

**KWARTALNIK PRAWO-
SPOŁECZEŃSTWO-EKONOMIA**

3/2016

Kwartalnik Prawo-Społeczeństwo-Ekonomia

NR 3/2016

ISSN 2392-1838

Czasopismo stanowi kontynuację Przeglądu Prawniczego, Ekonomicznego i Społecznego (ISSN 2084-0403)

Redaktor naczelny
Mikołaj Kondej

Z-cy redaktora naczelnego:
Katarzyna Mroczek, Anna Wilińska-Zelek, Juliusz Iwanicki, Maria Jędrzejczak

Redakcja:
Beata Krystkowiak, Sylwia Chudy, Norbert Delestowicz

Projekt okładki:
Stanisław Wiertelak

Redakcja:
Redakcja Kwartalnika Prawo-Społeczeństwo-Ekonomia
Zakręt 10/1
60-351 Poznań

Wydawca:
Stowarzyszenie Mage.pl
Zakręt 10/1
60-351 Poznań

Druk i oprawa:
CONTACT
60-801 Poznań, ul. Marcelińska 18
tel. +48 61 861 57 99

© Copyright by Stowarzyszenie Mage.pl
Poznań 2016

Spis treści

I. Artykuły

Judyta Dworas-Kulik

Regulacje prawne dotyczące pracy polskiego marynarza u amerykańskiego armatora 4

Mariusz Maziarz

Tygrysy i słonie: determinanty rozwoju ekonomicznego 12

Sylwia Przetacznik

Korzyści i koszty wynikające z funkcjonowania Specjalnych Stref Ekonomicznych -
podsumowanie 20 lat istnienia SSE w Polsce 27

Justyna Sadowska

Postępowanie dowodowe przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach
medycznych 44

Regulacje prawne dotyczące pracy polskiego marynarza u amerykańskiego armatora

Judyta Dworas-Kulik

Sytuacja socjalna polskich marynarzy w zakresie ubezpieczeń społecznych znacząco różni się od sytuacji osób należących do innych grup zawodowych. Wynika to ze specyficznego systemu wykonywania pracy obejmującego okresy pracy na morzu oraz pobyt w domu. Marynarską umowę o pracę można zawrzeć zgodnie z art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o pracy na morzu¹ na czas określony, nieokreślony, bądź na czas podróży morskiej. Najbardziej charakterystyczne dla tej grupy społecznej jest zatrudnienie w trybie kontraktowym² oraz związane z nim przerwy w świadczeniu pracy pojawiające się po upływie rejsu, na okres którego zawarto umowę z między marynarzem a przedsiębiorcą- armatorem³. Ubezpieczenie marynarskie z tytułu wykonywanej pracy obejmuje jedynie okresy pracy na statku morskim, zatem w czasie pobytu na lądzie marynarzowi nie przysługuje ubezpieczenie armatorskie. Marynarz chcący zabezpieczyć się na wypadek utraty zdolności do wykonywania pracy musi zadbać o ubezpieczenie społeczne podczas pobytu na lądzie. Ponadto zagwarantowanie sobie w przyszłości wypłacania świadczeń emerytalnych lub rentowych pozwoli takiemu marynarzowi na posiadanie środków na ewentualne leczenie czy utrzymanie w momencie całkowitego zaprzestania wykonywania pracy najemnej na statkach morskich. Zatrudnienie u zagranicznych armatorów wpływa również na specyficzną sytuację podatkową polskich marynarzy. Jednak ta wymaga indywidualnych rozważań.

Niniejszy artykuł opisuje regulacje prawne wiążące Rzeczpospolitą Polską ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, które w sposób bezpośredni odnoszą się do polskiego marynarza świadczącego pracę na rzecz amerykańskiego armatora. Autorka podjęła się próby analizy zabezpieczenia społecznego oraz sytuacji podatkowej polskich marynarzy, wynikających z umów

¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1569.

² Umowa o pracę na statku zawarta pomiędzy marynarzem a armatorem. Stanowi ona podstawę zatrudnienia zgodnie z wymaganiami w zakresie warunków pracy i życia na statku przewidzianymi w Konwencji o pracy na morzu, przyjętej przez Konferencję Ogólną Międzynarodowej Organizacji Pracy w Genewie dnia 23 lutego 2006 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 845).

³ W świetle art. 7 Kodeksu morskiego (Dz. U. 201 Nr 138 poz. 1545) armatorem jest ten, kto uprawia żeglugę statkiem morskim własnym lub cudzym we własnym imieniu.

zawartych między dwoma wskazanymi wyżej państwami. Ratyfikowane umowy międzynarodowe są źródłem powszechnie obowiązującego prawa⁴. Dodatkowo za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie mają pierwszeństwo przed ustawami nie dającymi pogodzić się z takimi umowami⁵.

I. Zabezpieczenie społeczne w świetle umowy o zabezpieczeniu społecznym między Rzeczypospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki

Polscy marynarze wykonujący pracę najemną na amerykańskich statkach morskich z uwagi na zatrudnienie u zagranicznych pracodawców nie mają obowiązku podlegania ubezpieczeniu społecznemu w Rzeczypospolitej Polskiej. Jednak nie stoi to na przeszkodzie, w oparciu o art. 7 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁶, do złożenia wniosku o objęcie dobrowolnym ubezpieczeniem emerytalno-rentowym w Polsce. Inaczej wygląda sytuacja w przypadku marynarzy wykonujących swoją pracę jako osoby prowadzące działalność gospodarczą na własny rachunek. Są oni zobligowani do opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i podlegają przepisom państwa, na którego terytorium mają miejsce zamieszkania. Potwierdza tę relację przepis art. 6 ust 4 umowy o zabezpieczeniu społecznym między Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki podpisanej dnia 2 kwietnia 2008 r.⁷ Wskazana umowa o zabezpieczeniu społecznym, której stronami są Polska oraz Stany Zjednoczone, ma na celu zharmonizowanie systemu zabezpieczenia społecznego⁸ w myśl zasady jednolitości stosowanego prawa. Ponadto ma za zadanie zagwarantować obywatelom umawiających się stron ochronę ich praw oraz realizację świadczeń z tych praw wynikającą.

Zakres przedmiotowy, zgodnie z art. 2 niniejszej umowy, po stronie polskiej dotyczy emerytur, rent z tytułu niezdolności do pracy oraz rent rodzinnych. Odnosi się również do jednorazowych odszkodowań i rent z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych oraz do zasiłków pogrzebowych. Natomiast po stronie amerykańskiej dotyczy przepisów regulujących federalny system ubezpieczeń emerytalnych, rodzinnych, a także z tytułu niezdolności do pracy. Zakres podmiotowy umowy obejmuje osoby, które podlegały lub w dalszym ciągu podlegają przepisom prawa chociażby jednej ze Stron oraz osoby wywodzące swoje prawa pochodne od wyżej wymienionych osób.

⁴ Art. 87 ust 1. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁵ Art. 91 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

⁶ Dz. U. 1998 nr 137 poz. 887 z późn. zm.

⁷ Dz. U. 2009 Nr 46 poz. 374.

⁸ Zabezpieczenie społeczne – system świadczeń pieniężnych i rzeczowych gwarantujących zabezpieczenie zaspokojenia podstawowych potrzeb wszystkich członków określonego społeczeństwa. Więcej na ten temat: *Zabezpieczenie społeczne* [w:] *Encyklopedia PWN*, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/zabezpieczenie-spoeczne;3999641.html>, 09.12. 2015

Przepis art. 8 i 9 omawianego porozumienia reguluje sposób ustalania prawa do świadczeń emerytalno-rentowych oraz sposób obliczania wysokości tych świadczeń dla osób, które podlegały ubezpieczeniom społecznym w obu Państwach. Przy ustalaniu takiego prawa oraz przy wypłacie świadczeń z niego wynikających umawiające się kraje obowiązane są traktować obywateli drugiego państwa tak, jak własnych⁹. Przy analizie sytuacji socjalnej polskiego marynarza warto zwrócić uwagę na art. 7 ust. 2 jednoznacznie wskazujący, iż „zdarzenia mające wpływ na prawo, zmniejszenie, zawieszenie lub wysokość świadczeń, które miały miejsce na terytorium jednej Strony, są uwzględniane tak, jakby miały miejsce na terytorium drugiej Strony”. Warunkiem nabycia prawa do emerytury lub renty jest zgromadzenie odpowiedniej liczby okresów ubezpieczenia przewidzianych prawem krajowym układającego się państwa. Na gruncie niniejszej umowy, w oparciu o art. 7 ust. 1, znajduje zastosowanie zasada sumowania okresów ubezpieczenia zgromadzonych w obu państwach, o ile nie nakładają się one wzajemnie na siebie. Jest to istotne z uwagi na błędną praktykę stosowaną przez Zakłady Ubezpieczeń Społecznych, które nie zaliczają okresów pracy polskiego marynarza u zagranicznego armatora¹⁰. Ponadto należy zaznaczyć, że dotychczasowe ustalenia w zakresie uprawnienia do odbioru, jak również wysokości świadczeń dokonane przed dniem wejścia w życie niniejszej umowy pozostają bez zmian¹¹.

Polskę ze Stanami Zjednoczonymi, oprócz porozumienia w sprawie zabezpieczenia społecznego obywateli obu państw, łączy również umowa eliminująca podwójne opodatkowanie oraz zapobiegająca uchylaniu się od obowiązku podatkowego. Rozważania nad tą kwestią zostały zawarte w kolejnym rozdziale niniejszego artykułu.

II. Sytuacja podatkowa polskiego marynarza zatrudnionego u armatora z siedzibą w Stanach Zjednoczonych Ameryki

Zasadą polskiego systemu podatkowego jest nieograniczony obowiązek podatkowy. Osoby fizyczne mające miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej mają obowiązek rozliczyć się z całości swoich dochodów bez względu na miejsce położenia źródeł tych przychodów¹².

⁹ Zasada równego traktowania wynika z art. 4 umowy o zabezpieczeniu społecznym między Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki podpisana dnia 2 kwietnia 2008, Dz. U. 2009 Nr 46 poz. 374.

¹⁰ Por. wyrok SO w Gdańsku z dnia 19 listopada 2013 r. (sygn. akt VIII U 1393/13), wyrok SN z dnia 14 maja 2014 r. (sygn. akt II UK 460/13), wyrok SA w Gdańsku z dnia 25 kwietnia 2013 r. (sygn. akt III AUa 1793/12) oraz wyrok SO w Szczecinie z dnia 28 października 2013 r. (sygn. akt VI U 1187/13) - orzeczenia dostępne w internetowych bazach wyroków sądowych.

¹¹ Art. 23 ust 1 i 2 umowy o zabezpieczeniu społecznym między Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki podpisana dnia 2 kwietnia 2008, Dz. U. 2009 Nr 46 poz. 374.

¹² Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych Dz. U. 1991 Nr 80 poz. 350 z późn. zm.

Decyzja o uznaniu osoby za mającą miejsce zamieszkania na terytorium RP warunkuje posiadanie przez nią w Polsce centrum interesów osobistych lub gospodarczych (ośrodka interesów życiowych)¹³ oraz przebywanie na terytorium RP nie mniej niż 183 dni w danym roku podatkowym¹⁴. Jednakże w przypadku dochodów uzyskiwanych z pracy wykonywanej w innym państwie zastosowanie będą miały przepisy uwzględniające umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania, których Polska jest stroną¹⁵. Takiemu ograniczonemu obowiązkowi podatkowemu podlegają polscy marynarze pracujący na statkach morskich u zagranicznych przedsiębiorców-armatorów, w tym przedsiębiorców amerykańskich. W chwili obecnej określenie ich sytuacji podatkowej reguluje umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki o uniknięciu podwójnego opodatkowania i zapobieżeniu uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu, podpisana w Waszyngtonie dnia 8 października 1974 r.¹⁶, a dokładniej art. 16 ust 3 niniejszej konwencji. Przepis ten wskazuje, iż „wynagrodzenia otrzymywane z tytułu wykonywanej pracy lub usług osobistych jako pracownik na statku lub w samolocie eksploatowanym w transporcie międzynarodowym przez osobę mającą miejsce zamieszkania lub siedzibę w jednym z umawiających się państw będą zwolnione z opodatkowania przez drugie umawiające się Państwo, jeśli taka osoba fizyczna jest członkiem regularnej załogi statku lub samolotu”. Reguła wynikająca z niniejszej konwencji podatkowej nie jest obciążona dodatkowymi warunkami, tak jak ma to miejsce w przypadku pozostałych obywateli wykonujących pracę najemną na terytorium USA.

Dopełnienie w analizie sytuacji podatkowej polskiego marynarza stanowią przepisy Modelowej Konwencji oraz Komentarza do niej¹⁷ będące wzorem dla zawieranych przez Polskę konwencji podatkowych eliminujących podwójne opodatkowanie¹⁸. Treść Modelowej Konwencji, jak też brzmienie Komentarza do niej wypracowały drogą konsensusu wszystkie państwa członkowskie OECD. Tym samym zobowiązały się respektować postanowienia w nich zawarte. Zatem pomimo, iż wskazana wyżej Konwencja i Komentarz do niej nie są źródłem powszechnie obowiązującego prawa w Polsce, to jednak zwracają uwagę, jak należy interpretować zapisy zawarte w umowach o unikaniu podwójnego opodatkowania. Zważając na powyższe, zgodnie z art. 15 ust. 3 Modelowej Konwencji wynagrodzenie otrzymane za pracę najemną wykonywaną na pokładzie statku morskiego, bądź statku

¹³ Wyrok WSA w Opolu z dnia 10 czerwca 2009 r., I SA/Op 164/09, LEX nr 510684.

¹⁴ art. 3 ust 1a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych Dz.U. 1991 Nr 80 poz. 350 z późn. zm.

¹⁵ Art. 4a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych Dz.U. 1991 Nr 80 poz. 350 z późn. zm.

¹⁶ Dz.U. z 1976, Nr 31, Poz 178.

¹⁷ *Modelowa konwencja w sprawie podatku od dochodu i majątku. Wersja skrócona Lipiec 2010*, Przełożył K. Bany, Warszawa 2011.

¹⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. (sygn. akt III SA/WA 3274/07); por wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 marca 2015 r. (sygn. akt III SA/Wa 2163/14).

powietrznego eksploatowanego w transporcie międzynarodowym lub na pokładzie barki w żegludze śródlądowej, może być niezależnie od bandery, pod jaką pływa statek, opodatkowane w tym umawiającym się państwie, w którym znajduje się miejsce faktycznego zarządu przedsiębiorstwa¹⁹.

Reasumując istotą zwolnienia z opodatkowania w Polsce jest udokumentowanie statusu członka regularnej załogi statku oraz wykazanie, iż faktyczna siedziba zarządu przedsiębiorstwa znajduje się w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Przez faktyczną siedzibę należy rozumieć miejsce posiedzeń zarządu przedsiębiorstwa i równocześnie podejmowania kluczowych dla rozwoju firmy decyzji²⁰. Warto zauważyć, iż zgodnie z interpretacją Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie, „(...) fakt uzyskiwania innych dochodów podlegających opodatkowaniu w Polsce nie wpłynie na opodatkowanie dochodów uzyskanych na statkach amerykańskich, gdyż dochody takie zgodnie z umową polsko – amerykańską nie są w Polsce opodatkowane”²¹.

III. Zmiany przewidziane w nowej polsko-amerykańskiej Konwencji o unikaniu podwójnego opodatkowania

Sytuacja podatkowa polskich marynarzy diametralnie zmieni się wraz z wejściem w życie podpisanej 13 lutego 2013 r. nowej Konwencji między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu²². Tekst konwencji został ogłoszony w Polsce dnia 30 sierpnia 2013r. Jednak proces ratyfikacyjny w dalszym ciągu trwa po stronie USA i dopóki nie zostanie zakończony, strony niniejszego porozumienia obowiązuje umowa o eliminacji podwójnego opodatkowania, o której była mowa w poprzednim rozdziale.

Przepis art. 15 ust. 3 Konwencji z 2013 r. wskazuje, iż dochód członka załogi statku morskiego otrzymującego pensję, płace lub inne podobne wynagrodzenia uzyskiwane w związku z wykonywaniem pracy najemnej na pokładzie statku morskiego, eksploatowanego w transporcie

¹⁹ Por. interpretacja indywidualna ITPB2/415-545/12/IB z dnia 17 sierpnia 2012 r. wydana przez Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy por. interpretacja indywidualna ITPB2/415-248/09/IB z dnia 20 maja 2009 r. wydana przez Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy.

²⁰ Por. wyrok NSA z dnia 26 sierpnia (sygn. akt I FSK 112/15).

²¹ Zob. interpretacja indywidualna IPPB4/415-858/12-4/SP z dnia 10 stycznia 2013 r. wydana przez Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie. Zgodnie z art. 27 ust. 9 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, w sytuacji uzyskania przez marynarza jakichkolwiek dochodów podlegających opodatkowaniu w Polsce, zobowiązany jest on złożyć zeznanie podatkowe uwzględniające zarówno dochody krajowe jak i zagraniczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, z późn. zm.). W zeznaniu podatkowym od podatku dochodowego obliczonego według skali podatkowej taki marynarz ma prawo odliczyć podatek zapłacony za granicą. Wskazane odliczenie możliwe jest tylko do wysokości podatku przypadającego proporcjonalnie na dochód uzyskany w obcym państwie (Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 marca 2015 r. (sygn. akt I SA/Gd 1684/14). Por. interpretacja indywidualna ITPB2/415-17/09/IB z dnia 25 marzec 2009 r. wydana przez Dyrektora Izby Skarbowej W Bydgoszczy).

²² Dz. U. 2013, poz. 995.

międzynarodowym, podlega opodatkowaniu tylko w tym Umawiającym się Państwie, w którym ma miejsce zamieszkania. Zgodnie z art. 4 ust.1 przez osobę mającą miejsce zamieszkania w Umawiającym się Państwie należy rozumieć każdą osobę podlegającą według ustawodawstwa tego Państwa opodatkowaniu ze względu na jej miejsce stałego pobytu, miejsce zamieszkania lub obywatelstwo. Z uwagi na powyższe, w oparciu o art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych²³ dochód z pracy najemnej uzyskiwany przez marynarza mającego miejsce zamieszkania na terytorium RP będzie podlegał opodatkowaniu w Polsce na zasadach ogólnych. Z nieograniczonego obowiązku podatkowego, w oparciu o art. 44 ust. 1a wynika konieczność wpłacania w ciągu roku podatkowego comiesięcznych zaliczek na podatek dochodowy w terminie do 20 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym marynarz uzyskał dochód, zaś za grudzień w terminie złożenia zeznania podatkowego. Wysokość zaliczki każdorazowo pomniejsza się o kwotę składki na ubezpieczenie zdrowotne²⁴. Warto zauważyć, iż w stosunku do takich marynarzy nie ma możliwości korzystania z ulgi abolicyjnej, którą przewiduje ustawa z dnia 25 lipca 2008 r. o szczególnych rozwiązaniach dla podatników uzyskujących niektóre przychody poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²⁵.

Na marginesie rozważań o sytuacji podatkowej polskiego marynarza należy wskazać na podpisaną 7 października 2014 r. umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki w sprawie poprawy wypełniania międzynarodowych obowiązków podatkowych oraz wdrożenia ustawodawstwa FACTA²⁶. W świetle tego porozumienia obie strony postanowiły wzajemnie przekazywać sobie informacje o środkach zgromadzonych na rachunkach oraz o dochodach osób podlegających obowiązkowi podatkowemu w jednym z układających się Państw, co ma na celu zapobiegnięcie uchylaniu się od konieczności opłacania podatków.

IV. Wnioski końcowe

W chwili obecnej polskich marynarzy obowiązują korzystne dla nich umowy zawarte między Polską a Stanami Zjednoczonymi w sprawie zabezpieczenia społecznego oraz eliminacji podwójnego opodatkowania. W przypadku marynarzy, za których amerykański przedsiębiorca odprowadza składki emerytalne na terenie Stanów Zjednoczonych, w myśl zawartych porozumień mają być uznawane przez instytucje ZUS za okresy składkowe. Wynika z tego jasno, iż polski marynarz nie musi w tym samym

²³ Dz. U. 1991 Nr 80, poz. 350, z późn. zm.

²⁴ Art. 27 b ustawy o PIT, Dz. U. 1991 Nr 80 poz. 350, z późn. zm. Ponadto w oparciu o art. 27 f o można dokonać odliczenia na każde małoletnie dziecko.

²⁵ Dz. U. z 2008 r. Nr 143, poz. 894, z późn. zm.

²⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 1647.

czasie opłacać składek emerytalno-rentowych w Polsce, gdyż nakładające się na siebie okresy składkowe nie sumują się. Jednak warto posiadać ubezpieczenie zdrowotne w czasie pobytu na lądzie, ponieważ ubezpieczenie armatorskie obejmuje wyłącznie okres pracy na statku morskim.

Sprzyjająca polskim marynarzom jest również obowiązująca w dalszym ciągu Konwencja o unikaniu podwójnego opodatkowania z 1974, której Polska jest stroną. Należy pamiętać, iż zwolnienie z opodatkowania dochodów uzyskanych z pracy najemnej na statku morskim przysługuje marynarzowi legitymującemu się statusem członka regularnej załogi statku. Warunkiem koniecznym jest też wykazanie położenia faktycznej siedziby przedsiębiorstwa na terytorium Stanów Zjednoczonych. W oparciu o przepisy tego porozumienia marynarz uzyskujący wyłącznie dochody z zagranicy nie ma obowiązku składania zeznania podatkowego Polsce. Jednakże złożenie deklaracji podatkowej wymagane jest w przypadku uzyskania także innych dochodów, które podlegają opodatkowaniu w Polsce. Zeznanie podatkowe winno obejmować cały dochód uzyskany przez takiego marynarza w danym roku podatkowym. Niekorzystne rozwiązanie podatkowe dla polskich marynarzy przewiduje nowa Konwencja o eliminacji podwójnego opodatkowania podpisana w 2013 r. Wraz z wejściem w życie jej przepisów polski marynarz będzie opodatkowany w Polsce na zasadach ogólnych. Decyzję o nieograniczonym obowiązku podatkowym będą podyktowane miejscem zamieszkania polskich marynarzy. W przypadku niemożliwości ustalenia miejsca zamieszkania organy podatkowe będą dążyć do ustalenia ośrodka interesów życiowych takiego marynarza, na końcu zaś do wskazania jego obywatelstwa. W podsumowaniu charakterystyki sytuacji podatkowej polskiego marynarza trzeba wskazać na konieczność wynikającą z nieograniczonego obowiązku podatkowego, którą jest deklarowanie kwot wynagrodzenia uzyskanych z pracy najemnej oraz odprowadzanie comiesięcznych zaliczek na poczet podatku dochodowego od osób fizycznych.

O autorze

Judyta Dworas-Kulik jest doktorantką w Katedrze Historii Prawa Sądowego na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego im. Jana Pawła II w Lublinie. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się wokół prawa morskiego oraz 20-lecia międzywojennego.

Streszczenie

Niniejszy artykuł dotyczy regulacji prawnych z zakresu prawa podatkowego oraz ubezpieczeń społecznych, które odnoszą się do polskiego marynarza pracującego na amerykańskich statkach morskich. Autorka, w oparciu o ratyfikowane umowy międzynarodowe między Rzeczypospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki podjęła próbę odpowiedzi, jak kształtuje się sytuacja prawna takiego marynarza. Wiedza marynarzy w tym zakresie najczęściej opiera się na opowieściach, z reguły mających niewiele wspólnego z ich faktycznym statusem prawnym.

Summary

This article concerns the regulations on tax law and social security, which refer to a Polish sailor working on American ships at sea. The author, based on the ratified agreements between the Polish Republic and the United States of America has attempted to answer, how to shape the legal situation of such a sailor. Knowledge of seafarers in this respect, most often based on stories, usually having little to do with their actual legal status .

Tygrysy i słonie: determinanty rozwoju ekonomicznego

Mariusz Maziarz

Celem artykułu jest przedstawienie wyników przekrojowego badania determinant tempa rozwoju gospodarczego, do którego zastosowano mało popularną w badaniach ekonometrycznych metodę estymacji drzew decyzyjnych. Innymi słowy, podejmuję próbę odpowiedzi na pytanie co odróżnia kraje zaliczane do grupy tygrysów, czyli te, których gospodarki notują średnie tempo rozwoju wyższe niż 7% rocznie (zgodnie z definicją E. Kima, autora tego pojęcia)²⁷ od gospodarczych słoni, których tempo rozwoju ekonomicznego jest ociężałe.

Po pierwsze, przedstawiam argumenty świadczące na rzecz tezy, iż to wzrost gospodarczy, a nie równość ekonomiczna powinna stanowić cel polityki gospodarczej. Po drugie, dokonuję metaanalizy wybranych badań teoretycznych i empirycznych poświęconych determinantom tempa rozwoju gospodarczego. Przegląd dotychczasowej literatury poświęconej różnicom pomiędzy gospodarczym tygrysami i słoniami pozwala stwierdzić, iż ekonomiści w prowadzonych badaniach często włączają do analiz zmienne, na które nie mają wpływu politycy ekonomiczni, co stawia pod znakiem zapytania wartość aplikacyjną takich badań. Dlatego w trzeciej części artykułu opisuję wyniki analizy ekonometrycznej, której celem jest wskazanie tych zmiennych kształtowanych przez politykę gospodarczą, które wyróżniają tygrysy gospodarcze od gospodarczych słoni. W tym celu wykorzystuję metodę estymacji drzew decyzyjnych do bazy danych zawierających zmienne, które mogą być kształtowane poprzez odpowiednie reformy instytucji, zmiany w polityce gospodarczej lub monetarnej oraz bezpośrednie interwencje rządu, by wskazać te charakterystyki gospodarki i ich wartości, które charakteryzują szybko rozwijające się kraje. W zakończeniu formułuję wnioski z przeprowadzonego badania oraz wskazuję jakie działania powinny zostać podjęte przez polski rząd, by nasz kraj dołączył do grupy najszybciej rozwijających się gospodarek na świecie.

Dlaczego wzrost jest tak ważny

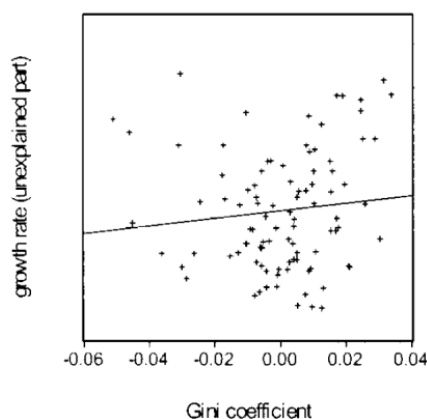
Ekonomiści głównego nurtu, należący do ekonomii neoklasycznej lub ortodoksyjnej, podkreślają konieczność wyboru między wzrostem gospodarczym a równością społeczną. Jak zauważył Arthur Okun²⁸, większy nacisk polityki ekonomicznej państwa w stronę równości

²⁷ ²⁷ E. Kim, *The four Asian tiger: economic development and the global political economy*, San Diego 1998, s. 25.

²⁸ A. Ostry, D. Jonathan, *Equality and Efficiency* "Finance and Development", nr 48, 2011.

społecznej może prowadzić do obniżenia efektywności, czego przyczynami są: na poziomie indywidualnym – mniejsza skłonność do pracy i oszczędzania, w skali makroekonomicznej – niepotrzebne wydatki poniesione w celu redystrybucji dochodu narodowego, co ilustruje określenie budżetu centralnego terminem nieszczelnego wiadra (ang. leaky bucket). Te zjawiska prowadzą do zmniejszenia ilości dóbr, które, odebrane w postaci podatków lub innych obciążeń, trafiają do najbiedniejszych. Zgodnie z badaniami prowadzonymi przez Roberta Barro²⁹ większa nierówność społeczna przyspiesza wzrost gospodarczy w krajach rozwiniętych, choć zależność ta nie jest zachowana dla gospodarek rozwijających się³⁰.

Rysunek 1: Zależność wzrostu gospodarczego od nierówności społecznych.



Źródło: Barro R., *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, "NBER Working Paper 5698", sierpień 1996. str. 15.

Z drugiej strony, rozważając cele polityki gospodarczej, należy wziąć pod uwagę myśl Sir Johna Maynarda Keynesa. Przeczuwając rozterki polityków gospodarczych związane z Wielkim Kryzysem, wyraził on w roku 1923 znaną myśl, iż „w długim okresie wszyscy będziemy martwi.”³¹ Pamiętając o ujemnym znaku pierwszej pochodnej funkcji użyteczności kardynalnej dochodów osobistych von Neumanna – Morgensterna, należy więc rozważyć ewentualną racjonalność wyboru większej równości społecznej nawet kosztem efektywności.

Prawdopodobnie wielu decydentów, próbując wpasować się w gusta wyborców, zdecyduje się na wybór drugiej wartości spośród antynomii wzrost gospodarczy – równość. Być może niektórzy ekonomiści przyznają im rację, ponieważ utrata 1 punktu procentowego wzrostu gospodarczego

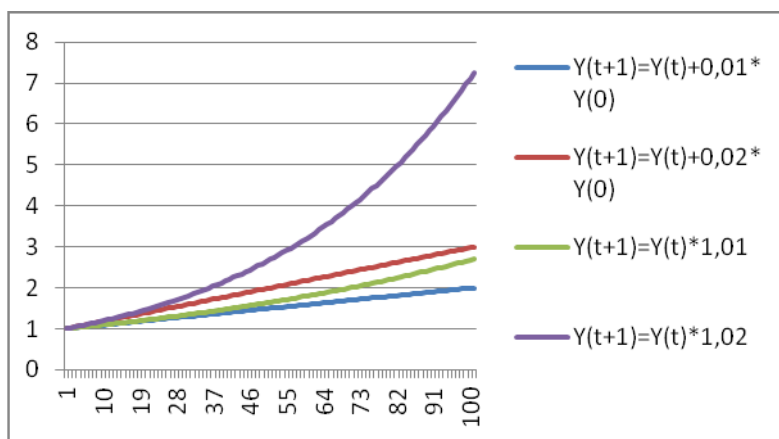
²⁹ R. Barro, *Inequality and Growth in a Panel of Countries*, "Journal of Economic Growth", nr5, 2000.

³⁰ Termin „gospodarki rozwijające się” jest eufemizmem używanym przez polityków i ekonomistów, który określa raczej gospodarki słabiej rozwinięte, o niższym poziomie efektywności, niż faktycznie rozwijające się. Zgodnie z definicją Banku Światowego do tej grupy zalicza się państwa o dochodzie narodowym per capita poniżej 1026 dolarów amerykańskich.

³¹ J. Kronenberg, T. Nengier, *Wyzwania zrównoważonego Rozwoju w Polsce*, Kraków 2010.

rocznie wydaje się nie być dużą stratą. Jak podał GUS³², PKB w roku 2011 wyniosło 1 523 mld zł. Rezygnacja z przykładowego 1% wzrostu PKB dla zapewnienia większej równości społecznej oznacza, że w 2012 roku każdy Polak średnio zarobiłby około 60 zł miesięcznie mniej. To nieduża kwota. Długoterminowe koszty mierzone wpływem na tempo rozwoju gospodarczego również nie byłyby duże w przypadku, gdy w kolejnych latach ten koszt zwiększonej równości był stały. Nawet jeżeli, dla zapewnienia większej równości społecznej, poświęcono by corocznie 2% produktu polskiej gospodarki, por. Rysunek 2, (funkcja $Y(t)+0,01*Y(0)$ oraz $Y(t)+0,02*Y(0)$, odpowiednio). Niestety, przyszła wartość PKB jest funkcją wykładniczą średniego wzrostu gospodarczego, co ilustruje wykres funkcji $Y(t)*1,01$ oraz $Y(t)*1,02$. Taka zależność długoterminowego produktu od średniego tempa wzrostu powoduje, iż po 100 latach niższego o 1 punkt procentowy wzrostu gospodarczego, Polska byłaby ponad dwukrotnie biedniejsza niż w przypadku braku ponoszenia kosztu związanego z redystrybucją socjalną.

Rysunek. 2 Wpływ tempa rozwoju gospodarczego na wzrost dobrobytu.



Źródło: Opracowanie własne.

Tak duże różnice w poziomie dobrobytu w dłuższym okresie mimo małych zmian średniego tempa wzrostu, czyli wpływ działania funkcji wykładniczej jest powodem, dla czego problem wzrostu gospodarczego powinien być priorytetem polityki gospodarczej. W dalszej części artykułu przeprowadzę przegląd badań poświęconych wskazaniu determinant szybkiego rozwoju gospodarczego. Następnie, za pomocą jednej z metod analizy dużych zbiorów danych (ang. *data mining*) – estymacji drzew decyzyjnych, spróbuję wskazać te aspekty polityki gospodarczej i społecznej, które odróżniają gospodarcze tygrysy od pozostałych gospodarek. W zakończeniu, na podstawie przeprowadzonej analizy podejmę próbę sformułowania rekomendacji dla polityków

³² Główny Urząd Statystyczny, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/roczne_wskazniki_makroekonomiczne_cz_III.xls, 18.03.2013.

gospodarczych, których celem jest stworzenie otoczenia gospodarczego umożliwiającego szybki rozwój ekonomiczny.

Co odróżnia gospodarcze tygrysy od słoni?

Klasycznym objaśnieniem procesu zwiększania produkcji jest model wzrostu Solowa, który uzależnia poziom produktu od wielkości pracy, kapitału i stanu technologicznego. Jak podają Mankiw, Romer i David, powyższy model dobrze objaśnia wzrost gospodarczy³³. Niestety, użyteczność równania ($Y=AK^{\alpha}L^{1-\alpha} \Leftrightarrow y=Ak^{\alpha}$) zaproponowanego przez Solowa i Swana³⁴, które uzależnia poziom wzrostu gospodarczego od technologii i szybkości akumulacji kapitału, jest niewielka. Decydent kreujący politykę gospodarczą nie jest w stanie bezpośrednio wpłynąć na żadną ze zmiennych, choć z modelu oczywiście wynikają wskazówki na temat ustawodawstwa, które powinno uprzywilejowywać akumulację kapitału, np. dzięki zwolnieniom podatkowym zysków z inwestycji bezpośrednich lub z obligacji przedsiębiorstw. Innym, płynącym z równania Solowa i Swana – optymistycznym dla Polski – wnioskiem jest zjawisko konwergencji poziomu rozwoju gospodarczego dzięki transferowi technologii. Jest on w szczególności wspomagany przez inwestycje bezpośrednie³⁵, mimo iż w dużej mierze z nowych technologii korzystają kraje już rozwinięte gospodarczo, gdzie istnieją wystarczające zasoby zaawansowanych technik³⁶.

³³ G. Mankiw, D. Romer, N. David, *A Contribution to the Empirics of Economic Growth*, "Quarterly Journal of Economics", nr 107, Oxford, maj 1992, s. 407-437.

³⁴ T. Tokarski, *Matematyczne modele wzrostu gospodarczego (ujęcie neoklasyczne)*, Kraków 2009, s. 237.

³⁵ E. Borensztein, J. De Gregorio, J. Lee, *How does foreign direct investment affect economic growth*, "Journals of International Economics", tom 45, nr 1, czerwiec 1998, s. 115-135.

³⁶ Ibidem.

Tabela. 1 Poziom produktywności w odniesieniu do wartości gospodarki USA.

Country	Y/L	$(K/Y)^{\alpha/(1-\alpha)}$	H/L	A
United States	1.000	1.000	1.000	1.000
Canada	0.941	1.002	0.908	1.034
Italy	0.834	1.063	0.650	1.207
West Germany	0.818	1.118	0.802	0.912
France	0.818	1.091	0.666	1.126
United Kingdom	0.727	0.891	0.808	1.011
Hong Kong	0.608	0.741	0.735	1.115
Singapore	0.606	1.031	0.545	1.078
Japan	0.587	1.119	0.797	0.658
Mexico	0.433	0.868	0.538	0.926
Argentina	0.418	0.953	0.676	0.648
U.S.S.R.	0.417	1.231	0.724	0.468
India	0.086	0.709	0.454	0.267
China	0.060	0.891	0.632	0.106
Kenya	0.056	0.747	0.457	0.165
Zaire	0.033	0.499	0.408	0.160
Average, 127 Countries:	0.296	0.853	0.565	0.516
Standard Deviation:	0.268	0.234	0.168	0.325
Correlation w/ Y/L (logs)	1.000	0.624	0.798	0.889
Correlation w/ A (logs)	0.889	0.248	0.522	1.000

Źródło: E. Hall, Ch. Jones, *Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?*, "NBER Working Paper Series", nr 6564, maj 1998, str. 12.

Analiza Tabeli 1 pozwala zauważyć, iż na produktywność pracownika wpływ mają także inne zmienne, poza ilością zakumulowanego kapitału fizycznego, które w modelu Solowa-Swana ujęte są wspólną multizmienną (ang. *multifactor*) produktywności. Analizując wariancję współczynnika produktywności pomiędzy różnymi krajami, można zaobserwować, iż wielkość wzrostu ekonomicznego objaśnianego przez ten czynnik znacznie się różni. Skumulowany kapitał fizyczny i edukacja tylko częściowo tłumaczą różnice w wydajności pracowników. Jakie determinanty określają produktywność pracowników? Tę część zróżnicowania we wzroście gospodarczym, jak zauważają Hall i Jones, wyjaśniają różnice instytucjonalne i w politykach rządowych³⁷.

Obok prac teoretycznych, których autorzy rozpoczynają analizę od implikacji wybranego teoretycznego modelu objaśniającego wzrost gospodarczy, istnieje nurt empiryczny. Prowadząc badania w tym paradygmacie, naukowcy tworzą modele, wykorzystując zmienne opisujące gospodarkę i rozwój społeczny poszczególnych krajów jako wartości objaśniające oraz – najczęściej – średnią stopę wzrostu gospodarczego jako zmienną objaśnianą. Determinanty, których współczynnik jest względnie wysoki, uznaje się za mające znaczny wpływ na szybkość wzrostu gospodarczego. Barro³⁸ wśród nich wskazuje: nauczanie, oczekiwaną długość życia, niższą płodność, niższe wydatki

³⁷ R. Hall, Ch. Jones, *Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?*, "National bureau of economic research working papers", nr 6564, 1999.

³⁸ R. Barro, *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, "NBER Working Papers", nr 5698, 1996.

rządowe, lepsze prawo, niższą inflację oraz lepsze terms-of-trade. Niestety, wyniki takich badań są obciążone błędami wynikającymi ze specyfiki tradycyjnych modeli ekonometrycznych. Ze względu na ograniczoną objętość pracy, wspomnę tylko o problemie korelacji między zmiennymi objaśniającymi, czy utrudnionej interpretacji łącznego wpływu poszczególnych zmiennych na wzrost gospodarczy³⁹. Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi przez Ciccone i Jarocińskiego⁴⁰, wyniki optymalizacji modelu są wrażliwe na zbiór danych – w zależności od danych użytych do regresji uzyskuje się odmienne determinanty wzrostu gospodarczego.

Istnieje również trzeci sposób modelowania problemu wzrostu gospodarczego – podejście wykorzystujące metodologię ekonometrii Bayesowskiej, czyli połączenie informacji wynikających z modeli teoretycznych i bazy empirycznej. Jego zastosowanie pozwoliło wskazać relatywną cenę inwestycji, odsetek ukończenia szkoły podstawowej, wstępny poziom PKB oraz regionalne zmienne binarne jako najważniejsze determinanty wzrostu gospodarczego.⁴¹ Niestety, wyniki uzyskane przez Sala-i-Martina, Doppelhofera i Millera nie mogą zostać bezpośrednio zaimplementowane do polityki gospodarczej ze względu na wykorzystanie wśród zmiennych objaśniających takich determinant, na które decydenci nie mają wpływu. Nikt nie jest w stanie przenieść Polski do Azji, mimo iż – w świetle wyników omawianego badania – uczyniłoby to z tego kraju gospodarczego tygrysa.

Ponadto, z konstruowaniem modeli ekonometrycznych mających na celu wskazanie determinant tempa rozwoju gospodarczego związany jest jeszcze jeden problem. Badania tego typu zwykle opierają się na estymacji równań podobnych do poniższego. Cechą charakterystyczną badań tego typu, jak zauważył Sala-i-Martin, jest fakt, iż współczynnik określający wpływ i -tej zmiennej na tempo rozwoju ekonomicznego (α_i) przyjmuje wartość istotną lub nieistotną statystycznie oraz dodatnią lub ujemną w zależności od zmiennych X_i włączonych do równania, co prowadzi do paradoksów, gdzie ta sama zmienna, zgodnie z modelem A, jest pozytywnie skorelowana ze wzrostem gospodarczym, natomiast zgodnie z modelem B - negatywnie⁴².

$$(1) \quad Y_i = A + \alpha_i * X_i + \varepsilon$$

gdzie:

Y_i – tempo rozwoju ekonomicznego;

A – stała;

α_i – estymowane współczynniki określające wpływ i -tej zmiennej.

³⁹ Ph. Dhrymes i in. *Criteria for Evaluation of Econometric Models* [w:] *Annals of Economic and Social Measurement*, 1 /3, 1972; zwłaszcza str. 22-28.

⁴⁰ A. Ciccone, M. Jarociński, *Determinants of economic growth: will data tell?*, „American Economic Journal: Macroeconomics”, tom 2, nr 4, 2010, s. 222-246.

⁴¹ X. Sala-i-Martin, Doppelhofer G., Miller R., *Determinants of Long Term Growth: A Bayesian Averaging of Classical Estimates Approach* [w:] *The American Economic Review*, tom 94, sierpień 2004.

⁴² X. Sala-i-Martin, *I just ran two milion regressions*, „The American Economic Review”, tom 87, nr 2, 1997, s. 178-183.

Estymacja drzewa decyzyjnego

Większość modeli ekonometrycznych wzrostu PKB opisanych w literaturze przedmiotu uzależnia poziom rozwoju ekonomicznego od zmiennych, których wartości są poza możliwościami wpływu polityków gospodarczych⁴³. Ponadto, autorzy badań najczęściej koncentrują się na wierności odwzorowania rzeczywistości, zamiast skupić wysiłki na wyborze możliwych do wykorzystania środków polityki gospodarczej

Ze względu na interpretację problemu jako wybór wśród zmiennych objaśniających – determinant wzrostu gospodarczego (a nie stworzenie modelu najlepiej objaśniającego rzeczywiste zmiany PKB), zdecydowałem się na podejście alternatywne w stosunku do omawianych badań. Po pierwsze, analizę przeprowadziłem na zbiorze danych złożonym ze zmiennych podlegających kontroli polityków gospodarczych (por. Załącznik 1). Po drugie, do identyfikacji istotnych determinant wzrostu gospodarczego wykorzystałem narzędzie eksploracji danych jakim są drzewa decyzyjne.

Drzewem decyzyjnym nazywamy graf spójny i acykliczny. Jest on uporządkowany w tym sensie, że jeden z węzłów jest korzeniem (początkiem drzewa) – podziałem zerowym. Węzły z nim bezpośrednio związane nazywane są poziomem pierwszym, a ich węzły potomne – poziomem drugim itd. Węzły, które nie posiadają kolejnych poziomów nazywane są liśćmi. Drzewo klasyfikacyjne służy do przewidywania funkcji, którą na podstawie wartości cech obiektu (tzw. atrybutów) przypisuje do jednej z rozłącznych kategorii⁴⁴. Główną zaletą w porównaniu do klasycznych modeli ekonometrycznych, gdzie klasyfikacja instancji odbywa się przez szacowanie liniowej kombinacji atrybutów, są stopniowe obliczenia. Dodatkowo, „liście” i „łodygi” stosowanego narzędzia mogą być łatwo interpretowane. To znacznie ułatwia praktyczne zastosowanie i może sprawić, iż – w przeciwieństwie do wyników badań nad determinantami rozwoju ekonomicznego prowadzonych w paradygmacie klasycznej ekonometrii – sformułowane wnioski zostaną wdrożone.

Konstruowanie modelu drzewa decyzyjnego polega na iteracyjnym poszukiwaniu sposobów podziału zbioru danych na podzbiory według wartości ich atrybutów, tak aby podzbiory były możliwie jednorodne ze względu na wartości zmiennej objaśnianej. Dokładniej, budowanie drzewa polega na:

1. Sprawdź warunek STOP: Jeśli wszystkie wartości zmiennej objaśnianej są takie same w zbiorze danych, algorytm zwraca „liść” przewidujący tę unikalną wartość.
2. Utwórz LIŚĆ: Jeśli wszystkie wartości determinanty (lub determinant) są takie same, tworzony jest „liść” przewidujący najczęstszą wartość zmiennej objaśnianej.

⁴³ A. Ciccone, M. Jarociński, *Determinants of economic growth: will data tell?*, „American Economic Journal: Macroeconomics”, tom 2, nr 4, 2010, s. 222-246.

⁴⁴ StatSoft, *Electronic Statistics Textbook*. Tulsa, <http://www.statsoft.com/textbook/classification-trees/> 22.02.2013.

3. lub zbuduj TEST: W innym przypadku znajdź atrybut, który gwarantuje największy przyrost informacji.
4. Wróć do punktu 1: Po dodaniu kolejnego poziomu drzewa, proces jest rekurencyjnie powtarzany dla ograniczonej liczby przypadków, znajdujących się na rozważanym liściu.

Podstawowym pojęciem, związanym z estymowaniem drzew decyzyjnych jest przyrost informacji (zwany inaczej dywergencją Kullback-Leiblera). Używany do określenia wzrostu wiedzy (inaczej: spadku entropii) o wartości zmiennej A, znając odpowiadającą jej wartość B.⁴⁵

$$PI(A, B) = E(A) - E(A|B)$$

Do estymacji modelu wykorzystano algorytm C4.5, opracowany przez Rossa Quinlan'a⁴⁶ oraz środowisko informatyczne programu Weka 3⁴⁷. Wybór momentu, w którym należy zaprzestać tworzenia nowych „liści”, ma znaczący wpływ na uzyskane wyniki. Zbyt duża głębokość drzewa klasyfikacyjnego, uniemożliwia generalizację wyników poza zbiór uczący. Idealna zasada zatrzymywania procesu dopasowywania drzewa do danych prowadzi do otrzymania liczby podziałów gwarantującej dobrą trafność predykcijną poza zbiorem uczącym. Najczęściej wykorzystywanymi metodami są zasady minimalnej liczby obiektów lub ich odsetka.

Algorytm C4.5 stanowi rozszerzenie algorytmu ID3 o etap przycinania (ang. pruning). Działanie algorytmu rozpoczyna się od węzłów na głębszych poziomach, postępując w stronę korzenia⁴⁸:

1. Proces rozpoczyna działanie od liści i kieruje się w stronę korzeni. Ze względu na konwencję przedstawiania drzew w odwrotny w stosunku do rzeczywistości sposób, działanie można określić angielskim terminem *bottom up*.
2. Rozważając pewien węzeł (nie liść), zostaje heurystycznie obliczona wartość błędu dla aktualnego poddrzewa.
3. Wartość przewidywanego błędu zostaje obliczona dla przypadku zastąpienia rozważanego węzła pojedynczym liściem.
4. Porównanie dwóch wartości z Punktu 2 i 3 pozwala zdecydować o ewentualnym przycięciu drzewa, gdy zastąpienie węzła przez pojedynczy liść nie zwiększa znacząco entropii.

W badaniu, zamiast tworzyć regresję poziomu wzrostu gospodarczego, modelowany problem zdefiniowano jako klasyfikację każdej z gospodarek do grupy tygrysów gospodarczych lub słoni.

⁴⁵ T. Mitchell, *Machine Learning*. Princeton. 1997.

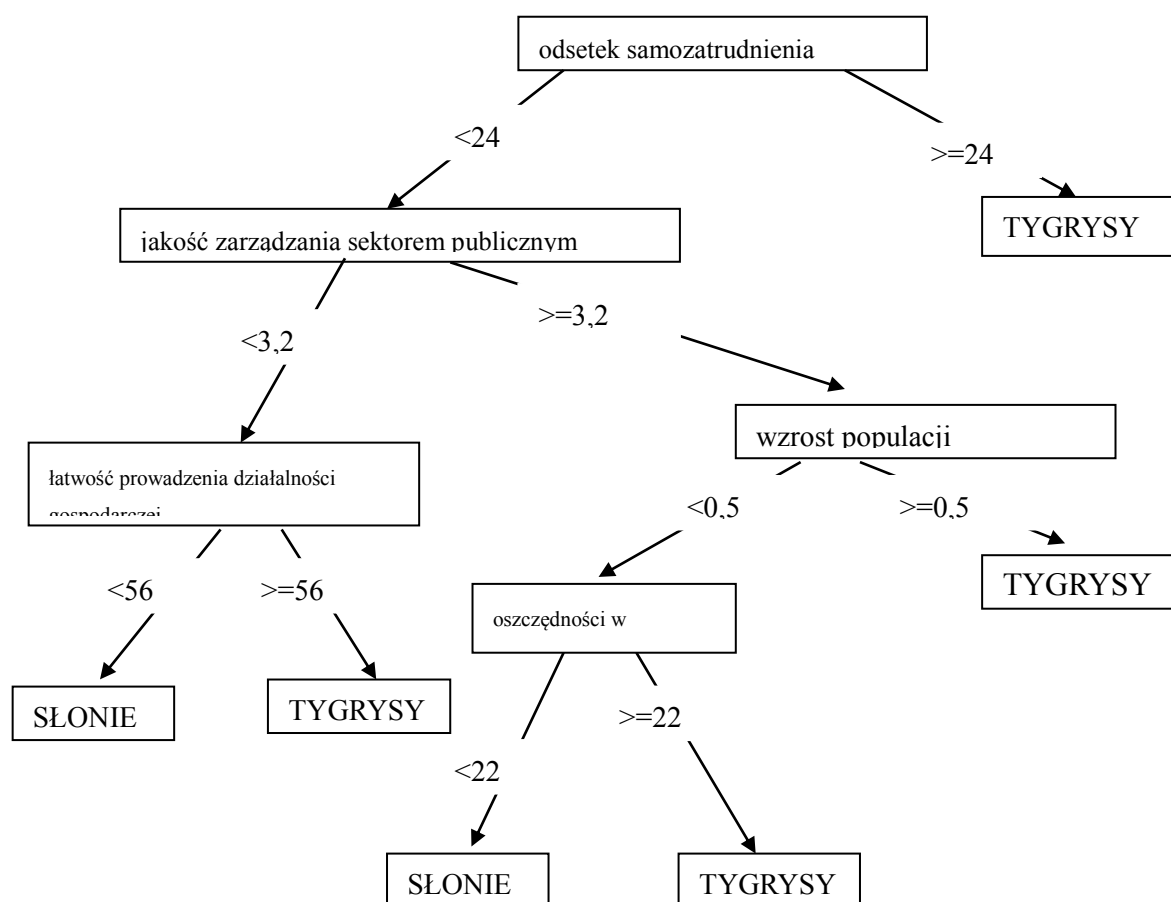
⁴⁶ T. Mitchell, *Machine Learning*, op. cit., s. 95.

⁴⁷ The University of Waikato, „Weka”, <http://www.cs.waikato.ac.nz/ml/weka/>, 29.01.2016.

⁴⁸ . Mitchell, *Machine Learning*, op. cit..

Grupę gospodarczych tygrysów zdefiniowano, podobnie jak autorzy określenia⁴⁹ - jako średni wzrost gospodarczy równy 7% lub większy. Biorąc pod uwagę okres 2008-2012, do grupy gospodarczych tygrysów zaliczono 12% wszystkich gospodarek, por. Załącznik 2. (tj. 23 kraje spośród 199 wszystkich gospodarek, których charakterystyki są zbierane przez Bank Światowy). Należy zauważyć, iż grupa szybko rozwijających się państw w znacznej części (26%) składa się z biednych krajów afrykańskich. Drugą najliczniejszą grupą (17%) są państwa byłego Związku Radzieckiego, por. Załącznik 2. Ich szybki wzrost gospodarczy może wiązać się z procesem transformacji gospodarczej. Te uwarunkowania należy wziąć pod uwagę w czasie analizy wyników empirycznych.

Rysunek. 3 Drzewo decyzyjne prezentujące determinanty zaliczenia danego kraju do grupy tygrysów gospodarczych.



Źródło: Opracowanie własne.

⁴⁹ Kim E. M., *The four Asian tiger: economic development and the global political economy*, Academic Press, San Diego 1998, str. 25.

Jako potencjalne determinanty wybrano zestaw 26 zmiennych, por. Załącznik 1. Wykorzystano dane dla roku 2010, który stanowi medianę okresu, dla którego liczone średni wzrost gospodarczy. Brakujące wartości są tożsame z 0. W przeciwieństwie do większości standardowych badań poświęconych problemowi poruszanemu w artykule, do analizy wybrano funkcje opisujące politykę gospodarczą kraju, pomijając inne, istotne zmienne, na które praktyk ekonomii politycznej nie ma wpływu. Przyczyną takiego wyboru jest cel przeprowadzania analizy – stworzenie praktycznych rekomendacji dla rządu. Natomiast estymacja modelu o wysokim współczynniku determinacji miała drugorzędne znaczenie.

Jak wynika z estymowanego modelu, zmienna przedstawiająca liczbę samozatrudnionych na 100 mieszkańców jest najważniejszym determinantem przynależności rozważanej ekonomiki do gospodarczych tygrysów, por. Rysunek 3. Obserwacja o dodatniej zależności między odsetkiem samozatrudnionych a wzrostem gospodarczym jest potwierdzana przez wyniki wcześniejszych badań. Stel, Carree i Thurik⁵⁰ zauważają zależność pomiędzy liczbą przedsiębiorców a dochodem per capita. Również Wennekens i Thurik⁵¹ zwracają uwagę na dodatnią zależność między wysokością PKB a przedsiębiorczością. Blanchflower⁵² nie znalazł istotnej zależności. Taki wniosek może wynikać z ograniczenia badania do krajów należących do OECD od 1966 roku. Zauważona tendencja – spadek samozatrudnienia w krajach wysoko rozwiniętych pozwala przypuszczać, iż odsetek pracujących na własny rachunek jest zależny od poziomu rozwoju gospodarczego i jest wyższy w krajach rozwijających się. Jak podkreślono w raporcie z badania, liczba przedsiębiorców jest związana z elastycznością gospodarki, co może wpływać na tempo wzrostu gospodarczego. Ponadto, Lindh i Ohlsson⁵³ zauważyli ujemną korelację pomiędzy samozatrudnieniem a bezrobociem.

Drugą determinantą wzrostu ekonomicznego, zgodnie z przedstawionym powyżej modelem empirycznym, jest jakość zarządzania sektorem publicznym. Badania oparte na tradycyjnych modelach ekonometrycznych nie pozwoliły na stwierdzenie takiego związku. Dla przykładu, metaanaliza badań empirycznych nie pozwoliła na stwierdzenie istotnego statystycznie związku⁵⁴, co jest związane prawdopodobnie z innym zdefiniowaniem zmiennej zależnej modelu lub odmiennej postaci matematycznej. Jednak teoretycznie może istnieć wykryta przez model zależność – lepsza

⁵⁰ A. Stel, M. Carree, R. Thurik, *The effect of entrepreneurial activity on national economic growth*, "Small business economics", tom 24, nr 3, 2005, s. 311-321.

⁵¹ S. Wennekens, R. Thurik, *Linking Entrepreneurship and Economic Growth*, "Small Business Economics" nr 13, 1999, s. 27-55.

⁵² D. Blanchflower, *Self employment in OECD countries*, "Labour economics", tom 7, nr 5, 2000, s. 471-505.

⁵³ T. Lindh, H. Ohlsson, *Self-employment and windfall gains: evidence from the Swedish lottery*, "The Economic Journal", nr. 106, 1996, s. 1515-1526.

⁵⁴ X. Sala-i-Martin i in., *Determinants...* op. cit.

jakość zarządzania sektorem publicznym oznacza większą efektywność inwestycji publicznych, co pozwala zmniejszyć środki potrzebne do uzyskania tych samych efektów⁵⁵.

Państwa, które charakteryzują się większym niż 0,5% rocznym wzrostem populacji, model klasyfikuje do gospodarczych tygrysów. Taki wynik jest prawdopodobnie związany z charakterystyką krajów które w ostatnich latach osiągnęły ponad 7% średni wzrost ekonomiczny – 1/4 stanowiły biedne państwa afrykańskie, notujące wysokie tempo przyrostu naturalnego. W przypadku zastosowania liniowego modelu wzrostu gospodarczego zaobserwowano zależność odwrotną⁵⁶.

Wielkość oszczędności w gospodarce jest jedną z kluczowych zmiennych determinujących wzrost gospodarczy, co wynika zarówno z badań teoretycznych⁵⁷, jak też z wcześniej przeprowadzonych badań empirycznych. Uzależnienie przynależności kraju do grupy tygrysów ekonomicznych od wysokiego poziomu oszczędności nie jest zaskoczeniem.

Zgodnie z estymowanym drzewem decyzyjnym na tempo wzrostu gospodarczego wpływa również łatwość prowadzenia działalności gospodarczej. Oprócz teoretycznej zależności związanej z większą przedsiębiorczością, która jest skorelowana z poziomem innowacyjności⁵⁸, w literaturze przedmiotu występują empiryczne potwierdzenia dodatniej zależności wzrostu gospodarczego i braku utrudnień prowadzenia działalności gospodarczej⁵⁹.

Pomimo niewysokiej trafności klasyfikacji, która wyniosła tylko 67% (tzw. zliczeniowy R^2), wybrane przez algorytm estymujący postać drzewa decyzyjnego determinanty – poza przypadkiem rocznego wzrostu populacji – są opisane w literaturze przedmiotu jako istotnie wpływające na rozwój ekonomiczny. Niska wartość współczynnika determinacji wynika z doboru parametrów algorytmu optymalizacyjnego, które uniemożliwiły zbyt ni rozrost drzewa decyzyjnego. Uzyskane wyniki mają wartość aplikacyjną. Mianowicie, pozwalają odpowiedzieć na pytanie co należy zrobić, aby Polska przybliżyła się do grupy gospodarczych tygrysów.

Rekomendacje dla polityki gospodarczej polskiego rządu

Produkt wytworzony przez polską gospodarkę stanowi około 4,2% PKB Unii Europejskiej⁶⁰, pomimo że pod względem liczby ludności nasz kraj zajmuje aż szóste miejsce. Te dane oddają różnice w dochodzie per capita, który dzieli nas od wysokorozwiniętych krajów zachodniej Europy. Jak

⁵⁵ V. Ranzi, H. Davoodi, *Corruption, Public Investment, and Growth*, "IMF Working Paper Series", nr 97/139, 1997.

⁵⁶ R. Barro, *Determinants...* op. cit.

⁵⁷ R. Solow, *A contribution to the theory of economic growth*, "The quarterly journal of economics", tom 70, nr 1, 1956, s. 65-94.

⁵⁸ Z. Acs, C. Audretsch, *Entrepreneurship and innovation*, "Discussion Papers on Entrepreneurship, Growth and Public Policy", Leipzig 2005.

⁵⁹ A. Stel, D. Storey, R. Thurik, *The Effect of Business Regulations on Nascent and Young Business Entrepreneurship*, "Small Business Economics", 2007, 28, str. 171-186.

⁶⁰ Oprac. zbiorowe, *World Economic Outlook*, International Monetary Fund 2012, str. 190.

zauważył Koopmans⁶¹, szybkość wzrostu gospodarczego zależy częściowo od zmiennych środowiskowych (rozumianych jako zmienne pozostające poza wpływem decydentów), ale również od zmiennych endogenicznych, poprzez które polityk gospodarczy może oddziaływać na tempo rozwoju kraju.

Od czasu wydzielenia się z nauk ekonomicznych polityki gospodarczej, istnieje spór pomiędzy zwolennikami ingerencji państwa w gospodarkę, a naukowcami wyznającymi pogląd, że koszty związane z błędnymi decyzjami rządu są większe niż te ponoszone z powodu nieefektywności rynku⁶². Przeprowadzona analiza empiryczna pozwala na stwierdzenie, iż druga, liberalna opcja z powyższej antynomii jest właściwszym wyborem. Jak powinna brzmieć odpowiedź na słynne pytanie Lucasa: *Czy istnieje akcja, jaką mógłby podjąć rząd kraju takiego jak Indie, która doprowadziłaby gospodarkę do wzrostu notowanego w Indonezji lub Egipcie?*⁶³ w przypadku Polski?

Uwzględniając determinanty znalezienia się wśród gospodarczych tygrysów wskazane przez model, polski rząd powinien skupić się na trzech głównych polach: ułatwić zakładanie i prowadzenie działalności gospodarczej, zwiększyć jakość zarządzania sektorem publicznym oraz podjąć działania sprzyjające zwiększaniu oszczędności.

Rząd powinien w największym możliwym stopniu uprościć przepisy regulujące prowadzenie działalności gospodarczej. Liczba osób samozatrudnionych, czyli prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą lub spółkę osobową jest związana z poziomem innowacyjności i szybkości dostosowywania do zmiennych warunków ekonomicznych, co bezpośrednio wpływa na szybkość wzrostu gospodarczego. Jak wskazuje Baczko⁶⁴, poziom innowacyjności, mierzony wydatkami na badania i rozwój, jest jedną z podstawowych różnic między ekonomią Polską a krajów wysokorozwiniętych. Warto odnotować pewne sukcesy na tym polu, np. wejście w życie 17. stycznia 2013 ustawy o tzw. jednym okienku, która znacznie uprościła i skróciła czas zakładania działalności gospodarczej. Kolejnym krokiem zmierzającym do większej swobody prowadzenia działalności gospodarczej powinno być zwiększenie przejrzystości systemu podatkowego. Ponadto ustawodawcy powinni dążyć do maksymalnego uproszczenia systemu prawa gospodarczego i niezmienności przepisów. Nieprzewidywalność regulacji prawnych powoduje wzrost ryzyka firm, których dotyczą planowane zmiany.

⁶¹ T. Koopmans, *On the Concept of Optimal Economic Growth*, Amsterdam 1965.

⁶² D. Rodrik, *One Economics. Many Recipes. Globalization, Institutions and Economic Growth*, Princeton University Press 2007, str. 12.

⁶³ R. Lucas, *On the mechanisms of economic development*, "Journal of Monetary Economics", tom 22. str. 8.

⁶⁴ T. Baczko, *Integrated micro indicators of innovativeness – new market and public policy institutional solution*, Warszawa 2007.

Badania nad indeksem mierzącym prawdopodobieństwo wywłaszczenia, niewywiązania się z kontraktu przez rząd, wielkość korupcji i poziom biurokracji świadczą o silnym wpływie stabilności systemu prawnego na wzrost gospodarczy⁶⁵. Dlatego tak ważna jest wysoka jakość zarządzania sektorem publicznym oraz przejrzystość ustawodawstwa. Efektywność dostarczania usług przez sektor publiczny można zwiększyć przez wprowadzenie mechanizmów rynkowych⁶⁶. Ważne jest również ograniczenie udziału rządu w gospodarce, co umożliwi obniżenie podatków lub zadłużenia. Biorąc pod uwagę zjawisko wypierania inwestycji przez zadłużenie sektora publicznego, takie działanie dodatkowo przyspieszy długookresowy wzrost gospodarczy⁶⁷.

Ostatni z obszarów działań, które zapewnią szybki wzrost gospodarczy polskiej ekonomii to zwiększenie oszczędności. Takie działanie przyczyni się do zmniejszenia realnej stopy procentowej i zwiększenia wartości inwestycji. Jak wspomniano powyżej, rząd powinien zredukować zadłużenie sektora publicznego oraz utrzymywać niską inflację – wymiana pomiędzy stabilnością cen a wzrostem gospodarczym, zaproponowana przez Philipsa, jest, jak wskazał Gosh i Philips iluzoryczna⁶⁸.

Podsumowując, postawione we wstępie zadanie uczynienia z polskiej ekonomii gospodarczego tygrysa jest bardzo ambitne. Być może 7% wzrost gospodarczy przy aktualnych uwarunkowaniach makroekonomicznych jest niemożliwy. Pomimo to nie można ustawać w wysiłkach zmierzających do zwiększenia efektywności gospodarowania, gdyż przyspieszenie wzrostu gospodarczego o tylko 1 punkt procentowy przyczyni się do podwojenia polskiego PKB za 100 lat.

Załącznik 1: Zmienne objaśniające użyte w modelu

Jako zmienne objaśniające w modelu użyto (dane dla roku 2010):⁶⁹ migracja netto, wysokość otrzymanej pomocy (US \$), proporcja miejsc zajmowanych przez kobiety w parlamencie (%), odsetek społeczeństwa z ukończoną szkołą średnią (%), wydatki na jednego studenta (% PKB per capita), wysokość deficytu budżetowego (% PKB), bilans rachunku bieżącego, wielkość eksportu (% PKB), łatwość prowadzenia działalności gospodarczej (1=państwo najbardziej przyjazne przedsiębiorcom), jakość zarządzania sektorem publicznym (1=niska, 6=wysoka), odsetek samozatrudnionych (%), zagraniczne inwestycje bezpośrednie (US \$), wielkość inwestycji z udziałem kapitału prywatnego w energię (US \$), wielkość inwestycji z udziałem kapitału prywatnego w telekomunikację (US \$), wielkość inwestycji z udziałem kapitału prywatnego w transport (US \$), wielkość inwestycji z

⁶⁵ J. Henisz, *The Institutional Environment for Economic Growth*, "Economics and Politics", tom 12, marzec 2000, s. 1-31.

⁶⁶ D. Osborne, *Reinventing Government*, "Public Productivity and Management Review", tom 16, 1993, s. 349-356.

⁶⁷ R. Kormendi, *Government Debt, Government Spending, and Private Sector Behavior*, "The American Economic Review", tom 73, nr 5, 1983, s. 994-1010.

⁶⁸ A. Gosh, S. Philips, *Warning: Inflation May Be Harmful to Your Growth*, "IMF Staff Papers", tom 45, 1998, s. 672-710.

⁶⁹ Dane zaczerpnięto z zasobów Banku Światowego, <http://data.worldbank.org/indicator>, 18.02.2013.

udziałem kapitału prywatnego w wodociągi i kanalizację (US \$), oszczędności w gospodarce (% PKB), inflacja – deflator PKB (%), wzrost bazy monetarnej (%), rzeczywista stopa procentowa depozytów (%), publiczne wydatki na opiekę zdrowotną (%), liczba użytkowników Internetu (%), stopa bezrobocia (%), odsetek zarobków przypadający na najwyższe 10% (%), odsetek zarobków przypadający na najniższe 10% (%), wydatki publiczne (% PKB).

Załącznik 2: Tygrysy gospodarcze

Grupa tygrysów gospodarczych (kraje o średnim wzroście ekonomicznym w latach 2008-2012 powyżej 7%) to: Argentyna, Azerbejdżan, Bhutan, Chiny, Ekwador, Etiopia, Gwinea, Ghana, Indie, Laos, Liban, Liberia, Mongolia, Nigeria, Panama, Papua Nowa Gwinea, Katar, Ruanda, Tadżykistan, Specjalny Region Administracyjny Makau, Timor Wschodni, Turkmenistan, Uzbekistan.

Grupa ekonomicznych słoni – pozostałe 176 krajów świata, o średnim wzroście gospodarczym w 2008-2012 mniejszym niż 7%.

O autorze

Mariusz Maziarz jest doktorantem na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Jego zainteresowania naukowe obejmują metodologię i filozofię ekonomii oraz metody ilościowe wykorzystywane do inferencji zależności przyczynowych.

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie analizy poświęconej wskazaniu cech odróżniających gospodarcze tygrysy (tj. kraje, które notują średnioroczne tempo wzrostu PKB większe niż 7%) od gospodarczych słoni. Autor artykułu wskazuje, iż dotychczasowe badania poświęcone temu zagadnieniu wykorzystują jako zmienne niezależne również zmienne znajdujące się poza obszarem wpływu polityków gospodarczych. Aby umożliwić praktyczne zastosowanie uzyskanych wyników, autor włączył do analizy wyłącznie takie zmienne, których wartość można kształtować poprzez politykę gospodarczą. Ponadto w badaniu zastosowano innowacyjną w tym obszarze metodę estymacji drzew decyzyjnych, która umożliwia uzyskanie wyników łatwiejszych w interpretacji niż tradycyjne modele ekonometryczne. Zgodnie z estymowanym modelem, tempo rozwoju gospodarczego zależy od: odsetka samozatrudnionych, tempa wzrostu populacji, oszczędności w gospodarce oraz łatwości prowadzenia działalności gospodarczej.

Summary

The article is aimed at presenting the results of the data-mining analysis focused on discovering the differences between economic tigers (i.e. economies that grow, on average, faster than 7 per cent per year) and economic elephants. I conclude the literature review by stating that the hitherto researches are based on databases which consist of variables that are impossible to be manipulated by economic policy-makers. In order to fill the gap in the literature, I estimate a model using only those variables that are manipulable. Moreover, instead of the usual econometric methodology, I applied the method coined on the ground of the data-mining, i.e. I estimated a decision tree with the C4.5 algorithm. According to the estimated model, economic development is determined by: number of self-employed, population growth, savings and the ease of doing business.

Korzyści i koszty wynikające z funkcjonowania Specjalnych Stref Ekonomicznych - podsumowanie 20 lat istnienia SSE w Polsce

Sylvia Przetacznik

Specjalne Strefy Ekonomiczne to wyodrębnione, niezamieszkałe części terytorium kraju, na terenach których może być prowadzona działalność gospodarcza na szczególnych warunkach.⁷⁰ Celem utworzenia SSE było przyspieszenie rozwoju gospodarczego wybranych regionów, głównie poprzez rozwój określonych dziedzin działalności gospodarczej, rozwój i wykorzystanie nowych rozwiązań technicznych i technologicznych, wzrost eksportu, tworzenie nowych miejsc pracy, zwiększenie konkurencyjności wytwarzanych wyrobów i świadczonych usług, a także zagospodarowanie istniejącego majątku przemysłowego, infrastruktury i niewykorzystanych zasobów naturalnych.⁷¹ Z punktu widzenia przedsiębiorstw inwestowanie na terenach stref jest korzystne ekonomicznie, ze względu na pomoc publiczną, jaką mogą otrzymać w formie zwolnień podatkowych⁷². Jednak czy forma pomocy publicznej, jaką są Specjalne Strefy Ekonomiczne jest korzystna ekonomicznie z perspektywy kraju oraz regionów, na terenie których strefy te działają? Jakie są koszty i korzyści wynikające z funkcjonowania SSE na terenie Polski? Czy zasadne jest dalsze wydłużanie okresu funkcjonowania stref? Na te pytania postaram się odpowiedzieć w niniejszej publikacji.

Perspektywa 20 lat funkcjonowania SSE w Polsce

Pierwsza w Polsce Specjalna Strefa Ekonomiczna SSE EURO-PARK Mielec została utworzona w październiku 1995 roku.⁷³ Oznacza to, że strefy na terenie Polski funkcjonują już ponad 20 lat. Początkowo zostały one powołane do życia na okres 20 lat, jednak ich czas funkcjonowania był do tej pory dwukrotnie wydłużany (w 2008 i 2013 roku). Według obecnych przepisów, SSE w Polsce

⁷⁰ Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz.U. 1994 nr 123 poz. 600, Art. 2.

⁷¹ Tamże, art. 3.

⁷² Zwolnienie podatkowe to pośrednia pomoc publiczna. Oznacza to, że wsparcie finansowe nie jest przekazywane bezpośrednio do przedsiębiorstwa. Pomoc publiczna w tym przypadku polega na pomniejszeniu należnych świadczeń od przedsiębiorstwa na rzecz sektora finansów publicznych.

⁷³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 września 1995r. w sprawie ustanowienia specjalnej strefy ekonomicznej w Mielcu, Dz.U. 1995 nr 107 poz. 526.

mają funkcjonować do 2026 roku.⁷⁴ Możliwość korzystania ze zwolnień z podatku dochodowego jest według inwestorów największą korzyścią z prowadzenia działalności na terenie SSE.⁷⁵ Jednak strefy oferują przedsiębiorcom znacznie więcej. Firmy strefowe mogą liczyć na możliwość korzystania z pełnej infrastruktury (grunty, drogi, gotowe hale produkcyjne, parkingi) oraz na wsparcie, jakie oferują inwestorom spółki zarządzające strefami.⁷⁶ Co więcej, duża liczba przedsiębiorstw skoncentrowana w strefach i w ich okolicach przyciąga różnorodne firmy usługowe i instytucje okołobiznesowe (banki, firmy consultingowe, kancelarie prawne, agencje ochrony, firmy sprzątające itd.). Dogodne warunki prowadzenia działalności na terenach SSE, chęć współpracy między przedsiębiorstwami oraz działania spółek zarządzających⁷⁷ wpływają na tworzenie coraz szerszych powiązań między firmami na terenach stref i w ich otoczeniu, co w dłuższej perspektywie skutkuje powstawaniem struktur klastrowych w regionach, w których funkcjonują strefy. Wszystkie te czynniki wpływają na wysoką atrakcyjności stref z perspektywy przedsiębiorców szukających lokalizacji dla nowych inwestycji. Świadczy o tym liczba i skala inwestycji realizowanych na terenach SSE. Od początku istnienia stref do końca 2014 roku wydano aż 2056 zezwoleń strefowych, a suma nakładów inwestycyjnych poniesionych przez inwestorów wyniosła ponad 101 mld zł.⁷⁸

Z założenia Specjalne Strefy Ekonomiczne, poprzez przyciąganie nowych inwestorów, miały wpływać pozytywnie na rozwój regionów i całego kraju. Cel ten został z całą pewnością zrealizowany, jednak efekty funkcjonowania stref należy analizować w znacznie szerszym kontekście. Istnienie SSE wiąże się z licznymi pozytywnymi skutkami dla otoczenia, rozpatrywanymi zarówno w kontekście ekonomicznym, jak i społecznym. Należy jednak pamiętać, że stosowanie tego typu pomocy publicznej pociąga za sobą również pewne koszty i negatywne konsekwencje.⁷⁹ W praktyce dopiero po latach funkcjonowania stref możliwa jest obserwacja ich rzeczywistego wpływu na otoczenie, analizując przy tym możliwie wszystkie, zarówno pozytywne, jak i negatywne efekty ich istnienia. Istotnym rozważaniem nasuwającym się na myśl omawiając tematykę SSE jest zasadność dalszego wydłużania okresu funkcjonowania stref. SSE zostały powołane do życia w połowie lat '90 XX wieku, głównie na obszarach podupadających okręgów przemysłowych, na terenach słabo

⁷⁴Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2013, Dz.U. 2013 poz. 981, Dz.U. 2013 poz. 980, Dz.U. 2013 poz. 979, Dz.U. 2013 poz. 978, Dz.U. 2013 poz. 977, Dz.U. 2013 poz. 976, Dz.U. 2013 poz. 968, Dz.U. 2013 poz. 969, Dz.U. 2013 poz. 970, Dz.U. 2013 poz. 971, Dz.U. 2013 poz. 972, Dz.U. 2013 poz. 973, Dz.U. 2013 poz. 974, Dz.U. 2013 poz. 975.

⁷⁵ *Specjalne strefy ekonomiczne po 2020 roku. Analiza dotychczasowej działalności oraz perspektywy funkcjonowania*, Ernst & Young, 2011, s. 61, <http://www.sse.slupsk.pl/images/Pobieranie/raporty/strefy%20po%202020%20roku.PDF>, 25.11.2015.

⁷⁶ Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz. cyt., Art. 8.

⁷⁷ Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2014 poz. 1854, Art. 1.

⁷⁸ *Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, Stan na 31 grudnia 2014*, s. 12-13, <http://www.mg.gov.pl/files/upload/7809/Raportwpdf.pdf>, 18.11.2015.

⁷⁹ M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, 1962.

rozwiniętych lub dotkniętych wysokim bezrobociem. W związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej konieczne było dostosowanie zasad udzielania pomocy publicznej w ramach SSE do przepisów unijnych⁸⁰, dzięki czemu pomoc publiczna w SSE jest w pełni zgodna z regulacjami UE dotyczącymi pomocy regionalnej.⁸¹ Obecnie regiony, w których są usytuowane strefy należą do terenów dobrze rozwiniętych w porównaniu z innymi obszarami kraju⁸². Nasuwa się więc pytanie: na ile zasadne jest ponoszenie przez państwo dalszych kosztów, oferując przedsiębiorcom strefowym tak znaczącą pomoc publiczną? Aby na to pytanie odpowiedzieć konieczna jest dokładna analiza wszystkich korzyści i kosztów związanych z funkcjonowaniem Specjalnych Stref Ekonomicznych.

Korzyści funkcjonowania SSE

Specjalne Strefy Ekonomiczne, jako obszary atrakcyjne inwestycyjnie przyciągają na swój teren nowych inwestorów. Z perspektywy otoczenia wiąże się to z wieloma korzyściami. Jednym z najistotniejszych profitów z tym związanych jest tworzenie nowych miejsc pracy. Na koniec 2014 roku firmy strefowe w całej Polsce zatrudniały w sumie ponad 295 tys. osób.⁸³ Dodatkowo, badania wskazują istotny wpływ przedsiębiorstw strefowych na tworzenie miejsc pracy wokół stref. Analiza danych dotyczących SSE EURO-PARK Mielec pokazuje, iż każde 1000 miejsc pracy utworzonych na terenie strefy generuje minimum 350 miejsc pracy w jej otoczeniu.⁸⁴ Natomiast z raportu stworzonego przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy wynika, że na każde 100 miejsc pracy na terenie SSE przypada, w zależności od branży, od 50 do 100 miejsc pracy w jej otoczeniu.⁸⁵ Można więc szacować, że strefy mogły wygenerować w sumie od 400 tys. do nawet 600 tys. miejsc pracy. Z badań przeprowadzonych przez firmę Ernst & Young wynika, że w gminach, w których funkcjonują strefy stopa bezrobocia jest niższa przeciętnie o 1,5-2,8 pkt proc. w porównaniu do pozostałych gmin. W przypadku powiatów różnica ta wynosi od 2,3 do 2,9 pkt proc.⁸⁶ Tak istotny wpływ SSE na rynek pracy regionu wynika w dużej mierze z szeroko zakrojonej współpracy firm strefowych z innymi przedsiębiorstwami. Są to głównie podmioty będące podwykonawcami przedsiębiorstw strefowych,

⁸⁰ Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 2000 nr 117 poz. 1228, Ustawa z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw, Dz.U. 2003 nr 188 poz. 1840.

⁸¹ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu.

⁸² *Specjalne Strefy Ekonomiczne po 2020 roku...*, dz. cyt., s. 40- 42.

⁸³ *Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, Stan na 31 grudnia 2014*, dz. cyt., s.15.

⁸⁴ B. Domański, K. Gwosdz, *Rola specjalnej strefy ekonomicznej. Spojrzenie syntetyczne*, [w:] B. Domanski, K. Gwosdz (red.), *Dziesięć lat doświadczeń pierwszej polskiej specjalnej strefy ekonomicznej*, Kraków 2005 s. 197.

⁸⁵ *Specjalne strefy ekonomiczne stan na 31 grudnia 2004r.*, s. 23, <http://www.mg.gov.pl/files/upload/7809/Raport%202004%20r.%20pdf.pdf>, 7.12.2015.

⁸⁶ *Specjalne Strefy Ekonomiczne po 2020 roku...*, dz. cyt., s. 6.

firmy budowlane, przewozowe, sprzątające, banki, firmy doradcze, instytucje finansowe i wiele innych.⁸⁷

Tworzenie nowych miejsc pracy wpływa korzystnie na wiele innych aspektów społeczno-gospodarczych. Większa liczba osób oficjalnie zatrudnionych oznacza wyższe dochody państwa oraz samorządów lokalnych z tytułu podatku PIT. Badania przeprowadzone w latach 2009-2012 pokazują, iż w przypadku gmin posiadających SSE, dochody z tytułu podatku PIT w przeliczeniu na mieszkańca były średnio o 188 zł wyższe, w porównaniu do gmin pozostałych.⁸⁸ Dodatkowo przedsiębiorstwa zatrudniające pracowników opłacają za nich składki na ubezpieczenia społeczne. Niższe bezrobocie to również mniejsze wydatki gmin na zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki z pomocy społecznej czy szeroko pojęte działania mające na celu pomoc bezrobotnym w znalezieniu pracy (utrzymanie urzędów pracy, szkolenia, wsparcie psychologiczne itp.).⁸⁹ Biorąc pod uwagę, że przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2014 roku wyniosło 3783 zł⁹⁰, można oszacować, że pracownicy zatrudnieni w przedsiębiorstwach strefowych zarobili w 2014 roku w sumie ponad 13,4 mld zł. Z punktu widzenia państwa, dodatkową korzyścią dla finansów publicznych jest zarówno podatek dochodowy zapłacony przez pracowników strefowych, jak i wszystkie składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne zapłacone przez pracownika i pracodawcę. Zestawienie szacunkowych dochodów budżetowych, z tytułu zapłaconego przez pracowników strefowych podatku dochodowego oraz zapłaconych przez pracowników i pracodawców składek na ubezpieczenia społeczne oraz zdrowotne dla poszczególnych lat od początku funkcjonowania SSE znajduje się w tabeli poniżej. Wyliczenia zostały zrobione przy założeniu, że pracownicy strefowi otrzymywali wynagrodzenie równe średniej krajowej w danym roku. Obliczone wartości uwzględniają przepisy podatkowe oraz wysokości składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne obowiązujące w poszczególnych latach.

⁸⁷ Tamże, s. 61- 63.

⁸⁸ R. Pastusiak, M. Bolek, M. Jabłońska, J. Keller, A. M. Kaźmierska, *Ocena efektywności funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce, część II*, s. 56, <http://www.mg.gov.pl/files/upload/7809/Raport%20SSE%20czII.pdf>, 9.11.2015.

⁸⁹ M. Księżyk, *Ekonomia. Podejście historyczne i perspektywne*, Kraków 2012, s. 393.

⁹⁰ *Komunikaty i obwieszczenia Prezesa GUS w 2015 roku*, <http://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/18,2015,kategoria.html>, [7.12.2015].

Tabela 1: Dochody budżetowe związane z zatrudnieniem pracowników strefowych w latach 1996 -2014 [dane w tys. zł].

Rok	Wartości dochodów	Rok	Wartości dochodów	Rok	Wartości dochodów
1996	1 596	2003	828 905	2010	3 957 466
1997	21 112	2004	1 067 534	2011	4 491 148
1998	96 760	2005	1 667 385	2012	4 982 177
1999	187 261	2006	2 294 714	2013	5 572 162
2000	383 491	2007	2 982 930	2014	6 410 290
2001	536 736	2008	3 423 089	Razem za lata 1996-2014	43 082 160
2002	661 541	2009	3 515 863		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Przeciętne wynagrodzenie w latach 1950-2014*, <http://www.zus.pl/default.asp?p=4&id=3381>, [7.12.2015], *Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, Stan na 31 grudnia 2014*, dz. cyt., s. 15, *Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, Stan na 31 grudnia 2011*, s. 14, <http://www.mg.gov.pl/files/upload/7809/raport%20-%20RM.pdf>, [7.12.2015], *Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, Stan na 31 grudnia 2008*, s. 17, <http://www.mg.gov.pl/files/upload/7809/Raport%20za%202008%20pdf.pdf>, [7.12.2015], *Specjalne strefy ekonomiczne na koniec 2005r.*, s. 4, <http://www.mg.gov.pl/files/upload/7809/Informacja%20o%20strefach%202005%20r.%20pdf.pdf>, [7.12.2015], P. Siudak, B. Wątor, *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce w latach 1995-2009*, Łódź 2011, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1990 r. w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, zgłaszania do ubezpieczenia społecznego oraz rozliczania składek i świadczeń z ubezpieczenia społecznego, Dz.U. 1990 nr 7 poz. 41, Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. 1998 Nr 137 poz.887, z późniejszymi zmianami, Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. 1991 nr 80 poz. 350, z późniejszymi zmianami.

Efektom tworzenia nowych miejsc pracy jest bogacenie się społeczeństwa.⁹¹ Dzieje się tak, ponieważ każda kolejna osoba zatrudniona osiąga dodatkowy dochód z pracy. Co więcej, większa liczba ofert pracy (większy popyt na siłę roboczą) wpływa na wzrost konkurencji między pracodawcami, a co za tym idzie na wzrost średniego wynagrodzenia w danym regionie. Dodatkowy dochód osiągany przez pracowników wydawany jest głównie w okolicach ich miejsca zamieszkania, co dodatkowo pobudza lokalną przedsiębiorczość. Badania przeprowadzone przez firmę Ernst & Young pokazują, że gminy, w których funkcjonują strefy osiągają średnio od 1300 zł do 2500 zł wyższą wartość wskaźnika PKB per capita niż gminy pozostałe. Natomiast wzrost zatrudnienia o 1000 osób prowadzi do wzrostu wartości PKB per capita na terenie danej gminy o około 310 zł do 460 zł.⁹² Warto również zaznaczyć pozytywny wpływ niskiego poziomu bezrobocia na sferę społeczną. Mniejsze bezrobocie oznacza niższy poziom przestępczości oraz patologii społecznych.⁹³

⁹¹ A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa 1954.

⁹² *Specjalne Strefy Ekonomiczne po 2020 roku...*, dz. cyt., s. 41.

⁹³ G. Becker, *Crime and Punishment: An Economic Approach*, [w:] *Essays in the Economics of Crime and Punishment*, 1974, <http://www.nber.org/chapters/c3625.pdf>, [16.02.2016].

Korzyścią z funkcjonowania stref, jaką osiągają zarówno budżet państwa, jak i budżety samorządów lokalnych jest podatek CIT lub PIT (w zależności od formy prawnej przedsiębiorstwa) płacony przez firmy strefowe. Co prawda przedsiębiorstwa korzystające z ulg strefowych są zwolnione z podatku dochodowego, jednakże zwolnienie to dotyczy jedynie działalności objętej zezwoleniem strefowym. W praktyce wielu inwestorów strefowych prowadzi na terenie strefy również działalność, która wykracza poza zakres zezwolenia. W sytuacji, gdy działalność ta przynosi dochód, jest on opodatkowany według zasad ogólnych. Co więcej, maksymalna wartość zwolnienia z podatku dochodowego w przypadku działalności objętej zwolnieniem strefowym jest iloczynem wartości kosztów kwalifikowanych i maksymalnej intensywności pomocy, zależnej od obszaru, na którym realizowana jest inwestycja oraz od wielkości przedsiębiorstwa (aktualnie wynosi od 15% do 70%). Po przekroczeniu maksymalnej wartości zwolnienia podatkowego, o ile dana firma nie otrzyma kolejnego zezwolenia strefowego, zobowiązana jest płacić całość podatku dochodowego.

Kolejnym podatkiem, jaki zobowiązane są płacić firmy strefowe jest podatek od nieruchomości. Co prawda zwolnienie z podatku od nieruchomości jest jednym z przywilejów, jakie mogą otrzymać podmioty prowadzące działalność na terenach SSE, jednak nie wszystkie gminy decydują się na stosowanie tej formy zachęty do inwestowania dla przedsiębiorców. O tym czy i na jakich zasadach oferowane będzie zwolnienie z podatku od nieruchomości dla firm strefowych na terenach poszczególnych gmin decydują same gminy.⁹⁴ Dodatkowo, część przedsiębiorstw może korzystać ze zwolnień z podatku od nieruchomości na podstawie przepisów ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw.⁹⁵ Mimo tego, w wielu przypadkach podatek od nieruchomości jest istotnym dochodem gmin, na których terenach usytuowane są przedsiębiorstwa. Badania pokazują, że w latach 2009-2012 dochody gmin posiadających SSE, z tytułu podatku od nieruchomości były średnio o 226,12 zł wyższe w przeliczeniu na mieszkańca, niż w przypadku gmin, na których terenie nie funkcjonują strefy.⁹⁶

Strefy mają istotny wpływ na rozwój gospodarki całego regionu. Przedsiębiorstwa strefowe korzystając z usług lokalnych firm wspierają przedsiębiorczość w regionie. Rozwijają się zarówno firmy oferujące różnego rodzaju usługi, jak i podmioty będące podwykonawcami przedsiębiorstw strefowych. Wielu inwestorów zachęca do lokowania na terenach SSE również swoich kooperantów. Dodatkowo, w związku z bogaceniem się mieszkańców regionu, powstają nowe sklepy oraz punkty usługowe dla mieszkańców. Badania przeprowadzone w latach 2009-2012 pokazują, że liczba podmiotów gospodarczych w powiatach posiadających SSE jest od 25% wyższa (w przypadku

⁹⁴ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. 1991 nr 9 poz. 31, art. 7 ust. 3.

⁹⁵ Ustawa z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych innych ustaw Dz. U. Nr 188, poz. 1840 z późn. zm., Art. 10, ust. 1.

⁹⁶ R. Pastusiak, M. Bolek, M. Jabłońska, J. Keller, A. M. Kaźmierska, *Ocena efektywności...*, dz. cyt., s. 51.

powiatów biedniejszych) do 225% wyższa (w przypadku powiatów bogatszych) niż w powiatach, na terenach których nie funkcjonują strefy. W przypadku gmin liczba podmiotów gospodarczych jest wyższa przeciętnie o około 722 podmioty na korzyść gmin posiadających SSE, co świadczy o znacznie wyższym stopniu aktywizacji zawodowej regionów z SSE.⁹⁷ Opisane powyżej przedsiębiorstwa tworzą nowe miejsca pracy i płacą podatki, co powoduje efekt dodatniego sprzężenia zwrotnego. Miejsca pracy oraz zapłacone podatki wpływają na dalsze bogacenie się regionu, wzrost siły nabywczej i zwiększenie popytu. Dzięki temu w regionie mogą powstać kolejne podmioty gospodarcze oferujące nowe produkty i usługi, tworząc przy tym kolejne miejsca pracy i płacąc podatki, co wpływa na dalsze bogacenie się regionu, itd.

Przedsiębiorstwa chcące rozpocząć działalność na terenie SSE, obok uzyskania zezwolenia strefowego, zazwyczaj są zmuszone zakupić działkę przeznaczoną pod inwestycję lub gotową halę produkcyjną na terenie wybranej strefy. Ponadto firmy strefowe są zobowiązane do uiszczania opłat za administrowanie i zarządzanie strefą. Zarówno dochody uzyskane ze sprzedaży gruntów należących do spółek zarządzających, jak i wyżej wymienione opłaty za administrowanie i zarządzanie strefami są przekazywane spółkom zarządzającym i są one ich głównymi źródłami dochodów.⁹⁸ Do najistotniejszych wydatków spółek zarządzających SSE można zaliczyć między innymi wydatki związane z promocją strefy i budową infrastruktury na terenie SSE. Analizując wartości wyników finansowych spółek zarządzających strefami za lata 2000-2014, można stwierdzić że we wszystkich analizowanych latach zsumowane wyniki finansowe dla wszystkich tych spółek były dodatnie. W 2014 roku wartość wyników finansowych wszystkich spółek zarządzających strefami wyniosła w sumie 46 472 800 zł, natomiast ich wartość dla lat 2000-2014 wynosi łącznie 616 822 800. Biorąc pod uwagę fakt, że akcjonariuszami spółek zarządzających SSE są w większości podmioty publiczne, zyski tych spółek można również traktować, jako korzyść z funkcjonowania Specjalnych Stref Ekonomicznych. Sumaryczne wartości wyników finansowych spółek zarządzających strefami w latach 2000-2014 znajdują się w tabeli poniżej.

⁹⁷ Tamże, s. 15.

⁹⁸ *Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, Stan na 31 grudnia 2014*, dz. cyt., s. 34.

Tabela 2: Wynik finansowy netto działalności spółek zarządzających strefami za lata 2000-2014 [dane w tys. zł].

Rok	Wynik finansowy	Rok	Wynik finansowy	Rok	Wynik finansowy
2000	7 945,4	2006	34 919,2	2012	51 609,5
2001	10 903,2	2007	80 758	2013	43 346,9
2002	12 933	2008	107 503,6	2014	46 472,8
2003	19 776,7	2009	43 938,6	Razem za lata 2000-2014	616 822,8
2004	3 144,1	2010	70 931,4		
2005	32 468,7	2011	50 171,7		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, Stan na 31 grudnia 2014*, dz. cyt., s. 34-35, : *Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, Stan na 31 grudnia 2009 r.*, s. 27-28, <http://www.mg.gov.pl/files/upload/7809/rapo.pdf>, [7.12.2015], R. Pastusiak, J. Gajdka, M. Jabłońska, J. Keller, J. Koziński, B. Krzeczewski, *Ocena efektywności funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce, część I*, s. 48, <http://www.mg.gov.pl/files/upload/7809/Raport%20SSEI.pdf>, [2.11.2015].

Wśród najistotniejszych niematerialnych korzyści związanych z lokowaniem się nowych przedsiębiorstw na terenie SSE jest przede wszystkim napływ do Polski nowych technologii i rozwiązań biznesowych.⁹⁹ Firmy szkolą swoich pracowników, a także współpracują z lokalnymi przedsiębiorstwami i ośrodkami akademickimi. To wszystko ułatwia przepływ wiedzy i umożliwia przenoszenie „know how” do polskich przedsiębiorstw. Zdobyta przez pracowników wiedza, doświadczenie i kultura pracy mogą być wykorzystywane do tworzenia innowacji i do wprowadzania najnowszych rozwiązań biznesowych również w polskich, lokalnych przedsiębiorstwach.

Niezwykle istotny jest wpływ stref na poprawę konkurencyjności kraju i poszczególnych regionów w skali międzynarodowej. Nie należy zapominać, że większość państw Europejskich, w tym kraje Europy Środkowo-Wschodniej, stosuje liczne instrumenty pomocy publicznej w celu przyciągnięcia na swój teren jak największej liczby inwestorów. W regionie Europy Środkowo-Wschodniej Strefy Ekonomiczne pełniące podobne funkcje, jak SSE w Polsce funkcjonują na terenie Łotwy, Litwy, Rumunii i Estonii. Jednak pozostałe kraje regionu również stosują różnorodne formy wsparcia inwestorów, na przykład zwolnienia z podatku CIT dostępne w Czechach, Bułgarii i na Słowacji.¹⁰⁰ Konkurencja między krajami na tym polu jest coraz większa. Może o tym świadczyć niedawny przypadek koncernu Jaguar, który po negocjacjach z takimi państwami jak Polska, Węgry, Meksyk czy Słowacja, na ostateczną lokalizację swojej inwestycji wybrał Słowację, dzięki czemu planuje zainwestować tam aż 1,4 mld zł. Na decyzję koncernu w znacznym stopniu wpłynęła

⁹⁹ Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz. cyt., Art. 3, pkt 2, *Specjalne Strefy Ekonomiczne po 2020 roku...*, dz. cyt., s. 32- 33.

¹⁰⁰ *Specjalne Strefy Ekonomiczne* Edycja 2012, KPMG, s. 48-49, *Specjalne Strefy Ekonomiczne po 2020 roku...*, dz. cyt., s. 74-76.

zaproponowana przez Słowację wielkość bezpośredniej pomocy publicznej. Słowacki skarb państwa zaoferował dotację w wysokości 130 mln euro, co odpowiada 9% wartości planowanej inwestycji. Oferta rządu słowackiego była na tyle kosztowna, że zaproponowanie podobnych warunków ze strony Polski zostało uznane za zbyt obciążające budżet państwa.¹⁰¹ Opisany przypadek pokazuje jak dużą pomoc publiczną są w stanie zaoferować państwa, aby przyciągnąć do siebie dużych inwestorów. Polska nie oferuje przedsiębiorcom tak znaczącej bezpośredniej pomocy publicznej, jednak Specjalne Strefy Ekonomiczne są pośrednią formą wsparcia przedsiębiorstw, która może z powodzeniem konkurować na rynku międzynarodowym o napływ nowych inwestycji, głównie ze względu na stosunkowo wysoką intensywność pomocy oraz korzystne warunki prowadzenia działalności stworzone na terenie SSE. O wysokiej atrakcyjności inwestycyjnej Polski świadczą wyniki badań opublikowane w raporcie firmy Ernst & Young z 2015 roku. Badania te pokazują, że w 2014 roku Polska była na 7 miejscu w Europie pod względem liczby bezpośrednich inwestycji zagranicznych lokowanych na jej terenie (132 inwestycje) oraz na 3 miejscu pod względem liczby miejsc pracy stworzonych przez te inwestycje (15 485 miejsc pracy).¹⁰²

Lokowanie przedsiębiorstw na terenach SSE zwiększa ponadto możliwości nadzoru państwa nad tymi przedsiębiorstwami. Sam wybór lokalizacji dla stref oraz określenie maksymalnej intensywności pomocy publicznej dla poszczególnych regionów zachęca firmy do otwierania fabryk na terenach słabiej rozwiniętych lub narażonych na wysoki poziom bezrobocia, co niekoniecznie miałyby miejsce w przypadku braku zróżnicowanej pomocy publicznej dla poszczególnych regionów. Dodatkowo, precyzyjne określenie granic stref pozwala na lepsze zagospodarowanie terenu na terenach gmin - w zależności od potrzeb firmy mogą być lokowane z dala od zabudowań, na peryferiach miast czy w specjalnie wyznaczonych „dzielnicach przemysłowych”. Co więcej, aby uzyskać zezwolenie strefowe należy spełnić określone warunki, a aby móc korzystać z ulg strefowych konieczne jest ponoszenie nakładów inwestycyjnych lub zatrudnianie pracowników.¹⁰³ Określony jest zamknięty katalog kosztów kwalifikowanych, na podstawie których obliczane są wartości ulg podatkowych.¹⁰⁴ To wszystko sprawia, że strefy przyciągają jedynie te przedsiębiorstwa, które spełniają określone wymagania, co umożliwia państwu selekcję potencjalnych inwestorów. Na koniec warto dodać, że firmy strefowe są poddawane większej liczbie znacznie szerzej zakrojonych kontroli

¹⁰¹ D. Walewska, *Jak Słowacja wygrała Jaguara*, <http://www4.rp.pl/Motoryzacja/309069847-Jak-Slowacja-wygrala-Jaguara.html>, [12.11.2015], <http://www.rp.pl/Motoryzacja/312119922-Jaguar-podpisal-porozumienie-ws-budowy-fabryki-na-Slowacji.html#ap-1>, [13.02.2016].

¹⁰² *EY's attractiveness survey Europe 2015 Comeback time*, EY 2015, s. 2.

¹⁰³ Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, dz. cyt., art. 16.

¹⁰⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004, Dz.U. 2004 nr 226 poz. 2286, Dz.U. 2004 nr 224 poz. 2271, Dz.U. 2004 nr 224 poz. 2270, Dz.U. 2004 nr 222 poz. 2253, Dz.U. 2004 nr 222 poz. 2252, Dz.U. 2004 nr 222 poz. 2251, Dz.U. 2004 nr 222 poz. 2250, Dz.U. 2004 nr 220 poz. 2232, Dz.U. 2004 nr 219 poz. 2217, Dz.U. 2004 nr 218 poz. 2211, Dz.U. 2004 nr 218 poz. 2210, Dz.U. 2004 nr 218 poz. 2209, Dz.U. 2004 nr 215 poz. 2184, Dz.U. 2004 nr 215 poz. 2183.

niż pozostałe przedsiębiorstwa.¹⁰⁵ Są to przede wszystkim kontrole prawidłowości korzystania z pomocy publicznej udzielanej w formie zwolnienia podatkowego, kontrole wypełnienia warunków zezwolenia czy kontrole zgodności pomocy z zasadami wspólnego rynku. Większa liczba kontroli zmniejsza prawdopodobieństwo popełniania przez firmy nadużyć, a w przypadku ich wystąpienia zwiększa szanse na ich wychwycenie.

Koszty funkcjonowania SSE

Podstawowym kosztem związanym z funkcjonowaniem Specjalnych Stref Ekonomicznych są ulgi podatkowe, które z perspektywy budżetu państwa są kosztami utraconych wpływów podatkowych. Przedsiębiorstwa na podstawie uzyskanych zezwoleń strefowych mają możliwość odliczenia od podatku część kosztów kwalifikowanych. Dodatkowo spółki zarządzające strefami również korzystają ze zwolnień z podatku dochodowego. To w znacznym stopniu zmniejsza dochody państwa oraz samorządów lokalnych z tytułu podatków PIT i CIT. Wartości wszystkich zwolnień podatkowych, z jakich skorzystały przedsiębiorstwa działające na terenach stref oraz spółki zarządzające strefami w latach 1998-2013 widoczne są w tabeli poniżej.

Tabela 3: Zwolnienia podatkowe przedsiębiorców i spółek zarządzających strefami w latach 1998-2013 [dane w tys. zł].

Rok	Wartość zwolnienia	Rok	Wartość zwolnienia	Rok	Wartość zwolnienia
1998	30 560	2004	600 185	2010	1 517 971
1999	123 469	2005	587 816	2011	1 829 753
2000	241 526	2006	868 164	2012	1 633 383
2001	407 912	2007	1 084 333	2013	2 289 140
2002	496 954	2008	1 089 439	Razem za lata 1998-2013	14 633 588
2003	611 424	2009	1 221 559		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: : *Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, Stan na 31 grudnia 2014, dz. cyt., s. 29.*

Z funkcjonowaniem SSE wiążą się również wydatki ponoszone na budowę infrastruktury oraz promocję stref. Wydatki związane z promocją stref ponoszą w całości spółki zarządzające strefami, natomiast koszty budowy infrastruktury strefowej ponoszą, oprócz nich, głównie gminy, gestorzy

¹⁰⁵ Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, dz. cyt., art. 18, 19, 19a, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach specjalnych stref ekonomicznych, Dz.U. 2008 nr 232 poz. 1548, § 5, A. Tałasiewicz (red.) *Prawne i podatkowe aspekty prowadzenia działalności w Specjalnych Strefach Ekonomicznych*, Warszawa 2010, s. 223- 235.

mediów oraz Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad. Do końca 2014 wartość wszystkich wydatków związanych z promocją SSE oraz budową infrastruktury strefowej wyniosła 3 670 010 000 zł. Część z tych wydatków poniosły spółki zarządzające strefami i zostały one uwzględnione w sprawozdaniach finansowych tych spółek. Biorąc pod uwagę dodatnią wartość zsumowanych wyników finansowych wszystkich spółek zarządzających SSE w poszczególnych latach, można wnioskować, że dochody tych spółek w całości pokryły wydatki związane z promocją i budową infrastruktury strefowej. Wydatki nie uwzględnione w sprawozdaniach zarządzających strefami, poniesione przez pozostałe podmioty wyniosły do końca 2014 roku w sumie 2 323 500 000 zł. Skumulowane wartości wydatków związanych z promocją stref oraz budową infrastruktury na koniec 2013 i 2014 roku widoczne są w tabeli poniżej.

Tabela 4: Skumulowane wartości wydatków na promocję stref oraz na rozwój infrastruktury strefowej [dane w tys. zł].

Skumulowane wydatki na promocję stref (ponoszone w całości przez spółki zarządzające strefami)		Skumulowane wartości wydatków na budowę infrastruktury strefowej			
		Spółki zarządzające strefami		Pozostali	
2013	2014	2013	2014	2013	2014
62 260	70 010	1 178 700	1 276 500	2 030 800	2 323 500

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, Stan na 31 grudnia 2014*, dz. cyt., s. 36-37, 39.

Analizując negatywne skutki funkcjonowania SSE należy wspomnieć o występującym efekcie substytucji oraz efekcie biegu jałowego. Efekt substytucji występuje wtedy, gdy przedsiębiorstwa przenoszą swoje oddziały z innych miejsc na terenie kraju na obszary stref, ze względu na dostępną pomoc publiczną udzielaną firmom strefowym. W takiej sytuacji podmioty zmieniają jedynie miejsce prowadzenia działalności. Zakładając, że firmy te przenosząc się na tereny stref nie zwiększają ilości zatrudnionych pracowników, udzielona im pomoc publiczna w formie zwolnień podatkowych jest dla budżetu państwa jedynie stratą i nie przynosi żadnych dodatkowych korzyści. Warto jednak zauważyć, że w niektórych przypadkach przedsiębiorstwa, które przeniosły swoje inwestycje na tereny stref mogły również rozważyć przeniesienie swoich oddziałów do innych krajów, w których otrzymałyby lepsze warunki pomocy publicznej. Tak więc, gdyby SSE nie istniały, firmy te mogłyby zdecydować się na przeniesienie inwestycji poza terytorium Polski, co byłoby dla kraju sporą stratą. W przypadku efektu biegu jałowego konsekwencje są już bardziej jednoznaczne. Efekt biegu jałowego występuje wtedy, gdy przedsiębiorca jest zdecydowany na ulokowanie inwestycji w danym regionie, wybiera więc obszar SSE ze względu na ulgi podatkowe, jednak nawet, gdyby strefa nie

istniała, inwestycja zostałaby zlokalizowana w tym samym regionie. W związku z tym każdy przypadek występowania efektu biegu jałowego jest stratą dla budżetu państwa w wysokości wykorzystanej przez dane przedsiębiorstwo pomocy publicznej. Występowanie zarówno efektu substytucji, jak i efektu biegu jałowego potwierdzają badania z 2009 roku. Efekt substytucji mógł wystąpić w przypadku 50 na 112 ankietowanych podmiotów, natomiast wysokie ryzyko wystąpienia efektu biegu jałowego istnieje w przypadku 27 na 112 ankietowanych przedsiębiorstw.¹⁰⁶

Konsekwencją tworzenia stref jest również ingerencja w wolny rynek i zaburzenie konkurencji między przedsiębiorstwami. Firmy działające na terenie stref korzystają ze zwolnień podatkowych, przez co mogą być bardziej konkurencyjne w porównaniu do przedsiębiorstw działających poza SSE. Niestety, negatywny wpływ na konkurencję między firmami mają wszelkie stosowane formy pomocy publicznej.

Za negatywny skutek tworzenia stref można również uznać koncentrowanie znacznej liczby przedsiębiorstw na stosunkowo niewielkim terenie wyznaczonym przez strefy, co może to wpływać na wzrost zanieczyszczenia powietrza na tym terenie, większy hałas i wzmożony ruch samochodowy, natomiast w dłuższej perspektywie może powodować wzrost zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego między regionami, na korzyść regionów, na których terenie funkcjonują strefy. Stosowanym z powodzeniem rozwiązaniem, które z pewnością ogranicza występowanie tego zjawiska jest tworzenie dużej liczby podstref. Dzięki temu przedsiębiorstwa chcące zainwestować na terenie SSE mają do wyboru większą liczbę lokalizacji, a skutkiem tego jest bardziej równomierny rozwój regionów. Dodatkowo niezwykle istotne jest bezwzględne egzekwowanie przestrzegania wszelkich norm ekologicznych przez przedsiębiorstwa oraz budowa odpowiedniej infrastruktury transportowej (zwłaszcza obwodnic miast, które odciążą centra miast od nadmiernej ilości zanieczyszczeń i hałasu, będących konsekwencją wzmożonego ruchu samochodowego na terenach wysoko rozwiniętych przemysłowo), co w znacznym stopniu ograniczy koszty społeczne mogące wystąpić na wszystkich terenach wysoko uprzemysłowionych, nie tylko w otoczeniu stref.

Podsumowanie

Na decyzję o wyborze lokalizacji dla danej inwestycji wpływa wiele czynników, jednak dostępność pomocy publicznej można uznać za jeden z bardziej istotnych. Badania firmy Ernst & Young z 2011 roku wskazują na pozytywną korelację między wielkością udzielonej pomocy publicznej, a wartością bezpośrednich inwestycji zagranicznych w poszczególnych krajach Europy.¹⁰⁷

¹⁰⁶ P. Siudak, B. Wątopek, *Specjalne strefy ekonomiczne...*, dz. cyt., s. 85-86, 92.

¹⁰⁷ *Specjalne Strefy Ekonomiczne po 2020 roku...*, dz. cyt., s. 23.

Co istotne, różne formy pomocy publicznej są powszechnie stosowanym narzędziem przyciągania inwestorów w wielu krajach w Europie i na świecie. Stosują je również kraje, które bezpośrednio rywalizują z Polską o napływ nowych inwestycji, takie jak Słowacja, Czechy, Węgry, Bułgaria czy Rumunia. Oznacza to dużą konkurencję o nowe projekty inwestycyjne pomiędzy krajami Europy Środkowo-Wschodniej.¹⁰⁸

Aby przyciągnąć jak największą liczbę inwestorów, konieczne jest stworzenie korzystnych warunków dla inwestycji. Bez wątpienia Specjalne Strefy Ekonomiczne są elementem polityki gospodarczej państwa, który zachęca przedsiębiorców do inwestowania w Polsce. Może o tym świadczyć aż 2056 wydanych zezwoleń strefowych i ponad 101 mld. zł zainwestowanego kapitału na terenach SSE do końca 2014 roku, z czego ponad 80% to inwestycje zagraniczne.¹⁰⁹

Poniższa tabela zawiera syntetyczne zestawienie wszystkich korzyści i kosztów związanych z funkcjonowaniem Specjalnych Stref Ekonomicznych w Polsce opisanych w niniejszej pracy.

Tabela 5: Zestawienie korzyści i kosztów związanych z funkcjonowaniem SSE.

Korzyści	Koszty
Podatek PIT, składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne z tyt. zatrudniania pracowników w SSE.	Niezapłacony podatek dochodowy od firm strefowych (wykorzystane ulgi strefowe).
Podatek CIT, VAT, podatek od nieruchomości zapłacone przez firmy strefowe.	Zwolnienia od podatku od nieruchomości dla przedsiębiorstw strefowych, stosowany w niektórych gminach.
Spadek bezrobocia, bogacenie się regionu i całego kraju, wzrost wartości wskaźnika PKB per capita.	Wydatki związane z budową infrastruktury strefowej, promocją stref.
Poprawa konkurencyjności regionu i kraju na tle międzynarodowym.	Efekt substytucji i efekt biegu jałowego.
Powstawanie przedsiębiorstw wokół stref, tworzenie nowych miejsc pracy również w okolicach SSE.	Ingerencja w wolny rynek i mogący wystąpić efekt wypierania.
Poprawa postawy przedsiębiorczej wśród mieszkańców regionu, rozwój lokalnych przedsiębiorstw usługowych i handlowych	Kumulowanie przedsiębiorstw na niewielkim obszarze i związane z tym koszty społeczne oraz nierównomierny rozwój regionów.
Przyptyw innowacji, nowoczesnych rozwiązań biznesowych, „know how”, możliwość podnoszenia kwalifikacji pracowników.	
Współpraca firm strefowych ze szkołami.	
Lepsza możliwość nadzoru nad firmami strefowymi w porównaniu do pozostałych przedsiębiorstw.	

Źródło: Opracowanie własne.

¹⁰⁸ Tamże, s. 22- 23.

¹⁰⁹ Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, Stan na 31 grudnia 2014, dz. cyt., s. 3, 20- 21.

Podstawowym instrumentem, będącym równocześnie największym kosztem związanym z funkcjonowaniem stref są ulgi podatkowe. Ankieta przeprowadzona przez P. Siudak i B. Wątopek w 2009 roku pokazała, że dla 65% ze 195 ankietowanych inwestorów strefowych ulga w podatku dochodowym była czynnikiem o największym znaczeniu, decydującym o podjęciu działalności w SSE.¹¹⁰ Z kolei badania firmy Ernst & Young z 2011 roku ukazują, że aż 96,7% inwestorów strefowych uważa ulgi podatkowe za główną korzyść prowadzenia działalności na terenach stref.¹¹¹

Z perspektywy budżetu państwa i samorządów lokalnych niezapłacony podatek dochodowy od firm strefowych jest największą stratą związaną z funkcjonowaniem SSE. Z drugiej strony najbardziej znaczącą korzyścią jest wpływ stref na rynek pracy. Wzrost zatrudnienia oznacza wyższy dochód w danym regionie, a co za tym idzie wyższe dochody państwa z tytułu zapłaconego podatku dochodowego oraz składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne. Tabela 6 pokazuje zestawienie dochodów związanych z zatrudnianiem pracowników strefowych z utraconymi wpływami w związku z korzystaniem przez firmy strefowe z ulg podatkowych. Na jej podstawie można wnioskować, że w analizowanych latach dodatkowe wpływy do budżetu znacząco przewyższały utracone korzyści, a suma wartości wpływów w latach 1996-2013 ponad 2,5 krotnie przewyższała sumaryczną wartość strat.

Tabela 6: Zestawienie wartości dochodów budżetowych z tytułu zatrudniania pracowników strefowych z wartościami wpływów utraconych w związku z korzystaniem przez firmy strefowe z ulg podatkowych w poszczególnych latach.

Rok	Wartości dochodów [tys. zł]	Utracona korzyść [tys. zł]	Udział dochodów w utraconych korzyściach [%]	Rok	Wartości dochodów [tys. zł]	Utracona korzyść [tys. zł]	Udział dochodów w utraconych korzyściach [%]
1996	1 596	0	-	2006	2 294 714	868 164	264%
1997	21 112	0	-	2007	2 982 930	1 084 333	275%
1998	96 760	30 560	317%	2008	3 423 089	1 089 439	314%
1999	187 261	123 469	152%	2009	3 515 863	1 221 559	288%
2000	383 491	241 526	159%	2010	3 957 466	1 517 971	261%
2001	536 736	407 912	132%	2011	4 491 148	1 829 753	245%
2002	661 541	496 954	133%	2012	4 982 177	1 633 383	305%
2003	828 905	611 424	136%	2013	5 572 162	2 289 140	243%
2004	1 067 534	600 185	178%	Razem 1996-2013	36 671 870	14 633 588	251%
2005	1 667 385	587 816	284%				

Źródło: Opracowanie własne.

¹¹⁰ P. Siudak, B. Wątopek, *Specjalne strefy ekonomiczne...*, dz. cyt., s.87.

¹¹¹ *Specjalne Strefy Ekonomiczne po 2020 roku...*, dz. cyt., s. 59.

Oprócz stosowanych ulg strefowych, istotne są wydatki dotyczące działalności spółek zarządzających SSE (w tym przeznaczone na promocję stref) oraz koszty budowy infrastruktury strefowej poniesione przez gminy, gestorów mediów oraz GDDKiA. Aby sprawdzić czy poniesienie tak znacznych wydatków było opłacalne, warto porównać najważniejsze, wyliczone dochody z głównymi kosztami związanymi z funkcjonowaniem stref. W poniższym zestawieniu wszystkie dochody oraz koszty poniesione przez spółki zarządzające strefami zostały uwzględnione w pozycji „wyniki finansowe spółek zarządzających strefami za lata 2000-2013”. Pozycja „wydatki na budowę infrastruktury strefowej za lata 1996-2013” zawiera jedynie wartość wydatków na infrastrukturę strefową poniesione przez inne podmioty niż spółki zarządzające SSE.

Tabela 7: Zestawienie wartości dochodów państwa z tytułu zatrudniania pracowników strefowych i wyników finansowych spółek zarządzających strefami z wartością utraconego podatku dochodowego i wydatkami na budowę infrastruktury strefowej poniesionymi przez podmioty inne niż spółki zarządzające strefami. Dane sumaryczne za lata 1996-2013 [w tys. zł].

Dochody	Wartość	Koszty	Wartość
Dochody z tytułu zatrudniania pracowników strefowych za lata 1996-2013	36 671 870	Utracony podatek dochodowy w związku z korzystaniem z ulg strefowych za lata 1996-2013	14 633 588
Wyniki finansowe spółek zarządzających strefami za lata 2000-2013	570 350	Wydatki na budowę infrastruktury strefowej za lata 1996-2013	2 030 800
Dochody w sumie	37 242 220	Koszty w sumie	16 664 388
Relacja utraconych dochodów do kosztów [%]		223%	

Źródło: Opracowanie własne.

Powyższe dane pokazują, że dochody państwa z tytułu zatrudniania pracowników strefowych powiększone o dochody spółek zarządzających strefami ponad 2-krotnie przewyższają koszty związane z utrzymaniem stref, budową infrastruktury strefowej oraz utracone korzyści z tytułu wykorzystanych ulg podatkowych. Należy jednak zauważyć, że w powyższych obliczeniach nie zostały uwzględnione dodatkowe dochody państwa z tytułu podatku od nieruchomości oraz podatku dochodowego z działalności nie objętej zezwoleniem, zapłacone przez firmy strefowe. Co więcej nie zostały również wzięte pod uwagę korzyści związane z dość trudnym do oszacowania wpływem stref na gospodarkę regionu, takim jak np.: współpraca przedsiębiorstw strefowych z firmami poza SSE, rozwój postawy przedsiębiorczej u mieszkańców regionu, bogacenie się społeczeństwa, czego skutkiem jest powstawanie lokalnych firm usługowych i handlowych, czy też korzyści czysto niematerialne takie, jak rozwój innowacyjności czy zdobywanie wiedzy i doświadczenia przez

pracowników. Wymienione powyżej dodatkowe korzyści wpływają na zwielokrotnienie pozytywnego efektu spowodowanego funkcjonowaniem stref.

Z drugiej strony nie należy zapominać o najistotniejszych, niezwykle trudnych do ocenienia kosztach związanych z istniejącym efektem wypierania oraz substytucji. Analizując oszacowane powyżej wartości korzyści i kosztów związanych z funkcjonowaniem stref można obliczyć, że aby utrzymać pozytywny efekt finansowy SSE, można obniżyć zatrudnienie w firmach strefowych nawet o 56%, nie zmieniając przy tym wartości kosztów z tytułu utrzymania stref oraz z tytułu utraconego podatku dochodowego. Oznacza to, że nawet, gdyby efekty substytucji i biegu jałowego dotyczyły 56% pracowników strefowych, nie uwzględniając opisanych powyżej dodatkowych korzyści związanych z działaniem stref, działalność SSE w dalszym ciągu byłaby zasadna.

Na podstawie powyższej analizy można stwierdzić, że Specjalne Strefy Ekonomiczne są dobrym narzędziem przyciągającym nowe inwestycje, co wpływa pozytywnie na rozwój gospodarczy kraju. Wśród najważniejszych korzyści związanych z funkcjonowaniem SSE należy wymienić utworzone na terenach stref miejsca pracy i dochody z tym związane, rozwój przedsiębiorczości w regionach, w których działają strefy, bogacenie się regionów i całego kraju. Najistotniejsze koszty, jakie przypisuje się funkcjonowaniu stref to przede wszystkim utracony podatek dochodowy w związku z korzystaniem przez przedsiębiorstwa z ulg strefowych oraz wydatki na budowę infrastruktury na terenach SSE, choć nie bez znaczenia są również występujące, choć trudne do oszacowania koszty związane z efektami substytucji, biegu jałowego i wypierania. Przeprowadzona analiza pokazuje, że w latach 1996-2013 same tylko dochody państwa z tytułu zatrudniania pracowników strefowych, powiększone o zyski spółek strefowych ponad dwukrotnie przewyższyły główne koszty związane z funkcjonowaniem stref, jakimi są utracony podatek dochodowy oraz wydatki na budowę infrastruktury strefowej. Podsumowując korzyści oraz koszty związane z funkcjonowaniem SSE, efekt ich działalności należy uznać za pozytywny, a ich dalszą działalność za zasadną.

O autorze

Sylwia Przetacznik jest doktorantką w Katedrze Informatyki Stosowanej na Wydziale Zarządzania Akademii Górniczo-Hutniczej im. Stanisława Staszica w Krakowie. Jest absolwentką Wydziału Finansów Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się wokół zarządzania ryzykiem oraz finansów przedsiębiorstw.

Streszczenie

Niniejszy artykuł ukazuje korzyści i koszty wynikające z funkcjonowania Specjalnych Stref Ekonomicznych w Polsce. Autorka podejmuje próbę odpowiedzi na pytania: czy forma pomocy publicznej, jaką są Specjalne Strefy Ekonomiczne jest opłacalna z perspektywy kraju oraz regionów, na terenie których strefy te działają oraz czy zasadne jest dalsze funkcjonowanie stref w Polsce. W pracy zostały opisane główne konsekwencje istnienia SSE. Zostały w niej ponadto zestawione najważniejsze korzyści i koszty finansowe, co pozwoliło ocenić opłacalność funkcjonowania stref w Polsce.

Summary

The following paper presents the benefits and costs which are the result of the existence of Special Economic Zones in Poland. The author takes effort to answer the following questions: is the form of public aid, which are SEZs, profitable for the country and regions? and Is further duration of Special Economic Zones reasonable? The article describes main consequences of the existence of SEZ's. What is more, it juxtaposes the most important financial costs and benefits, which enables to appraise profitability of SEZs.

Postępowanie dowodowe przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych

Justyna Sadowska

I. Uwagi wstępne

Postępowanie przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych zostało uregulowane w rozdziale 13a (art. 67a–67o) ustawy z dnia 6.11.2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta¹¹² zatytułowanym „Zasady i tryb ustalania odszkodowania i zadośćuczynienia w przypadku zdarzeń medycznych”. Postępowanie to zostało wprowadzone do polskiego porządku prawnego mocą ustawy z dnia 28.04.2011 r. o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych¹¹³, która weszła w życie z dniem 1.01.2012 r.

Postępowanie przed wojewódzką komisją jest pozasądowym postępowaniem cywilnym¹¹⁴. Toczy się bowiem przed specjalnie powołanym organem *quasi*-sądowym¹¹⁵, tj. wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych i jest alternatywnym, wobec postępowania sądowego, sposobem dochodzenia kompensacji tzw. szkód medycznych.

Postępowanie, o którym mowa jest dwuetapowe¹¹⁶. Celem pierwszego etapu jest rozpoznanie wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego. Wojewódzka komisja w terminie 4 miesięcy od dnia złożenia wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego powinna wydać orzeczenie o zdarzeniu medycznym albo o jego braku, wraz z uzasadnieniem (art. 67j ust. 1 u.p.p.). Jeżeli wojewódzka komisja uwzględni wniosek, a zatem ustali istnienie zdarzenia medycznego, następuje drugi etap postępowania, tj. procedura ugodowo–mediacyjna, pomiędzy podmiotem składającym wniosek a ubezpieczycielem albo podmiotem leczniczym prowadzącym szpital, zmierzająca do ustalenia

¹¹² Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 159 ze zm. (dalej jako: u.p.p.).

¹¹³ Dz.U. nr 113, poz. 660.

¹¹⁴ Szerzej na ten temat J. Sadowska, *Status prawny wojewódzkich komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych*, Przegląd Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny, nr 2, Poznań 2014, s. 3–5.

¹¹⁵ Tamże, s. 8–10. Podobnie, lecz bez szerszego uzasadnienia, przyjmują: D. Karkowska (*Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 496) oraz A. Przybycień, P. Szewczyk (*Terra incognita, czyli o alternatywnym sposobie kompensacji szkód medycznych*, dodatek specjalny do „Edukacji Prawniczej”, nr 1, Warszawa 2012, s. IX i XII).

¹¹⁶ Por. D. Brzezińska–Grabarczyk, *Zdarzenia medyczne*, [w:] D. Brzezińska–Grabarczyk, M. Narolski (red.), *Prawo o działalności leczniczej w praktyce. Przekształcenia zakładów opieki zdrowotnej*, Warszawa 2012, s. 155, 162.

wysokości odszkodowania lub zadośćuczynienia (por. art. 67k u.p.p.).

Postępowanie dowodowe, będące przedmiotem niniejszego opracowania, odbywa się w ramach pierwszego etapu postępowania przed wojewódzką komisją. Zostało ono uregulowane w art. 67i ust. 1, 4 – 7 u.p.p. Ponadto w zakresie nieuregulowanym w postępowaniu dowodowym przed wojewódzką komisją odpowiednie zastosowanie znajdują wskazane enumeratywnie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego¹¹⁷ regulujące postępowanie dowodowe przed sądem (por. art. 67o u.p.p.).

II. Przebieg postępowania dowodowego

1. Cel i przedmiot postępowania dowodowego

Celem postępowania przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych jest ustalenie, czy zdarzenie, którego następstwem była szkoda majątkowa lub niemajątkowa, stanowiło zdarzenie medyczne (art. 67i ust. 1 u.p.p.)¹¹⁸. Komisja prowadzi więc postępowanie dowodowe dążąc do realizacji tego celu, a zatem do ustalenia, czy doszło do zdarzenia medycznego.

Przedmiotem udowodnienia w postępowaniu przed wojewódzką komisją są fakty mające dla rozstrzygnięcia sprawy istotne znaczenie (por. art. 227 k.p.c. w zw. z art. 67o u.p.p.), a ściślej prawdziwość zdań o istnieniu lub nieistnieniu tych faktów¹¹⁹.

2. Miejsce i czas postępowania dowodowego

Postępowanie dowodowe odbywa się co do zasady na rozprawie. W postępowaniu przed wojewódzką komisją mają bowiem odpowiednie zastosowanie niektóre spośród przepisów regulujących rozprawę w procesie cywilnym (art. 206 § 1, art. 207 § 1, art. 210-213, 216, 217, 224 i

¹¹⁷ Ustawa z dnia 23.05.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 101 ze zm. (dalej jako: k.p.c.).

¹¹⁸ A. Fiutak, *Prawo w medycynie*, Warszawa 2011, s. 283; A. Wnęk, K. Policha, *Błąd medyczny – nowy reżim odpowiedzialności odszkodowawczej; nowe zasady ustalania odszkodowania i zadośćuczynienia w przypadku zdarzeń medycznych*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe”, nr 2, Warszawa 2011, s. 113; M. Grego-Hoffmann, *Odpowiedzialność podmiotów leczniczych i personelu medycznego*, Wrocław 2013, s. 290. Por. także J. Mucha, *Charakter prawny postępowania przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych*, [w:] M. Gwoździcka-Piotrowska, J. Wiśniewski, P. Ziobrowski (red.), *Obszary akademickiej wiedzy naukowej*, Poznań 2012, s. 42, 43; M. Nesterowicz, *Prawo medyczne*, Toruń 2013, s. 473. Celem zapewnienia jednolitego standardu dowodowego w przedmiocie ustalenia zdarzenia medycznego, wojewódzkie komisje powinny odwoływać się do bogatego dorobku sądów powszechnych w tzw. sprawach medycznych (M. Śliwka, *Wybrane czynniki determinujące działalność wojewódzkich komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych*, „Prawo i Medycyna”, nr 3/4, Warszawa 2012, s. 10).

¹¹⁹ W. Broniewicz, A. Marciniak, I. Kunicki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2014, s. 217. Por. także J. Studzińska, [w:] P. Cioch, J. Studzińska, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2012, s. 251; K. Piasecki, *System dowodów i postępowanie dowodowe w sprawach cywilnych*, Warszawa 2012, s. 90 – 99; Ł. Błaszczak, [w:] Ł. Błaszczak, K. Markiewicz (red.), *Dowody i postępowanie dowodowe w sprawach cywilnych*, Warszawa 2015, s. 33 – 42; M. Sieńko, [w:] M. Manowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Art. 1 – 505*³⁸, Warszawa 2015, s. 670 – 671; M. Krakowiak, [w:] A. Góra-Błaszczkowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I. Komentarz. Art. 1 – 729*, Warszawa 2016, s. 730.

225 k.p.c. w zw. z art. 67o u.p.p.). Komisja przeprowadza dowody przedstawione przez podmiot składający wniosek, kierownika podmiotu leczniczego prowadzącego szpital, z działalnością którego wiąże się wniosek o ustalenie zdarzenia medycznego oraz ubezpieczyciela, z którym podmiot leczniczy prowadzący szpital zawarł umowę ubezpieczenia. Podmioty te uprawnione są do przedstawiania w ramach rozprawy twierdzeń i dowodów na ich poparcie (art. 210 § 1 k.p.c. w zw. z art. 67o u.p.p.)¹²⁰. Mogą one aż do zamknięcia rozprawy przytaczać okoliczności faktyczne i dowody na uzasadnienie swoich wniosków lub dla odparcia wniosków strony przeciwnej. Komisja pomija spóźnione twierdzenia i dowody, chyba że strona uprawdopodobni, że nie zgłosiła ich we właściwym czasie bez swojej winy lub że uwzględnienie spóźnionych twierdzeń i dowodów nie spowoduje zwłoki w rozpoznaniu sprawy albo że występują inne wyjątkowe okoliczności. Komisja pomija także twierdzenia i dowody, jeżeli są powoływane jedynie dla zwłoki lub okoliczności sporne zostały już dostatecznie wyjaśnione (art. 217 k.p.c. w zw. z art. 67o u.p.p.).

3. Dopuszczenie dowodów z urzędu

Zasadniczo, zgodnie z zasadą kontrydiktoryjności, to strony postępowania są obowiązane wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne (art. 232 zd. 1 k.p.c. w zw. z art. 67o u.p.p.). Zasada ta doznaje jednak ograniczeń nie tylko w postępowaniu sądowym, lecz także w postępowaniu przed wojewódzką komisją. Komisja ta bowiem może dopuścić dowód nie wskazany przez strony (art. 232 zd. 2 k.p.c. w zw. z art. 67o u.p.p.), bez ograniczenia co do poszczególnych środków dowodowych¹²¹. Przepisy art. 67i ust. 4, 5 i 7 u.p.p. wskazują ponadto w sposób szczególny szereg czynności dowodowych, które komisja może podejmować z własnej inicjatywy¹²². Uprawnienie wojewódzkiej komisji do działania z urzędu jest uprawnieniem

¹²⁰ Por. J. Mucha, *Charakter...*, dz.cyt., s. 49.

¹²¹ A. Przybycień, P. Szewczyk, *Terra ...*, dz.cyt., s. XII.

¹²² Zgodnie z art. 67i ust. 4 u.p.p. w celu wydania orzeczenia wojewódzka komisja może wzywać do złożenia wyjaśnień: 1) podmiot składający wniosek; 2) kierownika podmiotu leczniczego prowadzącego szpital, z działalnością którego wiąże się wniosek; 3) osoby, które wykonywały zawód medyczny w podmiocie leczniczym prowadzącym szpital oraz inne osoby, które były w nim zatrudnione lub w inny sposób z nim związane, w okresie, w którym zgodnie z wnioskiem miało miejsce zdarzenie medyczne albo zostały wskazane we wniosku jako osoby, które mogą posiadać informacje istotne dla prowadzonego przed wojewódzką komisją postępowania; 4) ubezpieczyciela, o którym mowa w art. 67i ust. 2 pkt 2. Wezwanie doręcza się co najmniej na 7 dni przed terminem posiedzenia.

Stosownie do art. 67i ust. 5 u.p.p. w postępowaniu wojewódzka komisja rozpatruje dowody przedstawione przez podmiot składający wniosek oraz kierownika podmiotu leczniczego prowadzącego szpital, z działalnością którego wiąże się wniosek, oraz ubezpieczyciela, o którym mowa w art. 67i ust. 2 pkt 2. Wojewódzka komisja może także w zakresie prowadzonego postępowania: 1) żądać dokumentacji prowadzonej przez podmiot leczniczy prowadzący szpital, w tym dokumentacji medycznej; 2) przeprowadzać postępowanie wyjaśniające w podmiocie leczniczym prowadzącym szpital; 3) dokonywać wizytacji pomieszczeń i urządzeń szpitala.

Według zaś art. 67i ust. 7 u.p.p., jeżeli stwierdzenie okoliczności mających istotne znaczenie dla wydania orzeczenia wymaga wiadomości specjalnych, wojewódzka komisja zasięga opinii lekarza w danej dziedzinie medycyny z listy, o której mowa w art. 32 ust. 2, albo konsultanta wojewódzkiego w danej dziedzinie medycyny, farmacji lub innej dziedzinie mającej zastosowanie w ochronie zdrowia.

szczególным i nie powinno prowadzić do naruszenia zasady równego traktowania stron¹²³.

W związku z powyższym niejasna jest wypowiedź D. Brzezińskiej-Grabarczyk, zdaniem której wojewódzka komisja powinna zbadać każdy środek dowodowy będący w jej zasięgu, który może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy. W konsekwencji, zdaniem autorki, pozycja komisji w tym zakresie zbliżona jest bardziej do organu administracji, który prowadzi postępowanie niż do sądu oceniającego przedstawione mu dowody¹²⁴. Wypowiedź ta budzi jednak zastrzeżenia, ponieważ w tym wypadku rozwiązania obowiązujące w postępowaniu przed wojewódzką komisją i w sądowym postępowaniu cywilnym w zasadzie nie różnią się.

Należy przy tym dodać, że wobec zastosowania w postępowaniu przed wojewódzką komisją art. 232 zd. 2 k.p.c., regulacje zawarte w art. 67i ust. 4 i 5 u.p.p. są zbędne, ponieważ przepisy te regulują tę samą kwestię po raz drugi w taki sam sposób. Wskazane ostatnio przepisy u.p.p. mają znaczenie tylko informacyjne, wskazujące komisji, jakie dowody może dopuścić z urzędu¹²⁵. Przy czym wojewódzka komisja nie jest zobowiązana do dopuszczenia dowodów wskazanych w art. 67i ust. 4 i 5 u.p.p. i od jej uznania zależy dopuszczenie ich w danej sprawie. Odmienny charakter ma zaś art. 67i ust. 7 u.p.p., ponieważ zobowiązuje on wojewódzką komisję do zasięgnięcia opinii lekarza w danej dziedzinie medycyny z listy, o której mowa w art. 32 ust. 2 u.p.p., albo konsultanta wojewódzkiego w danej dziedzinie medycyny, farmacji lub innej dziedzinie mającej zastosowanie w ochronie zdrowia, w sytuacji, gdy stwierdzenie okoliczności mających istotne znaczenie dla wydania orzeczenia wymaga wiadomości specjalnych. Przepis ten jednak w zasadzie powiela treść art. 278 § 1 k.p.c., a w konsekwencji również powstają wątpliwości co do potrzeby jego istnienia.

4. Ocena dowodów

Do oceny dowodów ma zastosowanie art. 233 k.p.c. w zw. z art. 67o u.p.p. Wiarygodność i moc dowodów wojewódzka komisja ocenia zatem według własnego przekonania, na podstawie wszechstronnego rozważenia zebranego materiału. W postępowaniu przed wojewódzką komisją obowiązuje więc zasada swobodnej oceny dowodów, która nie jest jednak oceną dowolną¹²⁶. Zasada

Szerzej na temat tych przepisów w pkt III niniejszego opracowania pt. „Środki dowodowe”.

¹²³ Por. D. Karkowska, J. Chojnacki, *Postępowanie przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych*, Warszawa 2014, s. 271.

¹²⁴ D. Brzezińska-Grabarczyk, *Zdarzenia...*, dz.cyt., s. 159. Por. M. Paszkowska, *Rozstrzyganie roszczeń pacjenta w trybie administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego”, nr 7–8, Kielce 2013, s. 62.

¹²⁵ Stanowienie takich przepisów (tj. art. 67i ust. 4 i 5 u.p.p.) jest niebezpieczne, ponieważ od razu powstaje wątpliwość, czy nie wyłączają one zastosowania regulacji bardziej ogólnych na zasadzie *lex specialis derogat legi generali*, a zatem czy nie wyłączają one np. art. 232 k.p.c. W analizowanym wypadku art. 232 k.p.c. został jednak wskazany *expressis verbis* w art. 67o u.p.p., co oznacza, że jego zastosowanie nie zostało wyłączone przez art. 67i ust. 4 i 5 u.p.p.

¹²⁶ Zasada swobodnej oceny dowodów ma szczególnie istotne znaczenie w tzw. procesach lekarskich mających za przedmiot ludzki organizm nie do końca poznany, gdzie indywidualne reakcje pacjenta mogą odbiegać od przyjętych reguł (R. Tarnacki, *Przeprowadzanie dowodu w cywilnym „procesie lekarskim”*, „Prawo i Medycyna”, nr 2, Warszawa 2009, s.

ta doznaje wyjątków ze względu na związanie komisji domniemaniami prawnymi¹²⁷ (art. 232 k.p.c. w zw. z art. 67o u.p.p.), a także ze względu na szczególne reguły dowodowe (art. 244–245 k.p.c. w zw. z art. 67o u.p.p.), które przy dowodzie z dokumentów statuują ustawową ocenę dowodów¹²⁸.

5. Pomoc prawna

Istotnym ułatwieniem w analizowanym postępowaniu dowodowym jest możliwość skorzystania przez wojewódzką komisję z pomocy prawnej. Komisja może zlecić przeprowadzenie dowodu jednemu ze swych członków albo innej wojewódzkiej komisji (art. 235 k.p.c. w zw. z art. 67o u.p.p.), a zatem może odstąpić od zasady bezpośredniości w przeprowadzeniu dowodów. Można przypuszczać, że komisje będą często korzystać z tej możliwości z uwagi na sztywne określenie reguł właściwości miejscowej¹²⁹. Ustawodawca nie określił jednak zasad postępowania wojewódzkiej komisji w wypadku otrzymania zlecenia przeprowadzenia dowodu. Nie jest więc jasne na przykład, czy komisja wezwana jest związana takim zleceniem. Jak się wydaje, materia ta może być przedmiotem regulaminu uchwalanego przez poszczególne komisje. Jednakże każda z nich może uregulować wskazaną kwestię odmiennie. W związku z powyższym w literaturze przedmiotu przyjmuje się, że pożądanym byłoby uregulowanie tego zagadnienia przez Ministra Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia¹³⁰.

III. Środki dowodowe

1. Uwagi ogólne

Przy powoływaniu oraz przeprowadzaniu poszczególnych dowodów należy mieć na uwadze

75). Powyższe uwagi zachowują aktualność w stosunku do postępowania przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych. Por. K. Piasecki, *System...*, s. 77 i n.; I. Adrych – Brzezińska, *Ciężar dowodu w prawie i procesie cywilnym*, Warszawa 2015, s. 315 – 322; Ł. Błaszczak, [w:] Ł. Błaszczak, K. Markiewicz (red.), *Dowody...*, dz.cyt., s. 208 i n.

¹²⁷ Por. K. Markiewicz, [w:] Ł. Błaszczak, K. Markiewicz (red.), *Dowody i postępowanie dowodowe w sprawach cywilnych*, Warszawa 2015, s. 91 i n.

¹²⁸ W. Siedlecki, [w:] W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 68–70; J. Studzińska, [w:] P. Cioch, J. Studzińska, *Postępowanie...*, dz.cyt., s. 62; H. Dolecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2013, s. 57–58; W. Broniewicz, A. Marciniak, I. Kunicki, *Postępowanie...*, dz.cyt., s. 227. Por. także I. Adrych – Brzezińska, *Dowody...*, dz.cyt., s. 326 – 330.

¹²⁹ Por. M.P. Ziemiak, *Postępowanie przed wojewódzkimi komisjami do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych. Wybrane aspekty*, [w:] E. Kowalewski (red.), *Kompensacja szkód wynikłych ze zdarzeń medycznych. Problematyka cywilnoprawna i ubezpieczeniowa*, Toruń 2011 s. 212. Zgodnie z art. 67c ust. 1 u.p.p. wniosek o ustalenie zdarzenia medycznego wnosi się do wojewódzkiej komisji właściwej ze względu na siedzibę szpitala. Od zasady tej nie przewidziano żadnych wyjątków. Komisja znajdująca się w województwie, gdzie położony jest szpital, na terenie którego wystąpiło zdarzenie medyczne, ma zatem wyłączną kompetencję do rozpoznania sprawy. Jest to właściwość ustawowa (miejscowa wyłączna), a zatem strony postępowania przed wojewódzką komisją nie mogą zawrzeć umowy o właściwość miejscową komisji.

¹³⁰ Postuluje się, aby Minister Sprawiedliwości ustalił w drodze rozporządzenia jednolity regulamin dla wszystkich wojewódzkich komisji w kraju (M.P. Ziemiak, *Postępowanie...*, dz.cyt., s. 213). Należy jednak zauważyć, że wydanie takiego rozporządzenia powinno mieć podstawę w przepisie ustawy. Obecnie zaś przepis taki nie istnieje.

szczególne regulacje k.p.c.:

- przy dowodzie z dokumentu - art. 244-257 k.p.c.;
- przy dowodzie z zeznań świadków - art. 258-273 i 277 k.p.c.;
- przy dowodzie z opinii specjalistów wskazanych w art. 67i ust. 7 u.p.p. - art. 280-289 k.p.c.;
- przy dowodzie z przesłuchania stron - art. 299-300 k.p.c.

Wyżej wskazane przepisy k.p.c. znajdują odpowiednie zastosowanie do postępowania przed wojewódzką komisją na mocy art. 67o u.p.p.

2. Wyjaśnienia stron

Jak już zaznaczono, przepisy u.p.p. upoważniają w sposób szczególny wojewódzką komisję do dokonywania pewnych czynności w zakresie postępowania dowodowego. Komisja może wezwać do złożenia wyjaśnień:

- 1) podmiot składający wniosek;
- 2) kierownika podmiotu leczniczego prowadzącego szpital, z działalnością którego wiąże się wniosek;
- 3) osoby, które wykonywały zawód medyczny w podmiocie leczniczym prowadzącym szpital oraz inne osoby, które były w nim zatrudnione lub w inny sposób z nim związane, w okresie, w którym zgodnie z wnioskiem miało miejsce zdarzenie medyczne albo zostały wskazane we wniosku jako osoby, które mogą posiadać informacje istotne dla postępowania prowadzonego przed wojewódzką komisją;
- 4) ubezpieczyciela, z którym podmiot leczniczy prowadzący szpital zawarł umowę ubezpieczenia.

Wezwanie doręcza się tym osobom co najmniej na 7 dni przed terminem posiedzenia (por. art. 67i ust. 4 u.p.p.). Wezwanie to powinno odpowiadać wymogom formalnym określonym w art. 150 k.p.c. (por. art. 67o u.p.p.), tj. należy w nim oznaczyć imię, nazwisko i miejsce zamieszkania wezwanego; wojewódzką komisję, przed którą należy się stawić oraz miejsce, czas i cel posiedzenia oraz skutki niestawiennictwa.

Wydaje się, że zbędne jest określenie w art. 67i ust. 4 pkt 1, 2 i 4 u.p.p. podmiotów podlegających wezwaniu. Wystarczające byłoby bowiem wskazanie, że komisja może wezwać do złożenia wyjaśnień „strony”. W istocie bowiem w przepisach tych zostały wymienione strony postępowania przed wojewódzką komisją. Znaczenie przytoczonego wyżej art. 67i ust. 4 u.p.p. nie jest jednak zupełnie jasne. Wnioskodawca¹³¹, kierownik podmiotu leczniczego prowadzącego szpital,

¹³¹ Należy uznać, że rozbudowane i zawile sformułowanie „podmiot składający wniosek” jest tożsame z pojęciem

z którego działalnością wiąże się wniosek i ubezpieczyciel, z którym ten podmiot leczniczy zawarł umowę ubezpieczenia są stronami postępowania przed wojewódzką komisją. W konsekwencji mogą być przesłuchani w charakterze strony na podstawie art. 299 i 300 k.p.c. w zw. z art. 67o u.p.p. Osoby przesłuchiwane w charakterze strony składają jednak zeznania nie zaś wyjaśnienia. Wydaje się zatem, że w przytoczonym art. 67i ust. 4 pkt 1, 2 i 4 u.p.p. chodzi o wyjaśnienia stron nie będące dowodem, czyli wyjaśnienia mające na celu wstępne ustalenie stanu faktycznego sprawy i okoliczności spornych między stronami. Możliwość taka jest jednak przewidziana także w art. 212 k.p.c., który ma odpowiednie zastosowanie w postępowaniu przed wojewódzką komisją na podstawie art. 67o u.p.p.

3. Zeznania świadków

Zgodnie z brzmieniem art. 67i ust. 4 pkt 3 u.p.p. wojewódzka komisja może wzywać do złożenia wyjaśnień osoby, które wykonywały zawód medyczny¹³² w podmiocie leczniczym, a także inne osoby w nim zatrudnione lub w inny sposób z nim związane w okresie, w którym miało miejsce zdarzenie medyczne. Komisja może więc dopuścić w szczególności dowód z przesłuchania lekarza zarówno z własnej inicjatywy, jak i z inicjatywy każdej ze stron (tj. wnioskodawcy, podmiotu leczniczego oraz ubezpieczyciela)¹³³. Lekarz wezwany do złożenia wyjaśnień ma status świadka¹³⁴. W postępowaniu przed wojewódzką komisją jest on zwolniony z zachowania tzw. tajemnicy lekarskiej. Zgodnie z art. 14 u.p.p. osoby wykonujące zawód medyczny są obowiązane zachować w tajemnicy informacje związane z pacjentem, w szczególności ze stanem zdrowia pacjenta. Od zasady tej wyjątek przewiduje art. 14 ust. 2a u.p.p., zgodnie z którym zasady zachowania tajemnicy lekarskiej nie stosuje się do postępowania przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych, o której mowa w art. 67e ust. 1 u.p.p. W związku z powyższym lekarz ma nie tylko prawo, ale i obowiązek przekazać w toku postępowania dowodowego informacje o pacjencie, nie naruszając tym samym tajemnicy lekarskiej¹³⁵.

Przytoczony w poprzednim akapicie art. 67i ust. 4 pkt 3 u.p.p. budzi jednak kolejne wątpliwości, ponieważ osoby wymienione w tym przepisie powinny być przesłuchane w charakterze

„wnioskodawca”.

¹³² Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 3 u.p.p. osoba wykonująca zawód medyczny to osoba, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z 15.4.2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 618 ze zm.), a zatem osoba uprawniona na podstawie odrębnych przepisów do udzielania świadczeń zdrowotnych oraz osoba legitymująca się nabyciem fachowych kwalifikacji do udzielania świadczeń zdrowotnych w określonym zakresie lub w określonej dziedzinie medycyny.

¹³³ W związku z zastosowaniem w postępowaniu przed wojewódzką komisją art. 232 zd. 2 k.p.c. w zw. z art. 67o u.p.p. wskazane w art. 67i ust. 4 pkt 3 u.p.p. uprawnienie komisji wynika już z art. 232 zd. 2 k.p.c. Por. uwagi na tle art. 67i ust. 4 i 5 u.p.p. zawarte w pkt 2 niniejszego opracowania pt. „Przebieg postępowanie dowodowego”.

¹³⁴ M. Serwach, *Lekarz jako świadek w postępowaniu przed Wojewódzką Komisją ds. Orzekania o Zdarzeniach Medycznych*, „Medycyna Praktyczna”, nr 5, Kraków 2013, s. 124.

¹³⁵ Tamże.

świadka. Świadek nie składa zaś wyjaśnień, lecz wyłącznie zeznania.

W świetle art. 261 § 1 k.p.c. w zw. z art. 67o u.p.p., zarówno lekarz, jak i każda inna osoba przesłuchiwana przed komisją w charakterze świadka zasadniczo nie ma prawa odmowy zeznań z wyjątkiem małżonków stron, ich wstępnych, zstępnych i rodzeństwa oraz powinowatych w tej samej linii lub stopniu, jak również osób pozostających ze stronami w stosunku przysposobienia. Prawo odmowy zeznań trwa po ustaniu małżeństwa lub rozwiązaniu stosunku przysposobienia. Ponadto zgodnie z art. 261 § 2 zd. 1 k.p.c. w zw. z art. 67o u.p.p. świadek może odmówić odpowiedzi na zadane mu pytanie, jeżeli zeznanie mogłoby narazić jego lub jego bliskich, wymienionych powyżej, na odpowiedzialność karną, hańbę lub dotkliwą i bezpośrednią szkodę majątkową albo jeżeli zeznanie miałoby być połączone z pogwałceniem istotnej tajemnicy zawodowej¹³⁶. Ostatnia z powyższych okoliczności tj. pogwałcenie istotnej tajemnicy zawodowej, nie znajdzie zastosowania w stosunku do lekarza, jak już bowiem zaznaczono w powyższym akapicie, lekarz jest zwolniony z zachowania tajemnicy lekarskiej w postępowaniu przed wojewódzką komisją.

Obowiązek złożenia zeznań jest więc obowiązkiem publicznoprawnym¹³⁷, który wiąże świadków także w postępowaniu przed wojewódzką komisją. Od tego obowiązku ustawodawca wprowadza dwa wyjątki wskazane wyżej – prawo odmowy zeznań w ogóle oraz prawo odmowy odpowiedzi na zadane pytanie.

Przepis art. 67o u.p.p. nie odsyła do wszystkich przepisów k.p.c. regulujących problematykę dowodu z zeznań świadków. W szczególności zaś nie odsyła do przepisów, które umożliwiałyby wojewódzkiej komisji nakładanie na świadków kar porządkowych (np. art. 274 i 276 k.p.c.). Komisja nie może zatem skazać świadka na grzywnę, zarządzić jego przymusowego sprowadzenia, ani nakazać aresztowania. Pozasądowy charakter postępowania przed wojewódzką komisją implikuje przyjęcie takiego rozwiązania, jednakże grozi to znacznym defektem w możliwościach poznawczych komisji¹³⁸. Jak wskazuje się bowiem w piśmiennictwie, powyższa konstrukcja utrudnia prowadzenie postępowania w razie uchylania się konkretnego podmiotu od wzięcia udziału w posiedzeniu wojewódzkiej komisji¹³⁹. Należy dodać, że to samo dotyczy odmowy złożenia zeznań albo przyrzeczenia. Nie ma bowiem żadnej możliwości przymuszenia świadka do złożenia zeznań.

W literaturze przedmiotu podnosi się natomiast, że odesłanie do art. 267–269 k.p.c. regulujących składanie przyrzeczenia przez świadków nie jest konieczne, zwłaszcza z uwagi na *ratio*

¹³⁶ Niedopełnienie obowiązku pouczenia świadka o przysługujących mu uprawnieniach do odmowy składania zeznań lub udzielenia odpowiedzi na poszczególne pytania uchyla karalność fałszywych zeznań (T. Demendecki, [w:] red. A. Jakubecki, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 373-374).

¹³⁷ Por. W. Broniewicz, A. Marciniak, I. Kunicki, *Postępowanie...*, dz.cyt., s. 220; M. Krakowiak, [w:] red. A. Góra-Błaszczykowska, *Kodeks...*, dz.cyt., s. 781, 790.

¹³⁸ Por. A. Przybycień, P. Szewczyk, *Terra...*, dz.cyt., s. XII.

¹³⁹ Por. M. Serwach, *Lekarz...*, dz.cyt., s. 126.

legis omawianej regulacji, która ma na celu przyspieszenie postępowania przed wojewódzką komisją. Składanie fałszywych zeznań jest penalizowane przez art. 233 § 1 k.k. i odesłanie do regulacji przyrzeczeń promisoryjnych świadków z k.p.c. jedynie formalizuje postępowanie. Wystarczyłoby zatem pouczenie świadka o następstwach składania fałszywych zeznań, jak ma to miejsce w postępowaniu przed sądami polubownymi¹⁴⁰. W świetle powyższej wypowiedzi należy jednak zauważyć, że przyrzeczenie promisoryjne świadka podnosi rangę jego zeznań i ma znaczenie psychologiczne tj. uświadamiające konieczność mówienia prawdy¹⁴¹. Nie jest to natomiast element, który jedynie przedłuża i formalizuje postępowanie. W szczególności zaś przedłużenie postępowania jest nieznaczące, ponieważ złożenie przyrzeczenia trwa nie dłużej niż minutę, a ponadto strony mogą zwolnić świadka od złożenia przyrzeczenia (art. 267 zd. 2 k.p.c. w zw. z art. 67o u.p.p.).

4. Szczególne uprawnienia dowodowe komisji

A. Wprowadzenie

Jak wyżej zaznaczono, wojewódzka komisja przeprowadza w zasadzie dowody przedstawione przez podmiot składający wniosek, kierownika podmiotu leczniczego prowadzącego szpital oraz ubezpieczyciela. Komisja może jednak w każdym wypadku dokonać z własnej inicjatywy wskazanych enumeratywnie czynności w zakresie postępowania dowodowego, a zatem może z urzędu:

- 1) żądać dokumentacji prowadzonej przez podmiot leczniczy prowadzący szpital, w tym dokumentacji medycznej;
- 2) przeprowadzać postępowanie wyjaśniające w podmiocie leczniczym prowadzącym szpital;
- 3) dokonywać wizytacji pomieszczeń i urządzeń szpitala (art. 67i ust. 5 u.p.p.).

W nauce wskazuje się, że katalog tych czynności jest katalogiem zamkniętym, gdyż przytoczony przepis u.p.p. nie posługuje się zwrotem „w szczególności”. Za przyjęciem powyższego stanowiska przemawia więc wykładania literalna art. 67i ust. 5 u.p.p.¹⁴². Można jednak mieć wątpliwość co do prawidłowości powyższego stwierdzenia. Należy bowiem uznać, że wobec zastosowania w analizowanym postępowaniu art. 232 zd. 2 k.p.c. wojewódzka komisja może dopuścić każdy dowód z urzędu. Nie mamy zatem do czynienia z zamkniętym katalogiem czynności, jakie komisja może podjąć z urzędu w toku prowadzonego postępowania¹⁴³, lecz jedynie z informacją

¹⁴⁰ Por. M.P. Ziemiak, *Postępowanie...*, dz.cyt., s. 211-212.

¹⁴¹ Por. K. Knoppek, [w:] red. H. Dolecki, T. Wiśniewski, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Art. 1–366*, Warszawa 2013, s. 924, 925; M. Krakowiak, *Kodeks...*, dz.cyt., s. 786. Por. M. Sieńko, [w:] M. Manowska (red.), *Kodeks...*, dz.cyt., s. 722.

¹⁴² A. Przybycień, P. Szewczyk, *Terra...*, dz.cyt. s. XII.

¹⁴³ Tak też, lecz bez szerszego uzasadnienia przyjmuje D. Brzezińska-Grabarczyk. Wskazana autorka podnosi, że choć

skierowaną do wojewódzkiej komisji w kwestii, jakie szczególne czynności dowodowe może podjąć z urzędu.

B. Żądanie dokumentacji medycznej

Zgodnie z art. 67i ust. 5 pkt 1 u.p.p. wojewódzka komisja może żądać dokumentacji prowadzonej przez podmiot leczniczy prowadzący szpital, w tym dokumentacji medycznej. Przepis art. 26 ust. 3 pkt 9 u.p.p. wskazuje, że podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych udostępnia dokumentację medyczną¹⁴⁴ wojewódzkiej komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych w zakresie prowadzonego postępowania. Zgodnie z art. 28 ust. 2a u.p.p. udostępnienie dokumentacji medycznej następuje bez pobierania opłat. W nauce wskazuje się, że celem regulacji zawartej w art. 67i ust. 5 u.p.p. jest udostępnienie wojewódzkiej komisji podstawowego materiału dowodowego, który umożliwi ustalenie, czy wskazane we wniosku zdarzenie medyczne rzeczywiście wystąpiło¹⁴⁵.

Przepis art. 26 ust. 3 pkt 10 u.p.p. stanowi zaś, że podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych udostępnia dokumentację medyczną także spadkobiercom w zakresie prowadzonego postępowania przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych. Celem tej regulacji jest umożliwienie dokonania analizy danych zawartych w dokumentacji medycznej przy podejmowaniu przez spadkobiercę decyzji o skierowaniu wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego do wojewódzkiej komisji¹⁴⁶. Zgodnie z art. 28 ust. 2a u.p.p. także w tym wypadku nie pobiera się opłaty. *Ratio legis* art. 26 ust. 3 pkt 10 u.p.p. pozwala przyjąć, że spadkobierca może żądać dokumentacji przed wszczęciem postępowania przed wojewódzką komisją. Zgodnie bowiem z art. 67d ust. 1 pkt 7 u.p.p. we wniosku wszczynającym postępowanie powinien on uprawdopodobnić wystąpienie zdarzenia medycznego, a wskazana dokumentacja jest istotnym środkiem uprawdopodobniającym wystąpienie tego zdarzenia. Natomiast wykładnia literalna art. 26 ust. 3 pkt 10 u.p.p. mogłaby nasuwać wniosek, że uprawnienie to przysługuje spadkobiercom tylko w toku prowadzonego postępowania. Powyższa interpretacja utrudniałaby sytuację spadkobiercy, który nie został upoważniony za życia przez pacjenta do wglądu do jego dokumentacji medycznej¹⁴⁷.

u.p.p. nie wspomina o innych środkach dowodowych, nie sposób przyjąć, aby katalog dopuszczalnych dowodów był w jakikolwiek sposób ograniczony (D. Brzezińska-Grabarczyk, *Zdarzenia...*, dz.cyt., s. 159).

¹⁴⁴ Zgodnie z art. 27 u.p.p. dokumentacja medyczna jest udostępniana: 1) do wglądu, w tym także do baz danych w zakresie ochrony zdrowia, w siedzibie podmiotu udzielającego świadczeń zdrowotnych; 2) poprzez sporządzenie jej wyciągów, odpisów lub kopii; 3) poprzez wydanie oryginału za pokwitowaniem odbioru i z zastrzeżeniem zwrotu po wykorzystaniu, jeżeli uprawniony organ lub podmiot żąda udostępnienia oryginałów tej dokumentacji.

¹⁴⁵ M. Śliwka, *Prawo pacjenta do dokumentacji medycznej a postępowanie przed wojewódzkimi komisjami do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych*, [w:] E. Kowalewski (red.), *Kompensacja szkód wynikłych ze zdarzeń medycznych. Problematyka cywilnoprawna i ubezpieczeniowa*, Toruń 2011, s. 275.

¹⁴⁶ M. Śliwka, *Wybrane...*, dz.cyt., s. 19; tenże, *Prawo...*, dz.cyt., s. 275.

¹⁴⁷ M. Serwach, *Lekarz...*, dz.cyt., s. 126-127.

Niezależnie od powyższego obowiązku udostępnienia dokumentacji medycznej przez podmiot leczniczy przyjmuje się, że lekarz powinien przedstawić na żądanie wojewódzkiej komisji każdy dokument znajdujący się w jego posiadaniu, który stanowi dowód faktu istotnego dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że zawiera on informacje niejawne¹⁴⁸. Od powyższego obowiązku lekarz może uchylić się tylko wtedy, gdy co do okoliczności objętych treścią dokumentu mógłby odmówić zeznań w charakterze świadka (art. 248 § 2 k.p.c. w zw. z art. 67o u.p.p.). Wojewódzka komisja może zarządzić badanie prawdziwości dokumentu przedstawionego przez lekarza (art. 254 k.p.c. w zw. z art. 67o u.p.p.).

C. Postępowanie wyjaśniające

Zgodnie z art. 67i ust. 5 pkt 2 u.p.p. wojewódzka komisja może w zakresie prowadzonego postępowania przeprowadzać postępowanie wyjaśniające w podmiocie leczniczym prowadzącym szpital. Wskazany przepis u.p.p. zawiera regulację oryginalną w stosunku do Kodeksu postępowania cywilnego, ponieważ w przepisach tego kodeksu nie ma podobnego uregulowania postępowania wyjaśniającego. Ustawodawca w art. 67i ust. 5 pkt 2 u.p.p. nie określił, czy wojewódzka komisja jest zobowiązana powiadomić strony o terminie czynności podejmowanych w ramach postępowania wyjaśniającego. Przepisy u.p.p. milczą w tym zakresie. Wskazuje się jednak, że czynności te są w istocie rozpoznawaniem sprawy przez komisję i stanowią formę posiedzeń komisji. W związku z tym komisja powinna powiadomić strony postępowania o ich terminie¹⁴⁹.

D. Wizytacja pomieszczeń i urządzeń szpitala

Przepis art. 67i ust. 5 pkt 3 u.p.p. upoważnia wojewódzką komisję w zakresie prowadzonego postępowania do dokonywania wizytacji pomieszczeń i urządzeń szpitala. Powyższe uprawnienie wykazuje podobieństwo do uregulowanego w art. 292 i n. k.p.c. środka dowodowego jakim są oględziny. Przepisy k.p.c. regulujące oględziny nie znajdują jednak zastosowania w analizowanym postępowaniu (por. art. 67o u.p.p.). Uregulowanie w u.p.p. kompetencji wojewódzkiej komisji w zakresie możliwości dokonywana wizytacji pomieszczeń i urządzeń szpitala jest zatem jak najbardziej zasadne.

Z czynności, o których mowa w art. 67i ust. 5 pkt 2 i 3 u.p.p. sporządza się protokół, który podpisują członkowie wojewódzkiej komisji oraz osoby uczestniczące w tych czynnościach. Odmowę lub niemożność podpisania stwierdza się w protokole (art. 67i ust. 6 u.p.p.). Do sporządzenia

¹⁴⁸ Tamże, s. 127.

¹⁴⁹ Por. D. Brzezińska-Grabarczyk, *Zdarzenia...*, dz.cyt., s. 159.

protokołu stosuje się odpowiednio art. 157–158 k.p.c. (art. 67o u.p.p.). Zauważyć należy, że czynności, o których mowa w art. 67i ust. 5 pkt 2 i 3 u.p.p. są przeprowadzane poza posiedzeniem komisji. W konsekwencji nie obejmuje ich protokół z tego posiedzenia. Czynności te objęte są zatem odrębnym protokołem.

5. Opinia specjalistyczna

Przepis art. 67i ust. 7 u.p.p. upoważnia wojewódzką komisję do zasięgnięcia opinii lekarza albo właściwego konsultanta. Zgodnie bowiem z treścią tego przepisu, jeżeli stwierdzenie okoliczności mających istotne znaczenie dla wydania orzeczenia wymaga wiadomości specjalnych, wojewódzka komisja zasięga opinii lekarza w danej dziedzinie medycyny z listy, o której mowa w art. 32 ust. 2 u.p.p.¹⁵⁰, albo konsultanta wojewódzkiego w danej dziedzinie medycyny, farmacji lub innej dziedzinie mającej zastosowanie w ochronie zdrowia¹⁵¹. Postuluje się poszerzenie grona, do którego może się zwracać wojewódzka komisja o środowiska naukowe¹⁵². W dyspozycji wskazanego przepisu art. 67i ust. 7 u.p.p. mieszczą się wypadki, gdy skład orzekający o zdarzeniu medycznym ma wątpliwości, czy określone zachowanie jest sprzeczne z aktualną wiedzą medyczną¹⁵³. Komisja będzie oceniała każdorazowo celowość zasięgnięcia takiej opinii z urzędu, strony mogą także składać wnioski dowodowe w tym zakresie¹⁵⁴.

Należy uznać, że jeżeli w konkretnej sprawie stwierdzenie okoliczności mających istotne znaczenie dla wydania orzeczenia wymaga wiadomości specjalnych¹⁵⁵, niedopuszczalne jest zaniechanie wystąpienia o przedmiotową opinię, nawet jeżeli wszyscy członkowie komisji posiadali by wiedzę w danej dziedzinie. Wystąpienie o tę opinię, poza dostarczeniem komisji wiadomości specjalnych, ma także dać stronom możliwość weryfikacji jej treści, np. kwestionowanie opinii

¹⁵⁰ Są to listy tworzone przez krajowych konsultantów w porozumieniu z właściwymi konsultantami wojewódzkimi. Listy te są opracowywane raz do roku i zawierają spis lekarzy w danej dziedzinie medycyny, którzy mogą być członkami odwoławczej Komisji Lekarskiej działającej przy Rzeczniku Praw Pacjenta (D. Karkowska, *Ustawa...*, dz.cyt., s. 498-499).

¹⁵¹ Por. M. Paszkowska, *Rozstrzyganie...*, dz.cyt., s. 62; K. Frąckowiak, H. Frąckowiak, *Organizacja i funkcjonowanie wojewódzkich komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych - rozważania na tle nowelizacji ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta*, „Palestra”, nr 9 -10, Warszawa 2013, s. 135. M. Serwach wskazuje, że istotnym brakiem omawianej regulacji jest niewprowadzenie odrębnego terminu do wydania opinii oraz nieuregulowanie sytuacji, gdy podmiot powołany do wydania opinii zwleka z jej wydaniem bądź nie ma możliwości jej szybkiego wydania, na skutek czego wojewódzka komisja nie jest w stanie dochować czteromiesięcznego terminu do wydania orzeczenia w przedmiocie zdarzenia medycznego (M. Serwach, *Zasady i tryb ustalania odszkodowania i zadośćuczynienia w przypadku zdarzeń medycznych*, „Prawo Asekuracyjne”, nr 4, Warszawa 2011, s. 33).

¹⁵² D. Karkowska, *Ustawa...*, dz.cyt., s. 499, D. Karkowska, J. Chojnacki, *Postępowanie...*, dz.cyt., s. 259.

¹⁵³ Por. M. Serwach, *Nowe rozwiązania prawne w systemie opieki zdrowotnej – co powinni wiedzieć lekarze*, „Medycyna Praktyczna”, nr 5, Kraków 2012, s. 122.

¹⁵⁴ D. Brzezińska-Grabarczyk, *Zdarzenia...*, dz.cyt., s. 159.

¹⁵⁵ Przepis art. 67i ust. 7 u.p.p., wskazując podmioty, do których komisja może zwrócić się o wydanie opinii, zezwala na jej zasięgnięcie tylko co do wiadomości specjalnych z zakresu medycyny. Należy zatem uznać, że podobnie jak w postępowaniu sądowym, organ postępowania nie może zasięgać opinii z zakresu prawa i musi samodzielnie rozstrzygnąć wszelkie wyłaniające problemy prawne, np. problemy proceduralne.

poprzez zadawanie pytań biegłemu.

Wobec specjalistów, o których mowa w omawianym wyżej art. 67i ust. 7 u.p.p. znajdują zastosowanie przepisy art. 280–289 k.p.c. regulujące dowód z opinii biegłego¹⁵⁶. Ustawodawca nie uregulował zasad współpracy wojewódzkiej komisji z takimi osobami, a w szczególności nie określił terminu wydania opinii. Należy uznać, że tak samo jak sąd w postępowaniu cywilnym, komisja może określić biegłemu termin do wydania opinii. Kwestia wynagradzania specjalisty za wydanie opinii została doprecyzowana w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 23.12.2011 r. w sprawie zryczałtowanej wysokości kosztów w postępowaniu przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych¹⁵⁷.

Wojewódzkiej komisji przyznano jednak uprawnienie do skazania biegłego na grzywnę w wypadku nieusprawiedliwionego niestawiennictwa, nieuzasadnionej odmowy złożenia przyrzeczenia lub opinii albo nieusprawiedliwionego opóźnienia w złożeniu opinii (art. 287 k.p.c. w zw. z art. 67o u.p.p.). Zachodzi zatem brak synchronizacji tych przepisów z regulacją dotyczącą zeznań świadków, gdzie komisja nie jest władna nakładać jakichkolwiek sankcji. Generalnie wskazuje się, że kwestia nakładania grzywny przez wojewódzkie komisje budzi poważne wątpliwości. Podnosi się, iż zagadnienie to powinno być uregulowane analogicznie do regulacji postępowania przed sądem polubownym zawartej w art. 1191 k.p.c., tj. stosowanie środków przymusu bezpośrednio przez wojewódzką komisję powinno być niedopuszczalne¹⁵⁸. Wskazany postulat budzi jednak zastrzeżenia z uwagi na skuteczność postępowania. Pozbawienie wojewódzkiej komisji możliwości stosowania jakichkolwiek środków przymusu znacznie obniża bowiem skuteczność prowadzonych przez nie postępowań.

Natomiast wyłączenie zastosowania art. 278 k.p.c. do postępowania przed wojewódzką komisją pozbawia możliwości powołania przez komisję biegłego niewymienionego w art. 67i ust. 7 u.p.p.¹⁵⁹. Wojewódzka komisja może więc w tym zakresie jedynie zasięgać opinii biegłych – specjalistów wskazanych w listach tworzonych przez krajowych konsultantów w porozumieniu z właściwymi konsultantami wojewódzkimi albo konsultanta wojewódzkiego w danej dziedzinie medycyny. Wątpliwa jest zaś dopuszczalność żądania przez komisję opinii odpowiedniego instytutu naukowego lub naukowo-badawczego, ponieważ art. 67o u.p.p. nie odsyła także do art. 290 k.p.c.¹⁶⁰.

Zgodnie z art. 67g ust. 6 u.p.p. osoby niebędące członkami wojewódzkiej komisji, którym

¹⁵⁶ M.P. Ziemiak, *Postępowanie...*, dz.cyt., s. 213.

¹⁵⁷ Dz.U. nr 294, poz. 1740. Por. także D. Karkowska, *Ustawa...*, dz.cyt., s. 499.

¹⁵⁸ Por. M.P. Ziemiak, *Postępowanie...*, dz.cyt., s. 210, 211.

¹⁵⁹ Wskazuje się, że art. 67i ust. 7 u.p.p. stanowi *lex specialis* wobec art. 278-279 k.p.c., dlatego więc przepisy u.p.p. do nich nie odsyłają (M.P. Ziemiak, *Postępowanie...*, dz.cyt., s. 214).

¹⁶⁰ Por. M. Śliwka, *Wybrane...*, dz.cyt., s. 18.

komisja zleciła przygotowanie opinii, podlegają wyłączeniu na zasadach przewidzianych dla członków komisji. Osoby takie składają więc oświadczenie o braku konfliktu interesów (por. art. 67g ust. 4 w zw. z art. 67g ust. 6 u.p.p.).

6. Przesłuchanie stron

Wojewódzka komisja może dopuścić dowód z przesłuchania stron, jeżeli po wyczerpaniu środków dowodowych lub w ich braku pozostały niewyjaśnione fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy (art. 299 k.p.c. w zw. z art. 67o u.p.p.). Dowód z przesłuchania stron ma zatem charakter subsydiarny (posiłkowy), czyli jest dopuszczalny tylko wtedy, gdy okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy nie można wyjaśnić innymi środkami dowodowymi, a w szczególności dowodami z dokumentów i zeznań świadków¹⁶¹. Możliwość przeprowadzenia przesłuchania stron zachodzi zarówno wówczas, gdy wyczerpano środki dowodowe zgłoszone przez strony, jak i dopuszczane z urzędu¹⁶². Przeprowadzenie dowodu z przesłuchania stron nie może jednak służyć sprawdzeniu wyników dotychczasowego postępowania¹⁶³.

IV. Zakończenie

Poruszona w niniejszym opracowaniu problematyka postępowania dowodowego przed wojewódzką komisją pozostaje niezmiernie istotna, jak bowiem wskazano w początkowej części niniejszego opracowania, wojewódzka komisja w ramach prowadzonego postępowania dowodowego ustala, czy zdarzenie, którego następstwem była szkoda majątkowa lub niemajątkowa, stanowiło zdarzenie medyczne. Postępowanie dowodowe jest zatem centralną częścią postępowania przed wojewódzką komisją. Wynik postępowania dowodowego determinuje bowiem ustalenie przez komisję, czy doszło do zdarzenia medycznego, a w konsekwencji czy można przejść do tzw. drugiego etapu postępowania, tj. procedury ugodowo – mediacyjnej zmierzającej do ustalenia wysokości odszkodowania lub zadośćuczynienia.

Z uwagi na fragmentaryczność uregulowania postępowania dowodowego, konieczne jest rozwiązywanie wyłaniających się problemów prawnych poprzez odpowiednie stosowanie wskazanych enumeratywnie przepisów k.p.c. z mocy odesłania zawartego w art. 67o u.p.p. Celowe byłoby zatem wprowadzenie określonych zmian ustawodawczych w zakresie prowadzenia przez wojewódzką komisję postępowania dowodowego tak, aby przepisy prawa nie budziły wątpliwości przy ich

¹⁶¹ A. Zieliński, *Postępowanie cywilne. Kompendium*, Warszawa 2012, s. 173-174.

¹⁶² M. Krakowiak, *Kodeks...*, dz.cyt., s. 815 – 817. Por. M. Sieńko [w:] M. Manowska (red.), *Kodeks...*, dz.cyt., s. 670, 671.

¹⁶³ Wyrok SA w Krakowie z dnia 14.10.2010 r., I ACa 875/10, niepubl., cyt. za: M. Krakowiak, *Kodeks...*, dz.cyt., s. 818.

stosowaniu. Przede wszystkim zasadne zdaje się wprowadzenie możliwości powołania przez komisję biegłego niewymienionego w art. 67i ust. 7 u.p.p., a także dopuszczenie żądania przez komisję opinii odpowiedniego instytutu naukowego lub naukowo-badawczego.

O autorze

Justyna Sadowska jest doktorantką w Katedrze Postępowania Cywilnego (II) na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego oraz aplikantką notarialną w Izbie Notarialnej w Łodzi. Autorka publikacji naukowych przede wszystkim z zakresu postępowania cywilnego w sprawach medycznych.

Streszczenie

Artykuł omawia problematykę postępowania dowodowego przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych. W pierwszej kolejności zostały omówione zagadnienia dotyczące przebiegu postępowania dowodowego, tj. jego cel i przedmiot, miejsce i czas, problematyka dopuszczenia dowodów z urzędu, ocena dowodów oraz pomoc prawna. Dalsze rozważania dotyczą środków dowodowych, czyli wyjaśnień stron, zeznań świadków, a także szczególnych uprawnień dowodowych komisji, w szczególności przyznanego wojewódzkiej komisji uprawnienia do zasięgnięcia opinii specjalistycznej lekarza lub właściwego konsultanta.

Summary

This article is about evidence proceedings before the Committee for Adjudication of Medical Events. First of all author elaborate issues which are connected with process of evidence proceedings: purpose and the subject of this proceedings, place and time of this proceedings, the issue of admittance the evidence an ex officio, consideration of evidence and legal assistance. Secondly meaningful are also measures of evidence which are: explanation of the parties to the proceedings, the testimony of a witness and also special evidentiary rights for example powers to ask the doctor or relevant consultant about specialised opinion.