cukrzycę częściej nie dzieliły się tego typu informacjami z nikim, w porównaniu do osób chorych.
12. Stopień niepełnosprawności ma związek z dzieleniem się przez badanych informacjami o swoim majątku. Badani z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności częściej – w porównaniu z pozostałymi badanymi – nie rozmawiali z nikim o swoim stanie majątkowym. Rzadziej dzielili się także tymi informacjami z najbliższymi.
13. Nie wykazano istotnych statystycznie różnic w kontakcie badanych z ich najbliższymi sąsiadami.
14. Wiek i charakter wykonywanej wcześniej pracy mają związek z posiadaniem przez badanych osób zaufanych, które mogłyby udzielić pomocy. Badani w wieku powyżej 80 lat rzadziej posiadali godną zaufania osobę, która mogłaby udzielić im natychmiastowej pomocy. Badani, którzy wykonywali prace umysłowe częściej posiadali godną zaufania osobę, w porównaniu do badanych pracujących wcześniej fizycznie.
15. Miejsce zamieszkania i samodzielność mają związek z kontaktem telefonicznym, jaki utrzymywali badani z innymi osobami. Mieszkańcy wsi częściej nie utrzymywali z nikim kontaktu telefonicznego, w porównaniu z mieszkańcami miast. Badani niesamodzielni częściej nie mieli z nikim kontaktu telefonicznego, w porównaniu z osobami samodzielnymi.
16. Wykształcenie, samodzielność i środowisko zamieszkania wpływają na aktywność kontaktów telefonicznych. Badani z wykształceniem wyższym oraz osoby samodzielne częściej utrzymywały kontakt telefoniczny ze znajomymi. Podobną zależność stwierdzono w odniesieniu do badanych samodzielnych. Badani zamieszkujący samotnie mieli częściej kontakt z przedstawicielami instytucji opiekuńczych, w porównaniu do badanych mieszkających z rodziną.
17. Wykształcenie wpływa na posiadanie przez badanych informacji na temat zagrożeń ze strony oszustów. Badani z wykształceniem podstawowym i wyższym częściej posiadali informacje na temat zagrożenia ze strony oszustów, w porównaniu do badanych z wykształceniem zawodowym i średnim.

18. Cukrzyca ma wpływ na posiadanie wiedzy o postępowaniu w przypadku podejrzenia zagrożenia. Badani chorujący na cukrzycę częściej posiadali informacje na temat sposobów postępowania w przypadku podejrzenia o zagrożeniu, w porównaniu do osób niebędących diabetykami.
19. Miejsce zamieszkania i charakter wykonywanej wcześniej pracy są skorelowane z zamykaniem przez badanych drzwi wejściowych. Badani mieszkający w miastach oraz wykonujący prace o charakterze umysłowym częściej zamykali drzwi wejściowe, w porównaniu do mieszkańców wsi i pracowników fizycznych.
20. Wiek wpływa na znajomość numerów alarmowych – malała ona wraz z wiekiem badanych.

■ Podsumowanie

Analiza statystyczna wykazała istotne różnice w uzyskanej średniej punktów określających stopień zagrożenia w zależności od wieku, wykształcenia, charakteru pracy i miejsca zamieszkania badanych. Badani w wieku 71–80 lat uzyskali istotnie niższe wyniki w porównaniu do pozostałych respondentów. Podatność na zagrożenia zmniejszała się wraz ze wzrostem poziomu wykształcenia. Badani, którzy wykonywali w przeszłości prace o charakterze umysłowym, byli mniej podatni na zagrożenia w porównaniu do badanych wykonujących wcześniej prace fizyczne. Badani mieszkający w miastach uzyskali istotnie niższe wyniki podatności na zagrożenia w porównaniu z mieszkańcami wsi.

Analiza statystyczna wykazała istotne różnice spowodowane chorobami. Badani, którzy zgłosili schorzenia nieskategoryzowane w kwestionariuszu, byli mniej podatni na zagrożenia w porównaniu z pozostałymi.

■ Streszczenie

Artykuł zawiera analizę statystyczną wyników badań podatności osób ze zmianami osobowości na zagrożenia ze strony oszustów. Jako zmienne niezależne wykorzystano: wiek, płeć, wykształcenie, zawód, miejsce zamieszkania, rodzaj opieki, stopień niepełnosprawności, przebyte choroby. Kwestionariusz ankiety zawiera 20 pytań, dla których podano wartości zagrożenia w postaci średniej ważonej wartości wariantów odpowiedzi i procentowego udziału odpowiedzi dla każdego wariantu. Zakres punktowy wyników wartości zagrożeń podzielono

na trzy przedziały, przypisując im odpowiednie stopnie zagrożenia – niski, przeciętny, wysoki. Umożliwiło to ocenę stopnia zagrożenia dla każdej sytuacji wyrażonej w pytaniu ankietowym. Na podstawie miar położenia utytułowano zagrożenia według stopnia w szeregu statystycznym. Na podstawie miar rozproszenia ustalono rozkład zagrożeń wokół wartości średniej. W kolejnym etapie analizy statystycznej dokonano oceny zależności zagrożeń od zmiennych socjodemograficznych, prezentując ją w postaci tabeli, wskazującej, które zmienne mają związek z każdym rodzajem zagrożeń.

■ Słowa kluczowe

bezpieczeństwo, osobowość, zagrożenia, oszustwa, analiza statystyczna

■ Summary

The article contains a statistical analysis of the results of studies regarding the susceptibility of people with personality changes to threats posed by fraudsters. The following independent variables were used: age, gender, education, profession, place of residence, type of care, degree of disability, and past illnesses. The survey questionnaire contains 20 questions for which the threat value was determined in the form of a weighted average value of the response options and the percentage of responses for each option. The point range of the results for the threat value was divided into three categories, with appropriate degrees of threat assigned to them - low, average, high. This enabled the assessment of the degree of threat for each situation expressed in the survey question. Based on the location measures, threats were titled according to the degree in the statistical series. Based on the dispersion measures, the distribution of threats around the average value was determined. In the next stage of the statistical analysis, the dependence of threats was assessed in the context of sociodemographic variables, presented in the form of a table indicating which variables are related to each type of threat.

■ Keywords

security, personality, threats, fraud, statistical analysis

■ Bibliografia

- Gierszewski J., Pieczywok A., *Metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2020.
- Józwiak J., Podgórski J., *Statystyka od podstaw*, PWE, Warszawa 2012.
- Krupowicz J., Kuropka I., Kuziak K., *Podstawy statystyki i ekonometrii dla finansistów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2022.
- Kuc B. R., *Metodologia badań własnych. Z warsztatu prakseologa*, EMENTON Monika Niewirowska, Warszawa 2015.
- Maksimowicz-Ajchel A., *Wstęp do statystyki. Metody opisu statystycznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2017.
- Metodologia badań społecznych. Wybór tekstów*, red. J. M. Brzeziński, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2011.
- Pelc M., *Elementy metodologii badań naukowych*, AON, Warszawa 2012.
-

Dariusz Janczewski

mgr, Wojskowy Instytut Medyczny w Warszawie

Tomasz Telep

dr, Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie

ORCID: 0000-0002-1410-1035

THE IMPACT OF ECONOMIC WARFARE MECHANISMS ON THE FUNCTIONING OF COMPETITIVE INTELLIGENCE

Competitive intelligence – an important element of the free market economy

Capturing and briefly describing the essence of competitive intelligence (CI) is a difficult task. On the website of the Association for Business Intelligence Vis Magna, we can find a maxim by the co-founder of the Academy of Competitive Intelligence B. Gilad who answers the question about competitive (business) intelligence: “If you don’t know what competitive intelligence means, where have you been for the last 20 years and how has your company survived for so long?” This maxim should be treated as a marketing aphorism that reflects the extraordinary popularity of the said business management tool. However, according to the definition of the American Association of Strategic and Competitive Intelligence Professionals (SCIP): competitive or business intelligence is the systematic and ethical collection, analysis and management of information that can support the company’s plans, decisions and operations. This definition gives rise to two criteria for the characteristics of competitive intelligence:

- the criterion of subjectivity – competitive intelligence is an activity organized by an enterprise to support its management processes, without taking into account its size, ownership structure or location;
- the criterion of legalism – competitive intelligence uses legal methods that are in accordance with national law and in the case of transnational corporations, in accordance with international law, also.

The discussion on the former, the criterion of subjectivity, is issuable, because there is no doubt that competitive intelligence (CI) acts for the benefit of the enterprise, for its prosperity, improving its competitiveness on the market. While the latter – legalism – constitutes an important limitation, a kind of

“muzzle” imposed on the activities of this intelligence. It means that the CI is prohibited from using a whole range of methods used by state intelligence. The use of so-called personal sources of information, i.e., agents located in competing enterprises, wiretapping, surveillance, hacking into computer networks, etc., are clearly classified as industrial espionage and are punishable by the vast majority of countries in the world¹.

To summarise the consideration of the definitional issues, it is worth emphasising that, in its essence, CI activities only make sense in a capitalist market economy, in which the rules of free market play and free competition apply. The market mechanism is the well-known relationship between demand, supply and price on the market. Changes in these factors affect each other. Under free competition, the price is formed in the market as a result of the confluence of the interests of customers and producers. Even if one acknowledges the legitimacy of the use of limited state intervention in the economy in certain situations, in general it must be emphasised that the market mechanism is an effective and autonomous tool for regulating the economy. The use of the said tool results in the occurrence of the phenomenon of competition, i.e., rivalry between entrepreneurs. This is conducive not only to increasing the quality of products, reducing costs or introducing more and more innovatively developed goods to the market, but also, as a consequence, to increasing the level of satisfaction of consumer needs. Thanks to the multitude of offers on the market for a given good or service, consumers can compare them and consequently make the most advantageous purchase².

Competitive intelligence is an indispensable part of the competitive struggle. It makes it so that, thanks to information acquired legally and in an ethical manner, a company wins this battle. It is capable of producing and delivering technologically superior and cheaper products to the market. This is, or rather should be, the ideal. But how does it look in actual situations?

In practice, there are no infrequent cases of unfair competitive struggle when, in the process of acquiring information about a competitor, companies resort to methods typical of industrial espionage or use information acquired by the economic intelligence of countries, which use this method to ensure a privileged position on the market for domestic economic organisations. Examples of such activities violating the principles of economic intelligence and fair competition

¹ B. Pater, *Powstanie i ewolucja wywiadu gospodarczego*, “Security, Economy & Law” 2019, nr 1/(XXII), s. 47–70.

² J. Przybek, M. Czwakiel, *Encyklopedia Zarządzania. Mechanizm rynkowy*, https://mfiles.pl/pl/index.php/Mechanizm_rynkowy.

have been repeatedly described in the literature. It is worth noting, however, that when they are disclosed, especially in the USA and Western Europe, they are universally condemned, and individuals and institutions that violate the rules of the free market and take corporate secrets are subject to financial sanctions and imprisonment.

A perfect example is S. Alejnikov, a programmer for investment bank Goldman Sachs, who stole stock market operations software code with the intention of giving it to his new employer, Chicago-based Teza Technologies. For this act, Alejnikov was sentenced to 4 years in prison and an 8 million dollars fine³. Cases of industrial espionage, while not isolated, are treated as a kind of criminal fringe in a functioning market economy. The basic way to provide economic organisations with a competitive advantage remains the acquisition of information by means of ethical competitive intelligence.

Destruction of the free market under conditions of economic wars

The situation changes drastically when the global economy is dominated by the mechanisms of economic wars and free market rules are applied selectively and only when they can bring specific benefits to the countries applying them and inflict losses on their opponents. Barrier tariffs, export limits, bans on financial transfers and economic sanctions imposed on companies, enterprises and entire sectors of the economy of the adversary state make it extremely difficult, if not impossible, for the CI to obtain reliable information and draw up forecasts of economic developments in a specific geographical area, country or industry.

Under conditions of global interconnectedness, the economy of a country subjected to economic aggression puts a strain on the economies of other countries, causing consequences that are unpredictable in many cases and creating crisis situations in each of the three interrelated and interdependent spheres: production, distribution/exchange (trade), and consumption⁴.

The sphere of production, where tangible and intangible goods are created, is particularly susceptible to chaos. Tangible goods are created in industry,

³ J. Stempel, *Ex-Goldman programmer's code theft conviction revived by New York court*, <https://www.reuters.com/article/business/ex-goldman-programmers-code-theft-conviction-revived-by-new-york-court-idUSKBN1582KZ/> [access: 24.01.2017].

⁴ S. Krajewski, R. Milewski, *Podstawowe pojęcia i przedmiot ekonomii*, http://e-learning.prz.edu.pl/pluginfile.php/61948/mod_resource/content/1/Temat%201.pdf [access: 06.03.2021].

construction, agriculture, mining and some other industries, while intangible production includes freight and passenger transport, housing and communal services, education, health care, etc. Chaos introduced into the sphere of production can be particularly destructive in conditions of insufficient development of the real sector of the country's economy. Sanctions aimed at the energy and financial sectors of the economy, as well as the defence, machine and mining industries, can also have a serious economic effect.

The activity in the sphere of distribution and exchange (trade) is based largely on finance, which is a sensitive part of the economy of every country. International monetary and financial organizations, most of which are controlled by the West, are used to introduce chaos in the financial sector. With their help, targeted sanctions are imposed in the areas of finance and banking and the manipulation of commodity prices, mainly oil and gas. The measures used in financial warfare are both defensive and offensive, and the attacked targets may fall into virtual or physical categories⁵.

Virtual objectives in such a war include, among others, a business whose conduct is based on trust. This trust is earned, for example, through patient, repetitive, relationship-building trading. A sudden, massive abuse of this trust, through bad faith, manipulative transactions or the freezing of funds, leads to chaos in the economy of a potential adversary, but very often also undermines trust in the states or institutions that abuse this trust.

Physical targets in financial warfare include large computer networks, servers, relays, fibre-optic cables and other channels for the transmission of financial information, as well as the transmission protocols themselves. It is not difficult to see that the destruction of even one element in this chain of financial information exchange, through sabotage or hacking action, can cause chaos and force authorities to, at best, temporarily halt financial operations in the market. A massive attack on these elements could shut down financial markets for weeks or even months.

Finally, chaos in the sphere of consumption can be executed by manipulating, for example, product prices by imposing embargoes on the supply of critical goods. In recent years, the price ceilings imposed by the West on Russian oil and gas, as well as Islamic radicalism (mainly in the Middle East and Afghanistan), have been a powerful force causing chaos in the energy and transport spheres. This entails fluctuations in the price of consumer goods that are difficult

⁵ K. Surdyk, *Konflikt ukraiński w rozgrywkach geopolitycznych*, Difin, Warszawa 2017, s. 115–118.

to predict and unrelated to market mechanisms, making long-term business planning impossible.

Instruments of Economic Warfare

The range of actions of the governments that decide to wage economic and financial wars varies greatly, depending on the economic potential and financial capacity of the country in question. It is clear that, even without hybrid warfare, the largest and strongest states use their economic potential to exert pressure on competitors and even economic partners in order to gain a competitive advantage. In doing so, they use both methods of legitimate competition and methods generally considered to be forbidden in a free-market economy, thereby building both their position on the global market and that of their own concerns and companies.

However, under conditions of economic and financial warfare, the instrumental influences of such states on the market are multiplied and, more importantly, these influences become recognised as ‘hallowed’ tools for fighting a political opponent. Under such conditions, the ‘invisible hand of the market’ – recognised in the capitalist economy – the natural regulator of economic activity – ceases to function. Economic decisions are taken arbitrarily, most often without regard to economic realities. The only goal is to inflict the greatest possible damage to the opponent’s economy. Such wars also hinder the functioning of one’s own business, which, deprived of the opportunity to function according to the rules of the market game, is unable, in its majority, to adapt in time to the economic situation enforced by sanctions, bans and orders.

In the previous sentence, I deliberately used the phrase about the ‘majority of businesses’ finding it difficult to adapt to operating under economic sanctions. The purpose was to emphasise that prohibitive tariffs and other instruments of economic warfare turn out to be extremely beneficial for some ‘privileged’ corporations and enterprises. Some of them are informed in advance about the introduction of sanctions and can prepare for them. Others benefit from the fact that competition is eliminated from the market by means of sanctions. Be that as it may, in both of the exemplary cases mentioned, there is a violation of the principles of fair competition, which negatively affects the functioning of the economy as a whole.

Embargoes and Sanctions. The main tools used during economic wars are embargoes and sanctions taken against the opponent’s economy. What is the

difference between sanctions and embargoes? We often hear these words in the news, but many of us do not understand the difference between these concepts, sometimes considering them to be the same. Meanwhile, they are not synonymous.

Embargo (from the Spanish *embargo* – seizure, imposition of arrest, ban) is a state ban on the import or export of a specific type of goods, valuables, gold, currency, etc. from a country. Embargo is a set of restrictions and prohibitions that creates unfavourable conditions for the country covered by it. The reasons for its introduction may be different. It may be, for example, a conflict of interests between two countries, which leads to the mutual imposition of economic blockades on each other. In principle, no other justification is needed to introduce an embargo, except for a moral aspect.

On the other hand, sanctions (from the Latin *sanctio* – the harshest decree) are a measure applied to the party that has violated some agreement. Sanctions are a legal term; they stand for the consequences that the perpetrator of the violation suffers, which means that they serve as a kind of punishment.

In general, the concepts of embargo and sanctions have different emotional resonances and different legal bases, although they are close in substance. The difference is that an embargo is a ban on goods only (their import or export), while sanctions are a broader concept used at the level of states as a restriction on free relations between them⁶.

Embargo and its effectiveness. As already mentioned, an embargo is an international economic mechanism (measure) that prohibits or restricts trade and the flow of goods between certain countries. An embargo can be temporary or permanent. Its main purpose is to force a country or group of countries to end conflicts, maintain peace, and/or comply with international norms, using non-military methods. Embargoes are imposed primarily for economic reasons (sometimes political), by an arbitrary decision of the governments of the countries introducing them. In addition, an embargo can be imposed by a collegial decision of international organizations. For example, the UN Security Council can impose an embargo under Chapter VII of the UN Charter in the event of a threat to peace or acts of aggression. If there is a complete embargo on foreign economic relations with a specific country, humanitarian aid actions are usually excluded from it. For this purpose, the UN Sanctions Committee was established; it makes decisions on the humanitarian nature of the supply of certain goods.

⁶ А. Бобович, *Чем отличаются санкции от эмбарго?*, “Аргументы и Факты в Беларуси” 2022, № 27.

The history of embargoes began in the 18th century. At that time, its use meant a ban on ships of certain countries leaving ports and was usually associated with military actions or an aggravation of economic disagreements. One of the first examples of an embargo is certainly the continental blockade of Great Britain. On November 21, 1806, Napoleon Bonaparte issued a decree banning all commercial and postal contacts with Great Britain. In addition, he banned the admission to European ports of ships arriving from Great Britain or in transit to that country. By introducing the embargo, the French government tried to deal a blow to the “Lady of the Seas” as Great Britain was then called, and at the same time support its own business. However, the achieved effect was the opposite. Great Britain increased foreign trade, and France, on the contrary, lost its status as a maritime power.

A more recent example of an embargo is the economic blockade of Cuba. In October 1960, after the Castro government nationalized American companies, the United States imposed an embargo on the shipment of any goods to Cuba except food and medicine. The embargo on Cuba continues to this day, as a 1992 U.S. law states that sanctions will remain in place as long as the Cuban government refuses to move toward “democratization and greater respect for human rights.”

Another example would be the Arab oil embargo of 1973, shows that it can affect even the wealthiest countries in the world. On October 17, 1973, OPEC (Organization of the Petroleum Exporting Countries), as well as Egypt and Syria, announced an embargo on oil shipments to Western countries that supported Israel during the Yom Kippur War with Syria and Egypt. The ban on oil exports affected the United States, Great Britain, Canada, the Netherlands, and Japan. Over the next year, the price of oil in these countries quadrupled. It caused a serious economic crisis. Thus, in February 1974, almost every fifth American gas station did not have a drop of petrol, the Netherlands introduced criminal liability for excessive energy consumption, and the British Prime Minister urged citizens to heat only one room in the house in winter. The Arab embargo ended in March 1974, but it caused major changes in the United States and Europe. Alternative energy sources began to be developed, interest in energy-saving technologies increased, and strategic oil reserves were created to prevent similar situations in Europe and the United States in the future.

An example of an embargo imposed by international organizations is the trade and financial embargo imposed on Iraq by the UN Security Council on August 6, 1990, four days after the invasion of Kuwait by Saddam Hussein’s regime. The initial goal of the restrictions was to force Iraq to withdraw its troops from Kuwait, pay reparations, and destroy weapons of mass destruction that

Iraq was believed to possess. The embargo prohibited all forms of trade and economic relations with Iraq, except for the supply of medicines and food. At the same time, the UN interagency mission noted that the republic's population could face an acute food shortage. To prevent this, on April 14, 1995, the UN Security Council adopted the "oil for food" program, which allowed for limited exports of Iraqi oil to finance purchases of basic goods. The embargo on Iraq did not achieve its political goals. Saddam Hussein remained in power and did not change his political course until 2003, when the US invaded Iraq.

The effectiveness of the embargo remains a subject of debate. It is a complex instrument of international policy. It can serve as efficient means of influencing the behaviour of countries, but also carries risks for the economy, the humanitarian situation, and international relations. In order to achieve the desired results as a result of the application of an embargo, a thorough analysis of the economic situation, a balanced approach and consideration of many economic factors are necessary. Generally speaking, an embargo is a double-edged sword. A prohibition of import of products to a specific country leads to shortages of goods and price increases in the country in question. At the same time, a country that has banned the export of its goods deprives its own producers of profits and collects lower taxes. The winners in this situation are usually third countries that are not involved in the conflict and are not subject to restrictions. New markets open up for them, where they can set their own, favourable prices and rules of economic cooperation⁷.

Sanctions and their effectiveness. Sanctions are various restrictive measures of an economic, political, diplomatic, or similar nature, aimed at solving problems, mainly diplomatic. Classical studies, as the main goal of such sanctions, list their impact on the political course of the target country. However, the purpose of their application may also be attempts to solve both local conflict problems (e.g., the release of political prisoners) and more ambitious problems of a geopolitical nature. The latter include, among others: changing the political regime, forcing the cessation of hostilities, revision of borders, etc. Sanctions also serve as an important tool to limit the potential of political rivals and their access to certain types of weapons, technologies, equipment necessary for the implementation of military programs, dual-use projects, etc. It is natural that the basic criterion for the effectiveness of sanctions has become the degree of implementation of the set political goals, as a result of their application. If the

⁷ М. Ладуба, *Предпоследний довод королей: что такое эмбарго, каким оно бывает и как его применяют*, <https://mc.today/category/poleznye-teksty/> [access: 07.07.2022].

target country partially or completely changed its political course or was unable to implement its plans as a result of the imposed sanctions, then they are effective. If such a change does not occur, the effectiveness can be considered low or even zero. The best example, allowing for the analysis of the effectiveness of applying sanctions, are the sanctions introduced against the Russian Federation in connection with the Ukrainian conflict.

The discussion on the need to introduce restrictive measures against Russia began immediately after it recognized the independence of the so-called DPR (Doneck People's Republic) and LPR (Lugansk People's Republic) in 2014. Another reason for imposing sanctions was the full-scale invasion of Ukraine by Russian troops on February 24, 2022. Since then, several packages of sanctions imposed by the West on Russia have come into effect, including both trade embargoes and various types of sanctions against individuals and legal entities. Among others, an embargo was introduced on the export to Russia of military products and advanced technologies, computers, aircraft and spare parts, oil refining equipment and other goods. In order to deprive the aggressor of funds to finance the war, a ban on the import of coal, steel, gold, artificial fertilizers, timber and cement from Russia was also introduced. Both the United States and the European Union refused to purchase Russian oil transported by tankers, and a price limit of \$60 per barrel was introduced on its deliveries to other countries. Russian assets in the West worth nearly \$300 billion were frozen, and several thousand Russians were banned from entering Western countries. About 50 countries are participating in the sanctions campaign, and another 6 announced that they were blocking the circumvention of sanctions. Already at the beginning of this campaign, by March 7, 2022, Russia had become the world leader in terms of the number of sanctions imposed, overtaking Iran. Over 11,000 restrictions were introduced on its companies and individual citizens⁸.

The impact of economic warfare instruments on the functioning of economic intelligence

The above-mentioned economic warfare instruments effectively "spoil" the free market. They make economic activity unpredictable. Economic warfare is a sphere of uncertainty. Its course always entails a large dose of randomness,

⁸ И. Н. Тимофеев, *Сомнительная эффективность? Санкции против России до и после февраля*, "Россия в Глобальной Политике" 2022, т. 20, no. 4, с. 136–152.

regardless of how carefully its planning is carried out. Already at the stage of preparing scenarios and strategies for such wars, so many unknowns related to the development of various types of economic, financial and other threats must be taken into account that predicting all the effects of planned actions is almost impossible. It is even more difficult to predict the opponent's counter-measures⁹. The economic and financial sanctions currently imposed by the West on Moscow, embargoes, as well as technological restrictions, certainly had a detrimental impact on Russia, but they are also not indifferent to the functioning of the European Union and its individual member states. And one should actually ask whether, in such conditions, the functioning of competitive intelligence, this basic tool of the free market economy, makes any sense at all.

The answer to this question is complicated and certainly depends on the specific conditions in which the analysed enterprise and its competitive intelligence will operate. Let us try to consider several models of the functioning of economic intelligence in the conditions of an economic war, for enterprises of countries located on different "sides of the barricade" of this war.

1. An enterprise of a country using instruments of economic warfare. In this scenario, the enterprise's competitive intelligence not only uses all available, open sources of information. Often, state authorities warn their own enterprises about the planned implementation of sanctions or restrictions, so that they can take actions in advance to limit their losses. Sometimes they apply delays or moratoriums in the introduction of sanctions to create a privileged situation on the market for their enterprises. Therefore, in their own country, the functioning of the CI of enterprises does not differ in principle from activities conducted in conditions of full economic freedom. In the case of operations on foreign markets, the CI must take into account the consequences resulting from the offensive economic activities of its own country on these markets, including recognizing and presenting to the company's management board information concerning, among others:

- Analysis of the economic situation on foreign markets, especially in countries covered by primary or secondary sanctions,
- Sanctions, export and import restrictions, prohibitive customs duties, etc. to which the company's foreign partners may be subject,

⁹ K. Surdyk, *Wywiad w wojnach hybrydowych*, Wydawnictwo WSBiP, Ostrowiec Św. 2022, s. 48–51.

- The need to withdraw from cooperation with companies covered by sanctions, together with an analysis of the consequences of such decisions,
- Proposals for establishing cooperation with substitute partners (if possible) or the possibility of compensation for losses incurred, from the state,
- Planned further economic restrictions from the state, which may affect the company's further business activities.

2. An enterprise of a country against which instruments of economic warfare are used. The use of the CI by economic organizations of a country subject to sanctions and other instruments of economic warfare is significantly limited. In fact, it may be limited to a general assessment of the legal, financial and business situation of companies operating in the territory of their own country. In this case, the CI obviously has at its disposal the basic information from its own national databases and registry courts. However, information from open sources, such as the media, the Internet and social media, may be contaminated by the information warfare being waged in parallel. In addition, market regulations are largely replaced by state interference. It should be assumed that a full and reliable assessment of the situation of domestic companies by the CI will be difficult due to the immeasurable damage caused by sanctions, export and import restrictions, and the chaos prevailing in the economy. The assessment of the situation on foreign markets will be even more difficult while the effective functioning of the CI of companies covered by sanctions will be basically impossible. These companies will indeed be have access to publicly available stock exchange quotations and reports on the financial situation of the world economic organizations they are interested in, but their credibility will be in most cases questionable due to the commonly used instruments of economic warfare, and also tainted by omnipresent disinformation. In this situation, as can be seen in the example of the ongoing economic war between Russia and the West, sanctioned companies and enterprises make extensive use of state aid and state economic intelligence. The purpose of this aid is to find "holes" in sanction restrictions, "circumvent" export-import restrictions through "grey zone" companies, use substitutes for previously imported goods and equipment, etc. The country subject to sanctions applies far-reaching preferences for its own companies, direct information support from its own economic intelligence, and

often also retaliatory sanctions against the aggressor country's enterprises. In such conditions, the classic CI, based on open sources of information, is unable to predict the development of the market situation, and therefore is not a reliable tool supporting the competitiveness of the enterprise.

3. A company from a country that is neutral towards the ongoing economic war. Despite maintaining a distanced position towards the main adversaries of the economic war, companies from neutral countries are feeling the effects of their struggles. The market is starting to lack some products and raw materials, while other are available in excess. Countries that are the aggressor in this war use economic and political blackmail against neutral countries, trying to include them in the system of sanctions and restrictions they have established. In turn, the attacked country tries to circumvent the instruments of economic warfare by introducing dumping prices for its goods and off-market sales. In such a situation, the CI has a very difficult task in carrying out its tasks. The sole use of open business sources may prove insufficient to ensure effective information for the company's management about the current situation on the market and the situation in a given industry, which often operates without the rules of the competitive market game.

■ Conclusions

In summary of the considerations on the significance of competitive intelligence in an enterprise operating in the conditions of economic and financial wars, it should be noted with regret that this importance is being seriously limited. The reasons for this state of affairs include, among others:

- Chaos in the economy caused by instruments of economic warfare.
- The disappearance of market regulation and free competition instruments characteristic of the free market economy, in favour of state protectionism towards its own economic organizations.
- Loss of credibility of open sources, the basic tool used by business intelligence (false reports and economic assessments, fake news and disinformation).

- The use of sabotage and sabotage measures to influence the economy (naval blockades, blowing up gas pipelines, etc.).

All this means that business organizations cannot fully count on competitive intelligence as a reliable source supporting business activity in terms of information. And if at the local level (tactical business intelligence) its activities, based mainly on local, national sources of business information, are sufficient for conducting business, then at the international level (strategic competitive intelligence), companies are moving away from ethical competitive intelligence methods. They seek information in semi-official sources (“grey intelligence”), use information from state economic intelligence, or simply resort to industrial espionage methods themselves, assuming that “in war, all tricks are allowed”, even if it is only a conflict of economic nature.

■ Summary

Competitive intelligence (CI), an integral part of the best companies, provides their management with information that is analysed into a form that allows for decision-making. CI also serves as an early warning tool, an instrument indicating new opportunities to the company’s management, and a way to improve the company’s competitive position. In circumstances of economic wars, the functioning of this important instrument of enterprise management is disrupted and the information provided to the company’s management often does not reflect the actual situation on the market. This article attempts to present the reasons for such state of affairs, enumerating, among others: the destruction of the free market, which progresses in conditions of economic wars, as well as the use of tools of these wars such as embargoes and economic sanctions. The influence of economic war instruments on the functioning of competitive intelligence in companies that are in different political and economic situations has also been discussed.

■ Keywords

competitive intelligence, free market economy, sanctions, embargoes, economic wars

■ Streszczenie

Wywiad gospodarczy (WG) stanowiący integralną część najlepszych przedsiębiorstw dostarcza ich kierownictwom informacje, przeanalizowane do postaci umożliwiającej podejmowanie decyzji. WG jest również narzędziem wczesnego ostrzegania, instrumentem wskazującym nowe możliwości zarządowi firmy, a także sposobem poprawy pozycji konkurencyjnej firmy. W warunkach wojen ekonomicznych funkcjonowanie tego ważnego instrumentu zarządzania przedsiębiorstwem zostaje zakłócone, a informacje dostarczane zarządowi firmy często nie odzwierciedlają rzeczywistej sytuacji na rynku. W artykule podjęto próbę przedstawienia przyczyn tego stanu rzeczy, wymieniając m.in. destrukcję wolnego rynku postępującą w warunkach wojen ekonomicznych, a także stosowanie takich narzędzi tych wojen, jak embarga i sankcje ekonomiczne. Przedstawiono również wpływ instrumentów wojen ekonomicznych na funkcjonowanie wywiadu gospodarczego w przedsiębiorstwach, znajdujących się w różnej sytuacji polityczno-gospodarczej.

■ Słowa kluczowe

wywiad gospodarczy, gospodarka wolnorynkowa, sankcje, embarga, wojny ekonomiczne

■ Bibliography

Literature

Бобович А., *Чем отличаются санкции от эмбарго?*, "Аргументы и факты в Беларуси" 2022, №27.

Pater B., *Powstanie i ewolucja wywiadu gospodarczego*, "Security, Economy & Law" 2019, nr 1 (XXII).

Surdyk K., *Konflikt ukraiński w rozgrywkach geopolitycznych*, Difin, Warszawa 2017.

Surdyk K., *Wywiad w wojnach hybrydowych*, Wydawnictwo WSBiP, Ostrowiec Św. 2022.

Тимофеев И. Н., *Сомнительная эффективность? Санкции против России до и после февраля*, "Россия в Глобальной Политике" 2022, t. 20, no. 4.

Netography

Czwakiel M., Przybek J., *Encyklopedia Zarządzania. Mechanizm rynkowy*, https://mfiles.pl/pl/index.php/Mechanizm_rynkowy.

Krajewski S., Milewski R., *Podstawowe pojęcia i przedmiot ekonomii*, http://e-learning.prz.edu.pl/pluginfile.php/61948/mod_resource/content/1/Temat%201.pdf.

Ладуба М., *Предпоследний довод королей: что такое эмбарго, каким оно бывает и как его применяют*, <https://mc.today/category/poleznye-teksty/>.

Stempel J., *Ex-Goldman programmer's code theft conviction revived by New York court*, <https://www.reuters.com/article/business/ex-goldman-programmers-code-theft-conviction-revived-by-new-york-court-idUSKBN1582KZ/>.

Krzysztof Surdyk

dr inż., Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie

ORCID: 0009-0002-0654-4095