



# EQUILIBRIUM

## ZESZYTY NAUKOWE WSE

---

rocznik 2023

numer 2 (13)

ISSN: 2545-1995

ISSN 2545-1995

---



# EQUILIBRIUM

## ZESZYTY NAUKOWE WSE

---

rocznik 2023

numer 2 (13)



## RADA NAUKOWA

Prof. dr hab. Ryszard Borowiecki  
Prof. dr hab. Boris Burkinski  
Prof. dr hab. Karol Karski  
Prof. Oleh Kuzmin  
Prof. dr Vakhtang Maisaia  
Prof. dr hab. Zbigniew Makieta  
Dr Bogumiła Powichrowska  
Prof. dr hab. Galina Shamonina  
Prof. dr hab. Iryna Storonyanska  
Prof. dr hab. Henryk Wnorowski

## LISTA RECENZENTÓW W 2023 ROKU

dr Anna Cudowska-Sojko  
dr Adam Dębski  
dr Agnieszka Grzybowska  
dr hab. Zofia Kołoszko-Chomentowska  
dr Ewa Piekarska  
dr Bogumiła Powichrowska  
dr Edyta Sidorczuk-Pietraszko  
dr Eliza Szadkowska  
dr Renata Tanajewska

## KOMITET REDAKCYJNY

Redaktor naczelny  
dr Andrzej Dzun

Z-ca Redaktora naczelnego  
prof. dr hab. Elżbieta Karska

Sekretarz redakcji  
dr Dorota A. Hataburda

REDAKTOR NAUKOWY ZESZYTU  
dr Andrzej Dzun

ADRES REDAKCJI  
Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku  
ul. Zwycięstwa 14/3  
15-703 Białystok

e-mail: redakcja@wse.edu.pl  
www.wse.edu.pl

KOREKTA  
Urszula Glińska

PROJEKT | SKŁAD  
Agencja Wydawnicza Ekopress  
601 311 838

WYDAWCA  
Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej  
ul. Zwycięstwa 14/3, 15-703 Białystok  
tel. 85 652 00 24

COPYRIGHT © BY  
Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku

Białystok 2023

## EQUILIBRIUM 2023 | nr 2(13)

- 4**     **Michał Bąkowski**  
Organizacja i funkcjonowanie pracowniczych planów kapitałowych
- 19**    **Radostaw Galicki**  
Wykroczenia przeciwko prawom pracownika a przestępstwa przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową
- 34**    **Weronika Grona, Jakub Sawulski**  
Tematyka rajów podatkowych w globalnej agendzie politycznej oraz w badaniach naukowych w latach 1998-2021
- 51**    **Dorota A. Hałaburda**  
Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w świetle zmian regulacji prawnych
- 70**    **Aneta Kulesza**  
Samodzielność finansowa gmin, na przykładzie gminy Zambrów w latach 2015-2022
-

Michał **Bąkowski**

## ORGANIZACJA I FUNKCJONOWANIE PRACOWNICZYCH PLANÓW KAPITAŁOWYCH

### ORGANIZATION AND FUNCTIONING OF EMPLOYEE CAPITAL PLANS

#### STRESZCZENIE

Celem artykułu jest charakterystyka Pracowniczych Planów Kapitałowych (PPK), będących elementem dobrowolnego systemu świadczeń emerytalnych w Polsce. W opracowaniu omówiono zasady ich tworzenia oraz funkcjonowania, a ponadto przedstawiono dane dotyczące PPK na dzień 30 września 2023 roku. Emerytura pochodząca jedynie z I i II filaru, może okazać się niewystarczająca do zapewnienia odpowiedniego poziomu świadczeń emerytalnych, tak więc należy propagować ideę dodatkowego oszczędzania w III filarze. Ważną kwestią jest podejmowanie właściwych działań edukacyjno-informacyjnych, aby zwiększyć świadomość emerytalną Polaków. Rezultatem rozważań jest wskazanie propozycji zwiększających udział pracowników w programie PPK. Za materiał badawczy posłużyla analiza literatury przedmiotu i aktów prawnych oraz raportów i informacji Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) oraz Polskiego Funduszu Rozwoju (PFR). W opracowaniu posłużono się metodą opisowo-analityczną.

#### ABSTRACT

The aim of the article is to characterize Employee capital plans, which are an element of the voluntary pension benefits system in Poland. The study discusses the principles of their creation and operation, and also presents data on PPK as of September 30, 2023. A pension coming only from the first and second pillars may turn out to be insufficient to ensure an adequate level of retirement benefits, so the idea of additional savings in the third pillar should be promoted. It is important to undertake appropriate educational and information activities to increase Poles' pension awareness. The result of the considerations is the identification of proposals to increase employee participation in the PPK program. The research material is an analysis of the literature on the subject and legal acts, as well as reports and information from the Komisji Nadzoru Finansowego and Polskiego Funduszu Rozwoju. The study used a descriptive and analytical method.

*Translated by Michał Bąkowski*

#### SŁOWA KLUCZOWE

III filar, Pracownicze Plany Kapitałowe,  
stopa zastąpienia

#### KEYWORDS

third pillar, Employee capital plans,  
pension replacement rate

## WSTĘP

Od końca lat 70. XX wieku prawie wszyscy pracujący w Polsce, zostali objęci zabezpieczeniem społecznym, głównie emerytalnym. System emerytalny miał charakter repartycyjny i polegał na tym, iż składki odprowadzane za ubezpieczonych, przeznaczano na bieżącą wypłatę świadczeń emerytalnych. Polska weszła w okres transformacji ustrojowej z systemem emerytalnym, który był rozbudowany i kosztowny (istniała możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę), niedostosowany do nowych warunków społeczno-gospodarczych.

Okres 1990-2010 to czas podejmowania zmian w systemie emerytalnym, zmian bardzo daleko idących, jak na ówczesne czasy. Jednakże system emerytalny był krytykowany, gdyż wymagał wspomagania dotacjami z budżetu państwa. Ekonomisci przedstawiali scenariusze załamania się owego systemu. Przyczynami, jakie wskazywano, były niekorzystne zmiany demograficzne (starzejące się społeczeństwo, obniżający się wskaźnik urodzeń, wydłużające się dalsze przeciętne trwanie życia), społeczne (zmiana modelu rodziny, aktywność zawodowa kobiet), a także gospodarcze (rosnące obciążenie budżetu wydatkami emerytalnymi, niższe tempo wzrostu gospodarczego) (Owczarek, 2005, s. 34-41). Specjaliści wskazywali, iż bez zmian w systemie emerytalnym, około 2020 roku konieczne będzie zastosowanie jednego z trzech wyjść (Zarzecki i in., 2000, s. 201):

- 1) podniesienie składki na ubezpieczenia społeczne – do około 70% wynagrodzenia (w 1998 roku składka wzrosła do 45% płacy),
- 2) radykalne obniżenie świadczenia emerytalnych,
- 3) podniesienie podatków.

Reakcją na zgłaszane postulaty, było opracowanie założeń nowego systemu emerytalnego, tzw. systemu mieszanego. Celem wprowadzonej w 1999 roku w Polsce reformy systemu emerytalnego, było utrzymanie wypłacalności świadczeń oraz niezależnienie, zarówno od ewentualnego załamania się rynku kapitałowego, jak i niekorzystnych zmian demograficznych, poprzez połączenie dwóch systemów: repartycyjnego i kapitałowego. „Filozofia działania nowego zreformowanego systemu polega na tym, że państwo przestanie ponosić całkowitą odpowiedzialność za przyszłe świadczenia emerytalne i przenosi ją (przynajmniej częściowo) na pracodawców i pracowników poprzez stworzenie systemu o trzech filarach, w którym każdy reprezentuje inną koncepcję zabezpieczenia przyszłości” (Olszewski, 1999, s. 18).

## 1 SYSTEM EMERYTALNY W POLSCE

Reforma emerytalna wprowadzona w Polsce, wzorowana była na zmianach w systemie emerytalnym w Chile z 1980 roku. Nowy system emerytalny, funkcjonujący od 1999 roku, składa się z trzech filarów, przy czym pierwszy filar funkcjonuje na zasadzie umowy międzypokoleniowej, a dwa pozostałe – mają charakter kapitałowy.

Zastąpił on, wcześniej funkcjonujący system, który był oparty na zdefiniowanym świadczeniu i na zasadzie zdefiniowanej składki (*defined contribution* – DC), zgodnie z którą obowiązuje całkowita ekwiwalentność składek i świadczeń. Odrębne zasady przyznawania emerytur dotyczą rolników, sędziów i prokuratorów, żołnierzy oraz funkcjonariuszy służb mundurowych.

Po reformie, wysokość zgromadzonego kapitału na emeryturę w Polsce zależy od następujących czynników:

- oszczędności (wysokości płaconych składek),
- okresu oszczędzania (sumy wpłat do funduszu emerytalnego),
- poziomu ich waloryzacji (system repartycyjny) oraz realnej stopy zwrotu z inwestycji (system kapitałowy).

Filar pierwszy, działa na podstawie zasady repartycji składek i świadczeń. Oznacza to, że wypłacane świadczenia emerytalne, finansowane są ze składek osób aktualnie pracujących. Składka na emeryturę wynosi 19,52% podstawy wymiaru i płacona jest w równej części przez pracownika i pracodawcę. Jeśli emeryt przed śmiercią pobierał emeryturę z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) krócej niż trzy lata, spadkobiercom należy się tzw. wypłata gwarantowana. Filar ten administrowany jest przez ZUS. Na indywidualnym koncie przyszłego emeryta zostaje odnotowana wpłacona składka, która systematycznie jest waloryzowana. W przypadku śmierci ubezpieczonego przed osiągnięciem wieku emerytalnego, środki zgromadzone na subkoncie w ZUS, nie przepadają i podlegają dziedziczeniu.

W ramach drugiego filaru, funkcjonują otwarte fundusze emerytalne (OFE), których przedmiotem działalności, jest gromadzenie środków pieniężnych od członków, ich lokowanie, z przeznaczeniem na wypłatę emerytur członkom funduszu po osiągnięciu przez nich wieku emerytalnego. Środki pieniężne pochodzą ze składek członków funduszu. Są one przekazywane przez ZUS w wysokości 2,92% podstawy wymiaru składki. Na dziesięć lat przed osiągnięciem przez daną osobę wieku emerytalnego, środki z OFE są przekazywane systematycznie co miesiąc na subkonto emerytalne w ZUS – jest to tzw. suwak emerytalny. W przypadku śmierci ubezpieczonego przed osiągnięciem wieku emerytalnego, środki zgromadzone w OFE również podlegają dziedziczeniu. Uczestnictwo w OFE obecnie ma charakter dobrowolny. Decyzję o dalszym pozostaniu w OFE można podjąć wyłącznie w okresie tzw. okienek transferowych. Najbliższe będzie miało miejsce w okresie od kwietnia do lipca 2024 roku, a następnie co cztery lata. Na koniec czerwca 2023 roku, działalność operacyjną prowadziło dziewięć OFE, do których należało 14,6 mln członków.

Trzeci filar dotyczy dodatkowych, dobrowolnych oszczędności, które są integralną częścią całego systemu. W ramach tego filaru, państwo określa ustawowe zasady działania instytucji i instrumentów umożliwiających oszczędzanie oraz nadzoru nad tymi instytucjami.

Podjęcie decyzji o wyborze jednej z form trój-filarowego oszczędzania, umożliwia zachowanie dotychczasowego standardu życia na emeryturze. Do cech odróżniających trzeci filar od dwóch pozostałych (i zwykłego oszczędzania oraz inwestowania w nieruchomości, ziemię, dzieła sztuki), można zaliczyć:

- wybór formy oszczędzania oraz termin owego oszczędzania,
- wybór formy wypłaty kapitału (jednorazowo, okresowo, dożywotnio).

Do form długoterminowego oszczędzania środków na emeryturę, należy zaliczyć:

- dobrowolne uczestnictwo w pracowniczym programie emerytalnym (PPE),
- gromadzenie oszczędności na indywidualnym koncie emerytalnym (IKE) lub indywidualnym koncie zabezpieczenia emerytalnego (IKZE),
- inwestowanie kapitału w ramach Pracowniczych Planów Kapitałowych (PPK),
- inwestowanie środków w Ogólnoeuropejski Indywidualny Produkt Emerytalny (OIPE).

Każda z wymienionych form zabezpieczenia finansowego na starość, ma swoje wady i zalety. Różnią się one od siebie bezpieczeństwem inwestycji, możliwą dochodowością, dodatkowymi korzyściami (np. podatkowymi) czy też dostępnością z punktu widzenia możliwości finansowych ubezpieczonego. Wybór jednej formy nie wyklucza inwestycji w inną. Mają one w stosunku do siebie charakter komplementarny.

W ramach trzeciego filaru, funkcjonują dwa podobne produkty emerytalne: IKE i IKZE. Podstawową różnicą między nimi jest kwestia opodatkowania środków. Główną zaletą IKZE jest fakt, że ulga w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) jest od razu odczuwalna, na skutek zmniejszenia ciężaru podatkowego. Jest to szczególnie korzystne dla osób o wyższych dochodach, które płacą najwyższą stawkę podatku dochodowego – 32% w 2023 roku.

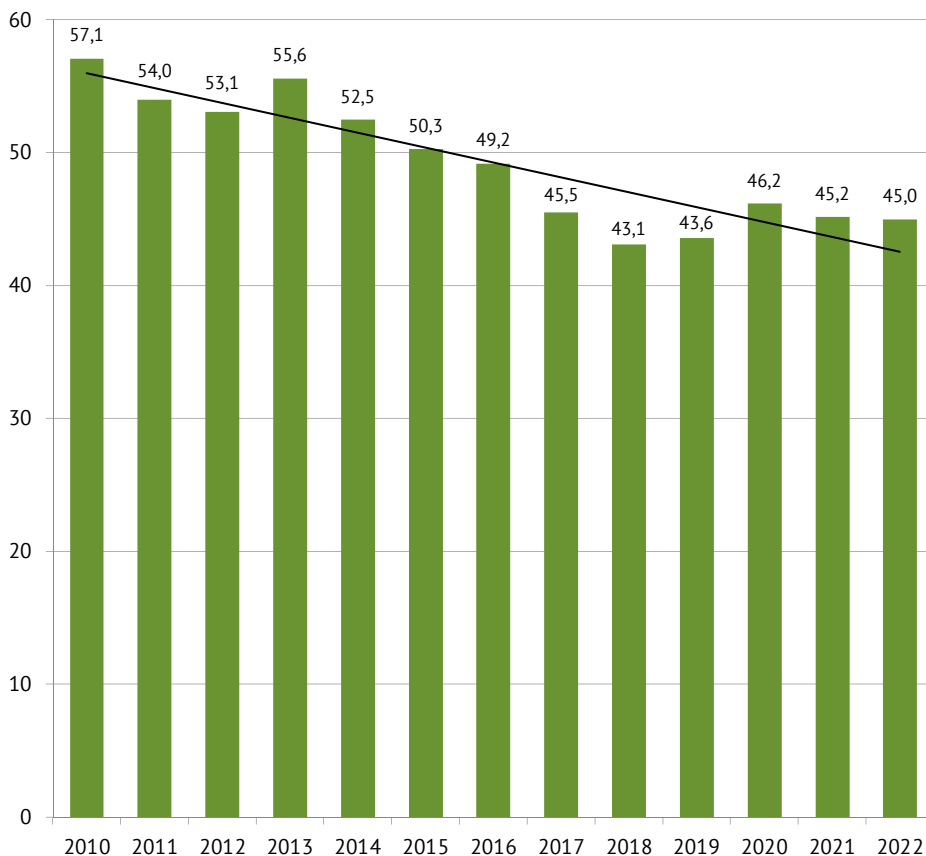
Dywersyfikacja portfela emerytalnego jest głównym czynnikiem zwiększenia odporności systemu emerytalnego na kryzysy ekonomiczne. Oparcie całego systemu emerytalnego wyłącznie na I filarze sprawia, że wysokość przyszłego świadczenia emerytalnego jest w całości uzależniona od sytuacji gospodarczej i demograficznej kraju.

W sytuacji starzejącego się społeczeństwa, takie rozwiązanie jest niebezpieczne z punktu widzenia wypłaty przyszłych emerytur. Podobnie ryzykowne jest oparcie całego systemu emerytalnego na funduszach kapitałowych, gdyż poziom przyszłych świadczeń zależałby od koniunktury na rynku finansowym w momencie przejścia obywatela na emeryturę.

Analizując obowiązujące w Polsce rozwiązania w zakresie emerytur, należy się zastanowić: czy system zdefiniowanej składki, zapewni bezpieczeństwo finansowe każdemu przyszłemu emerytowi. Bezpieczeństwo finansowe można rozumieć jako sytuację, w której dysponuje się zasobami finansowymi, które pozwalają przeżyć „w normalny” sposób przez okres od 6 do 12 miesięcy, bez bieżących dochodów (Szafranski, 2016, s. 119). Z perspektywy indywidualnej tzn. obywateli, bezpieczeństwo dotyczy transferów uzyskiwanych w okresie poprodukcyjnym, z systemu zabezpieczenia społecznego, zapewniających dochód chroniący przed ubóstwem. Miarą poziomu bezpieczeństwa, jest prognozowana indywidualna stopa zastąpienia, czyli stosunek między przeciętną nowo przyznawaną emeryturą a średnim wynagrodzeniem (Kolek, Sobolewski, 2021, s. 3). Liczne prognozy wskazują, że w przyszłości nastąpi drastyczny spadek stóp zastąpienia z części bazowej polskiego systemu emerytalnego.



Przyjęta w 1952 roku Konwencja Nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), określa zasady i warunki, jakie powinien spełniać system emerytalny w kraju, który jest stroną konwencji. Stopa procentowa wypłaty okresowych świadczeń dla typowych uprawnionych (stopa zastąpienia), została ustalona na poziomie 40%. Oznacza to, że system emerytalny powinien zapewniać przyznawanie świadczeń na poziomie nie niższym niż 40%. Kształtowanie się wysokości stopy zastąpienia w latach 2010-2022 w Polsce, przedstawia rysunek 1.



**Rysunek 1.** Stopa zastąpienia w Polsce w latach 2010-2022 wraz z linią trendu (w %)  
**Figure 1.** Pension replacement rate in Poland In 2010-2020 with a trend line (in %)

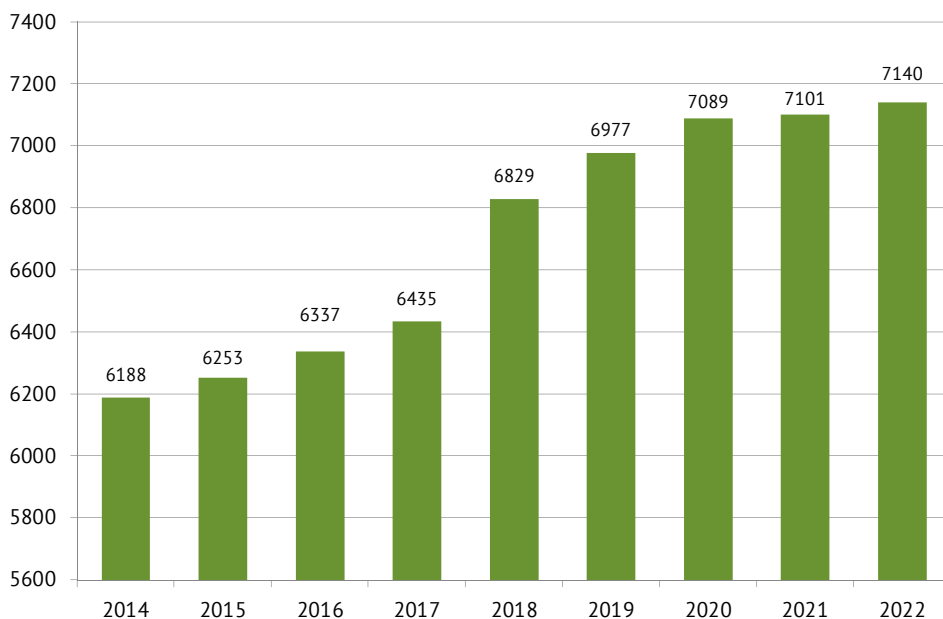
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i ZUS. <https://stat.gov.pl> (data dostępu: 20.10.2023)

Jak można zauważyć, w latach 2010-2022 stopa zastąpienia spadła w Polsce z 57,1% do 45%, tj. o 12,1 punktu procentowego, czyli aż o 21,2%. Z raportu Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) z grudnia 2021 roku wynika, że prognozowana stopa zastąpienia w Polsce będzie zmniejszać się do 30,6% – dla mężczy-

zny i 23,4% – dla kobiety. Stopa zastąpienia w Polsce będzie jedną z najniższych w krajach rozwiniętych.

Komisja Europejska zaleca szereg reform dotyczących niskiego rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę, bez konieczności podnoszenia wieku ustawowego. Dobrym rozwiązaniem w tym zakresie jest ulga podatkowa w PIT dla seniorów, którzy zamiast pobierać emeryturę, zdecydują się kontynuować aktywność zawodową (PIT-0). Według danych Ministerstwa Finansów, w 2022 roku ponad 132 tys. seniorów korzystało z ulgi PIT-0, rezygnując z 13 i 14 emerytury.

Społeczeństwo polskie należy do społeczeństw starzejących się. W Polsce seniorzy stanowią obecnie 13% populacji. Szacuje się, że do 2060 roku mieszkańcy powyżej 65. roku życia stanowiąc będą jedną trzecią Polaków. Według danych GUS, w latach 2014-2022 odnotowano wzrost liczby emerytów: w 2022 roku populacja emerytów w Polsce wynosiła 7 140 tys. osób, gdy jeszcze w 2004 roku emerytów było niewiele ponad 4,5 mln. Liczbę emerytów w Polsce w okresie 2015-2022 przedstawia rysunek 2.



**Rysunek 2. Liczba emerytów w Polsce w latach 2014-2022 (w tys. osób)**  
**Figure 1. Number of retirees in Poland (in thousand persons)**

Źródło: Opracowanie na podstawie danych GUS. <https://stat.gov.pl> (data dostępu: 20.10.2023)

Jak można zauważyć, na przestrzeni ośmiu lat populacja emerytów w Polsce zwiększyła się o ponad 15%. Emeryci stanowią znaczny odsetek polskiego społeczeństwa i wszystkie prognozy wskazują, że w przyszłości ich liczba będzie systematycz-

nie rosnąć. Dlatego polski prawodawca stał przed trudnym wyzwaniem, polegającym na mobilizacji oszczędności emerytalnych, czego efektem było zaproponowanie Polakom nowej możliwości gromadzenia środków na przyszłą emeryturę w ramach Pracowniczych Planów Kapitałowych.

## 2 CHARAKTERYSTYKA PRACOWNICZYCH PLANÓW KAPITAŁOWYCH

W sytuacji prognozowanych niskich emerytur, jako panaceum, zaproponowano wprowadzenie pracowniczych planów kapitałowych (pomysł pojawił się na początku lipca 2016 roku). Następnie rozpoczęła się debata publiczna nad tym rozwiązaniem. Pierwszy projekt ustawy Ministerstwo Finansów ogłosiło w lutym 2017 roku i został on skierowany do konsultacji społecznych. Sam proces legislacyjny przebiegł błyskawicznie. Pierwsze czytanie ustawy odbyło się w Sejmie 13 września 2018 roku, a ostatnie 4 października tego roku. Prezydent podpisał ustawę 19 listopada 2018 roku, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2019 roku.

Celem, którym przyświecał wprowadzeniu PPK było stworzenie powszechnego i dobrowolnego kapitałowego systemu oszczędzania, z przeznaczeniem na zabezpieczenie potrzeb finansowych obywateli, po osiągnięciu przez nich wieku emerytalnego lub nabyciu uprawnień emerytalnych (<https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2811>). W zamyśle twórców ustawy, program ten ma rozwiązać problem niskiej stopy oszczędności w sektorze gospodarstw domowych oraz zniwelować lukę w poziomie dochodów pomiędzy okresem aktywności zawodowej a okresem emerytalnym (Druk sejmowy nr 2811, s. 1). Zakładana przez rząd stopa partycypacji w PPK, szacowana była na poziomie 75%, co miało być kluczowym czynnikiem sukcesu programu i jego pozytywnego wpływu na gospodarkę.

Wprowadzanie PPK zaplanowano w czterech etapach. Podmioty zatrudniające:

- co najmniej 250 osób – zobowiązane były wprowadzić PPK od 1 lipca 2019 roku,
- co najmniej 50 osób – zobowiązane były wprowadzić PPK od 1 stycznia 2020 roku,
- co najmniej 20 osób – zobowiązane były wprowadzić PPK od 1 lipca 2020 roku,
- pozostałe podmioty zatrudniające – od 1 stycznia 2021 roku.

Oznacza to, że od 1 stycznia 2021 wszystkie organizacje, które zatrudniają pracowników, mają obowiązek utworzenia PPK. Wyjątek od tej zasady dotyczy mikroprzedsiębiorstw, w których wszyscy zatrudnieni zadeklarują brak zgody na przystąpienie do systemu PPK, oraz przedsiębiorców posiadających Pracowniczy Program Emerytalny, działający w oparciu o kryteria umożliwiające rezygnację z PPK.

Z punktu widzenia badanego zagadnienia, szczególnie istotne są trzy cechy wyróżniające PPK na tle innych instrumentów dodatkowego oszczędzania na cele emerytalne: zasady uczestnictwa, zasady gromadzenia środków oraz zasady wypłaty oszczędności. Cechy te zostały opisane w tabeli 1.

**Tabela 1. Wybrane zasady funkcjonowania pracowniczych planów kapitałowych**  
**Table 1. Selected principles of functioning of employee capital plans**

Wyróżnik	Komentarz
Członkowie	Członkami PPK są osoby wykonujące pracę na podstawie: umowy o pracę (pracownicy), umowy agencyjnej lub zlecenia (zleceniobiorcy), członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych lub spółdzielni kółek rolniczych, członkowie rad nadzorczych, osoby wykonujące pracę nakładczą
Zapis	<p>Automatyczny zapis do PPK osób w wieku 18-55 lat, których okres zatrudnienia w danym podmiocie wynosi co najmniej 3 miesiące. Do owych 3 miesięcy (90 dni) zatrudnienia wlicza się okresy zatrudnienia z poprzednich 12 miesięcy, które miały miejsce u obecnego pracodawcy, a także okresy zatrudnienia u innego pracodawcy, jeżeli – z mocy odrębnych przepisów – obecny pracodawca jest następcą prawnym w stosunkach prawnych nawiązanych przez pracodawcę, który poprzednio zatrudniał tę osobę.</p> <p>Osoby w wieku 55-70 lat mogą przystąpić do PPK na swój wniosek, złożony pracodawcy. Osoby, które zrezygnowały z PPK, co 4 lata będą powtórnie zapisywane do programu. Każdy uczestnik może zrezygnować z uczestnictwa w dowolnym czasie składając deklarację u pracodawcy.</p>
Wpłaty i dopłaty	<p>Środki wpłacane do PPK zasilane są z 3 źródeł:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• składki płaconej przez pracownika,</li> <li>• składki płaconej przez pracodawcę,</li> <li>• dopłat pochodzących ze środków Funduszu Pracy.</li> </ul> <p>Wpłata podstawowa uczestnika PPK, wynosi 2% wynagrodzenia. Może zostać ona obniżona do 0,5% w przypadku, gdy wynagrodzenie uczestnika nie przekracza 120% minimalnego wynagrodzenia. Uczestnik może zadeklarować wpłatę dodatkową w wysokości do 2% wynagrodzenia.</p> <p>Wpłata podstawowa pracodawcy wynosi 1,5% wynagrodzenia, która może być zwiększona. Wysokość składki dodatkowej nie może przekroczyć 2,5% wynagrodzenia (może być ona zróżnicowana ze względu na staż pracy w firmie lub na podstawie postanowień zawartych w regulaminie wynagradzania układzie zbiorowym pracy).</p> <p>Z Funduszu Pracy finansowana jest wpłata powitalna 250 zł, wpłacana jednorazowo na rachunek uczestnika PPK (gdy co najmniej 3 pełne miesiące kalendarzowe zatrudniony jest uczestnikiem PPK i w okresie uczestnictwa w PPK dokonano wpłat podstawowych, finansowanych przez uczestnika PPK za co najmniej 3 miesiące) oraz dopłata przekazywana corocznie w kwocie 240 zł (przysługuje, jeżeli kwota wpłat podstawowych i dodatkowych, finansowanych przez podmiot zatrudniający oraz uczestnika PPK w danym roku kalendarzowym, jest równa co najmniej kwocie wpłat podstawowych, należnych od kwoty stanowiącej 6-krotność minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w tym roku).</p> <p>W ciągu roku kalendarzowego, maksymalna wysokość środków możliwych do zgromadzenia we wszystkich PPK, nie może być wyższa niż równowartość 50 000 USD.</p>
Rozwiązania podatkowe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• składka finansowana przez pracodawcę, zwolniona jest ze składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, wliczana jest do podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym (PIT),</li> <li>• składka pracodawcy jest kosztem podatkowym,</li> <li>• składka powitalna i dopłata roczna są zwolnione z podatku dochodowego,</li> <li>• dochód z inwestowania składek jest zwolniony z podatku dochodowego od zysków kapitałowych,</li> <li>• wypłaty i wypłaty transferowe są, co do zasady, zwolnione z podatku dochodowego od osób fizycznych</li> </ul>

Wyróżnik	Komentarz
Inwestowanie składek	Środki gromadzone są w funduszach inwestycyjnych lub funduszach emerytalnych oferowanych przez instytucje finansowe (towarzystwa funduszy inwestycyjnych, powszechne towarzystwa emerytalne, pracownicze towarzystwa emerytalne oraz zakłady ubezpieczeń). <b>Polityka inwestycyjna funduszu oparta jest na koncepcji funduszy zdefiniowanej daty (FZD)</b> , czyli w funduszu właściwym dla wieku uczestnika, tak aby ograniczyć poziom ryzyka inwestycyjnego. Fundusz stosuje zasady i ograniczenia inwestycyjne zawarte w ustawie. Fundusz dąży do osiągnięcia bezpieczeństwa oraz efektywności dokonywanych lokat.
Wypłata środków	<p>Wypłata środków może nastąpić na wniosek pracownika:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) po ukończeniu 60. roku życia: <ul style="list-style-type: none"> <li>• jako jednorazowe świadczenie w wysokości 25% gromadzonych środków, pozostała część jest wypłacana w co najmniej 120 miesięcznych ratach,</li> <li>• w postaci wypłaty transferowej 100% środków do zakładu ubezpieczeń, który będzie wypłacał świadczenia okresowo lub dożywotnio,</li> <li>• w postaci świadczenia małżeńskiego – wypłacana małżonkom wspólnie w co najmniej 120 miesięcznych ratach, pod warunkiem osiągnięcia 60. roku życia przez współmałżonka,</li> </ul> </li> <li>2) na pokrycie wkładu własnego, w związku z zakupem lub budową nieruchomości – można uzyskać do 100% wartości środków na rachunku PPK, z obowiązkiem zwrotu w ciągu 15 lat,</li> <li>3) w sytuacji poważnej choroby uczestnika PPK, jego współmałżonka lub dzieci – można uzyskać wartość pieniężną do 25% zgromadzonych środków na rachunku PPK,</li> <li>4) w postaci wypłaty transferowej (do innego PPK uczestnika, w przypadku śmierci uczestnika – na IKE, PPK lub PPE osoby uprawnionej, a w przypadku ustania małżeństwa na PPE osoby uprawnionej – do 100% środków).</li> </ol>

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy o PPK, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180002215/U/D20182215Lj.pdf> (data dostępu: 20.10.2023)

Przedstawiona charakterystyka zawiera elementy, które stanowią o istocie omawianej formy oszczędzania środków na emeryturę. Zostały pominięte takie kwestie jak tworzenie PPK przez pracodawcę, zawieranie umów o zarządzanie i prowadzenie PPK, funkcjonowanie instytucji prowadzących PPK, koszty zarządzania programem, nadzór nad systemem PPK.

PPK, jako program dodatkowego, prywatnego oszczędzania emerytalnego, ma potencjał przynajmniej częściowego złagodzenia negatywnych skutków oddziałujących na powszechny system emerytalnego trendów (szczególnie demograficznego). Jednakże by było to możliwe, uczestnictwo w PPK musi być stosunkowo powszechne (Baszczak, 2020, s. 6).

Największym wyzwaniem, przed którym stanęli autorzy PPK, było osiągnięcie wysokiej stopy zapisów do programu. Niska skłonność ludzi do samodzielnego gromadzenia składek na emeryturę, wynika głównie z czynników psychologicznych. Rozwiązanie opisanego problemu opracowano dopiero na początku XXI wieku (Madrian, Shea, 2000, s. 5). Na podstawie badań z zakresu psychologii ekonomicznej wykazano, że najlepszym sposobem zwiększenia stopy udziału w dobrowolnych programach emerytalnych, jest wprowadzenie automatycznego zapisu z możliwością zrezygnowania

z opłacania składek. Popularyzatorem takiego rozwiązania jest, laureat nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii, Richard Thaler. Państwo powinno promować stopniowe zwiększanie płaconej przez pracownika składki wraz ze wzrostem jego wynagrodzenia. Mechanizm podnoszenia wpłaty pracownika w długim okresie, jest najbardziej efektywny z punktu widzenia psychologicznego (Czerniak, Michalik, 2008, s. 12).

Pierwszym krajem na świecie, który zastosował automatyczny zapis, była Nowa Zelandia w 2007 roku. W programie Kivisaver, na koniec 2021 roku zapisanych było 68% całej populacji (w ciągu 15 lat).

W Stanach Zjednoczonych, dobrowolne plany emerytalne pojawiły się w latach 70. XX wieku. Początkowo były one dostępne dla wąskiej grupy pracowników. Możliwość skorzystania z tej formy oszczędzania na emeryturę zależy od tego, czy pracodawca oferuje taki plan. Program ten nosi nazwę 401(k) dla pracujących w przedsiębiorstwach oraz jego odpowiedniki: 403(b) dla *non profit institutions*, 457(b) – odpowiednik dla *governmental employers* oraz 401(a) – plan dla *Total Non farm Payroll*. Od 2025 roku, również w przypadku planu 401(k), będzie obowiązywał automatyczny zapis. Na koniec 2019 roku, partycypacja w tych wszystkich programach wyniosła w USA 69,7% i systematycznie rośnie.

W polskim rozwiązaniu przyjęto mechanizm dopłaty państwa do składek wnoszonych przez uczestników PPK. W krajach OECD, najczęściej stosuje się instrumenty mobilizujące nowe oszczędności emerytalne, takie jak ulgi w podatku dochodowym oraz zwolnienia wypłat z podatku od zysków inwestycyjnych. Jednakże ocena efektywności stosowania zachęt podatkowych w mobilizowaniu nowych oszczędności, nie jest jednoznaczna. Doświadczenia międzynarodowe pokazują, iż z ulg podatkowych najczęściej korzystają osoby zamożne. Osoby gorzej sytuowane, w mniejszym stopniu odczuwają korzyści z tytułu ulg podatkowych, i nie zachęca to ich do gromadzenia oszczędności emerytalnych (Rutecka, 2015, s. 8).

Udział składki emerytalnej w Produkcie Krajowym Brutto (PKB) na koniec 2021 roku dla krajów OECD kształtował się na poziomie 2%. W Polsce, wskaźnik ten wyniósł 0,2% i jest najniższym z badanej grupy krajów. Natomiast prywatne aktywa emerytalne, wyrażone jako procent PKB, wyniosły w Polsce na koniec 2020 roku 7,9%, co było jednym z najniższych wyników wśród państw należących do OECD. Średnia dla krajów OECD wyniosła 53,1%, a najlepszy wynik odnotowano w Danii, gdzie prywatne aktywa emerytalne stanowiły 229% tamtejszego PKB. Wyniki Polski świadczą o niskiej stopie oszczędności emerytalnych, która będzie miała wpływ na świadczenia oferowane przyszłym emerytom. Zadaniem państwa jest jak najszerze propagowanie dodatkowego oszczędzania Polaków na starość.

### 3 RYNEK PPK – DANE STATYSTYCZNE

Według danych Polskiego Funduszu Rozwoju (PFR), opublikowanych w Biuletynie PPK na dzień 30 września 2023 roku, do programu przystąpiło 3,37 mln członków, co oznacza udział 45% ogółu osób uprawnionych. Według Prezesa PFR Pawła Borysa, najniższy współczynnik partycypacji w PPK dotyczy nauczycieli i lekarzy. Instytucje finansowe prowadzą 3,9 mln aktywnych rachunków uczestników – wynika to z tego, iż osoby pracujące na więcej niż jednym etacie, przystąpiły do PPK u co najmniej dwóch pracodawców. Partycypacja w PPK jest najwyższa w podmiotach zatrudniających powyżej 250 pracowników, które przystąpiły do PPK w pierwszym etapie wdrażania programu. W porównaniu z poprzednimi danymi, rośnie w Polsce partycypacja w PPK, zarówno w sektorze prywatnym (51,31%), jak i publicznym (26,15%). Udział członków w PPK według województw przedstawia tabela 2.

**Tabela 2. Udział członków PPK według województw w Polsce (stan na dzień: 30.09.2023)**  
**Table 2. Share of PPK members by voivodeship as of September 30, 2023**

Województwo	Partycypacja
Mazowieckie	62,2%
Dolnośląskie	48,5%
Wielkopolskie	46,9%
Małopolskie	44,9%
Łódzkie	41,1%
Śląskie	39,2%
Pomorskie	38,3%
Zachodniopomorskie	35,3%
Opolskie	34,3%
Lubelskie	33,5%
Podkarpackie	32,4%
Kujawsko-Pomorskie	30,0%
Podlaskie	29,6%
Lubuskie	28,3%
Warmińsko-Mazurskie	26,5%
Świętokrzyskie	25,7%

Źródło: dane PFR.

Średni wiek uczestników PPK wynosi 39 lat. Struktura wiekowa uczestników PPK jest następująca: 72,02% – to osoby w wieku pomiędzy 30. a 54. rokiem życia, 20,96% – to osoby w wieku 18-29 lat i 7,02% – to osoby, które osiągnęły 55 lat i więcej.

Zarządzaniem PPK zajmuje się obecnie siedemnaście instytucji finansowych. Średni koszt zarządzania PPK wynosi 0,333%. Składka jest zróżnicowana: minimalna wynosi 0,119% FZD 2025 (PKO TFI SA), a maksymalna – 0,465% FZD 2060 i FZD 2065 (Esaliens TFI SA).

Według przykładu kalkulacji stopy zwrotu na inwestycji w PPK (Biuletyn PFR), dla uczestnika, który zarabia brutto miesięcznie 5 300 zł, oszczędzającego w PPK od grudnia 2019 roku, w zależności od grupy FZD, waha się ona od 114% (FZD 2025) do 129% (FZD 2060). Im dłuższy czas przewidywanej inwestycji, tym większy udział akcji w portfelu funduszu, a to wpływa na wyższą rentowność osiąganą przez fundusz zarządzający środkami przyszłych emerytów. Średnie stopy zwrotu funduszy PPK na koniec sierpnia 2023 roku, przedstawia tabela 3. Natomiast zasady inwestowania zgromadzonych środków, w odniesieniu do wieku uczestnika PPK, przedstawia tabela 4.

**Tabela 3. Średnie stopy zwrotu funduszy PPK (stan na dzień: 31.08.2023)**

**Table 3. Average rates of return of PPK funds as of August 31, 2023**

Typ funduszu	Średnia rentowność w okresie		
	1M	12M	36M
PPK 2025	-0,8	14,6	8,4
PPK 2030	-1,7	18,4	15,9
PPK 2035	-2,4	21,8	22,4
PPK 2040	-2,6	22,6	24,2
PPK 2045	-3,1	25,0	29,0
PPK 2050	-3,1	25,2	29,1
PPK 2055	-3,1	25,2	29,0
PPK 2060	-3,1	25,0	28,8
PPK 2065	-3,0	23,1	-

Źródło: Ranking funduszy PPK (sierpień 2023), Analizy.pl (data dostępu: 05.11.2023).

**Tabela 4. Polityka inwestycyjna funduszy PPK**

**Table 4. Investment Policy of PPK funds**

Wiek przystępującego uczestnika do PPK	Część udziałowa	Część dłużna
Do 40 lat	60-80%	20-40%
Od 40 do 50 lat	40-70%	30-60%
Od 50 do 55 lat	25-50%	50-75%
Od 55 do 60 lat	10-30%	70-90%
Powyżej 60 lat	maks. 15%	min. 85%

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy o PPK.



Sierpień 2023 roku był miesiącem korekty na Giełdzie Papierów Wartościowych (GPW) w Warszawie, a co za tym idzie – dla prawie wszystkich funduszy zdefiniowanej daty, PPK zakończył się niewielką stratą. W takich warunkach praktycznie wszystkie fundusze zdefiniowanej daty PPK (poza jednym) poniosły straty: od -0,2% do -4,4%. Najmniej straciły fundusze z większym udziałem papierów dłużnych w portfelach, czyli z krótszą datą docelową (2025/2030). Wyższe straty osiągnęły fundusze z odleglejszą datą docelową, które zawierały w portfelach więcej akcji. W skali 12-miesięcy, średnie stopy zwrotu wahają się od 14,6% – dla funduszy z datą do 2025 roku, do ponad 25% w funduszach z datą po 2050 roku. Wyniki w dłuższych horyzontach, mimo słabszego miesiąca, wciąż prezentują się bardzo dobrze.

PPK nie są pierwszym programem długoterminowego oszczędzania w Polsce. Najbliżej im jest do Pracowniczych Programów Emerytalnych. Systemy te różnią się zasadami przystąpienia do programu, sposobem inwestowania oszczędności, ponadto uczestnikom PPE trudniej jest wcześniej sięgnąć po zgromadzone oszczędności. W PPE, główny ciężar wpłat spoczywa na pracodawcy, a pracownicy dobrowolnie mogą dokonywać wpłat. Porównanie wybranych wielkości dotyczących PPK, z innymi produktami emerytalnymi oferowanymi w ramach III filaru, zawiera tabela 5.

**Tabela 5. Wybrane dane dotyczące III filaru emerytalnego w Polsce**  
**Table 5. Selected data regarding the third pension pillar in Poland**

Pozycja	PPK	PPE	IKE	IKZE
<b>Liczba uczestników</b> (stan na dzień: 31.12.2022)	14 890,9	652,2	800,1	475,5
<b>Zgromadzone aktywa</b> (stan na dzień: 31.12.2022) [w mln zł]	11 994,3	19 129,7	14 117,4	6 623,5

Źródło: dane KNF.

Uczestnik PPK może sprawdzać stan swoich środków na rachunku w serwisie internetowym instytucji finansowej, która prowadzi ów rachunek. Uczestnik programu ma także dostęp do informacji o wszystkich swoich rachunkach PPK w Serwisie Moje PPK. 5 października 2023 roku weszła w życie ustawa o *Centralnej Informacji Emerytalnej*, gdzie istnieje możliwość sprawdzenia w jednym miejscu informacji o posiadanych produktach emerytalnych i ich szacowanym wpływie na wysokość przyszłych świadczeń.

Niski udział pracujących w programach oszczędnościowych w III filarze jest wynikiem niskiej skłonności do oszczędzania na emeryturę. Jest to skutek niskiego poziomu średnich wynagrodzeń, wysokich aspiracji konsumpcyjnych, braku myślenia długoterminowego oraz minimalnych zachęt ze strony państwa i przedsiębiorców do dobrowolnego oszczędzania. W Polsce brakuje, typowej dla Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, Holandii czy Japonii, kultury korporacyjnej, w ramach której pracodawca oferuje program zabezpieczenia emerytalnego – jako świadczenie pozapła-cowe.

## PODSUMOWANIE

Na podstawie przeprowadzonych badań, można sformułować następujące wnioski:

1. PPK to nowatorski mechanizm gromadzenia oszczędności emerytalnych, który daje nadzieję na mobilizację dodatkowych środków finansowych na emeryturze w Polsce. W obliczu spadającej stopy zastąpienia, należy poszukiwać dodatkowych możliwości zwiększenia środków w okresie emerytalnym.
2. Podobne programy funkcjonują w wielu państwach na świecie i są ważnym elementem systemów emerytalnych. Twórcy PPK korzystali z doświadczeń zagranicznych, wybierając z nich najlepsze praktyki, dostosowując je do polskich realiów. Kraje, które w najbliższych latach planują wdrożenie programu podobnego do PPK, są zainteresowane polskimi doświadczeniami przy jego wdrażaniu.
3. Program PPK wpływa pozytywnie na wizerunek przedsiębiorstwa w otoczeniu oraz może posłużyć jako program motywacyjny pracowników.
4. Wprowadzenie programu zostało rozłożone na cztery etapy. Zastrzeżenia może budzić fakt, iż pracownicy sektora finansów publicznych zostali włączeni do PPK jako ostatnia grupa uczestników.
5. PPK mogą przyczynić się również do ożywienia giełdy papierów wartościowych. Należy mieć nadzieję, iż w przypadku PPK, powtórzy się sytuacja z wprowadzeniem otwartych funduszy emerytalnych na Giełdę Papierów Wartościowych, co było jednym z motorów rozwoju rynku kapitałowego. Środki z PPK, które trafią na polski rynek kapitałowy, korzystnie wpłyną na krajowe firmy emitujące akcje i obligacje.
6. Niezadowolający poziom partycypacji Polaków w PPK, według badaczy, wynika z następujących przyczyn: podważone zaufanie do OFE, brak zaufania do systemu emerytalnego i instytucji finansowych, niedostatecznie skuteczna kampania informacyjna, niska skłonność Polaków do oszczędzania, niedostateczny poziom wiedzy i doświadczenia Polaków w zakresie finansów osobistych, niski poziomu świadomości Polaków w zakresie ubezpieczeń społecznych.
7. W celu podniesienia stopy partycypacji w PPK, należałoby:
  - upowszechnić odprowadzanie składek dodatkowych przez pracodawców należących do sektora finansów publicznych,
  - rząd powinien szukać zachęt do uczestnictwa w programie lub powrotu, zastępując dopłatę roczną w wysokości 240 zł na przykład dopłatą roczną wysokości 10% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce,
  - objąć automatycznym zapisem osoby w wieku 55 lat i więcej,
  - przeprowadzić przez państwo ogólnopolskiej kampanii społecznej, zachęcającej do korzystania z PPK; edukacja finansowa powinna być priorytetem władz państwowych.

## Literatura

Baszczak Ł., (2020), *Ekonomia behawioralna w Pracowniczych Planach Kapitałowych – analiza skuteczności*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego”, Zielona Góra, 2020, nr 13,.

Brigitte C. Madrian, Shea Dennis F., (2000), *The Power of Suggestion: Inertia In 401(k) Participation and Savings Behavior*, NBER Working Paper.

*Comiesięczne zestawienie informacji o oszczędnościach*, (2023), PFR, Warszawa.

Czerniak A., Michalik M., (2018), *Systemy emerytalne na świecie*, Polityka Insight, Warszawa.

*Druk sejmowy nr 2811, Projekt ustawy o pracowniczych planach kapitałowych – uzasadnienie, ocena skutków regulacji*.

Gołębiowski G., Russel P., (2018), *Pracownicze Plany Kapitałowe a bezpieczeństwo finansowe Polaków*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego”, Katowice, 2018, nr 358.

Kolek A., Sobolewski O., (2021), *Stopa zastąpienia – czy Polska spełnia standardy Międzynarodowej Organizacji Pracy?*, IE, Warszawa.

Owczarek J., (2005), *Rzecznik Ubezpieczonych w systemie ubezpieczeń społecznych 2002-2005*, „Monitor Ubezpieczeniowy” 2005, nr 25.

*Raport o stanie rynku emerytalnego w Polsce na koniec 2022 r.*, (2023), UKNF, Warszawa.

Rutecka J., (2015), *Realokacja czy nowe oszczędności? O efektach zachęt podatkowych w dodatkowym oszczędzaniu na starość w Polsce*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe”, 2015, nr 18 (1).

Szafrąński M., (2016), *Finansowy ninja*, Kaveo Publishing, Warszawa.

Uścińska G., (2012), *Uwarunkowania prawne współczesnych systemów emerytalnych. Polski system emerytalny*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Zabezpieczenia Społecznego IPS UW”, nr 1, 2012.

Zarzecki J., (2020), *Finanse*, tom I, WSE, Białystok.

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2811> (data dostępu: 02.11.2023).

<https://www.analizy.pl/oszczedzanie-na-emeryture/24549/ike-czy-ikze-co-sie-bardziej-oplaca-1> (data dostępu: 05.11.2023).

Radostaw Galicki

# WYKROCZENIA PRZECIWKO PRAWOM PRACOWNIKA A PRZESTĘPSTWA PRZECIWKO PRAWOM OSÓB WYKONUJĄCYCH PRACĘ ZAROBKOWĄ

## OFFENSES AGAINST EMPLOYEE RIGHTS AND CRIMES AGAINST THE RIGHTS OF PERSONS ENGAGED IN PAID WORK

### STRESZCZENIE

W niniejszym artykule poruszona została głównie kwestia podmiotu oraz strony podmiotowej wykroczeń przeciwko prawom pracowników, a także przestępstw przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową.

W opracowaniu wykorzystana została głównie metoda dogmatyczno-prawna analizy stanowionego prawa. Przy omawianiu wybranych typów wykroczeń lub przestępstw, posłużono się metodą teoretyczno-prawną. Odwołano się także do dorobku i wykładni judykatury.

Generalnie, sprawcą wykroczeń przeciwko prawom pracownika jest albo sam pracodawca, będący osobą fizyczną, albo podmiot (osoba, organ) działający w imieniu pracodawcy. Sprawcą także będzie podmiot prowadzący cudze sprawy bez zlecenia, czyli ktokolwiek, kto działa bez wiedzy bądź zgody samego pracodawcy.

Po stronie podmiotowej, przestępstwa przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową, cechują się złośliwością i uporczywością działania sprawcy, a więc stopień społecznej szkodliwości tych czynów jest większy niż w przypadku wykroczeń prawno-pracowniczych. Podmiotem tych przestępstw z reguły jest zatem pracodawca, ale może być to też podmiot (osoba lub organ) reprezentujący pracodawcę, działający w jego imieniu.

### SŁOWA KLUCZOWE

wykroczenie przeciwko prawom pracownika, przestępstwo przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową, sprawca

### ABSTRACT

This article deals mainly with the issue of the subject and the subjective side of offenses against the rights of employees, as well as crimes against the rights of persons in paid work.

The study mainly uses the dogmatic and legal method of analyzing the law. When discussing selected types of offenses or crimes, the theoretical and legal method was used. Reference was also made to the achievements and interpretation of the judiciary.

Generally, the perpetrator of offenses against employee rights is either the employer himself, who is a natural person, or an entity (person, body) acting on behalf of the employer. The perpetrator will also be an entity conducting someone else's affairs without a mandate, i.e. anyone who acts without the knowledge or consent of the employer himself.

On the subjective side, crimes against the rights of persons engaged in paid work are characterized by maliciousness and persistence of the perpetrator's actions, so the degree of social harmfulness of these acts is greater than in the case of legal and labor offences. Therefore, the subject of these crimes is usually the employer, but it can also be an entity (person or body) representing the employer, acting on its behalf.

*Translated by Radostaw Galicki*

### KEYWORDS

offense against the rights of an employee, crime against the rights of persons in paid work, perpetrator

## WSTĘP

**Wykroczenia przeciwko prawom pracownika** zasadniczo uregulowane zostały w Kodeksie pracy w art. 281-283. Dotyczą one odpowiedzialności pracodawcy bądź też osób kierujących zakładem pracy lub działających w imieniu pracodawcy za niezgodne z prawem działania lub zaniechania, skutkujące naruszeniem praw pracowniczych w sferze indywidualnych stosunków pracy, w tym praw pracownika w zakresie BHP.

Tym niemniej, wykroczenia przeciwko prawom pracownika można potraktować szerzej aniżeli wskazany ich katalog w Kodeksie pracy, jeśli wziąć pod uwagę, że **przeciwko prawom pracownika, ostatecznie mogą być wykorzystane instrumenty i instytucje rynku pracy**. Wówczas należałoby katalog wykroczeń prawno-pracowniczych rozszerzyć o czyny wskazane w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 roku *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*<sup>1</sup>.

Warto nadmienić, że **wykroczenia przeciwko prawom pracownika, nie zostały objęte regulacją Kodeksu wykroczeń (KW)**. Trudno w tym wypadku doszukać się *ratio legis* takiego działania ustawodawcy, jeśli zauważyć, że w tym akcie prawnym znajdują się przepisy dotyczące np. wykroczeń przeciwko interesom konsumentów. Tym niemniej, ustawodawca nie zdecydował się przenieść przepisów o wykroczeniach przeciwko prawom pracownika z Kodeksu pracy do Kodeksu wykroczeń. Dlatego, obok materialnego prawa pracy, w jednym akcie prawnym umiejscowione są nadal przepisy karno-wykroczeniowe, co stwarza wrażenie nadmiernej kazuistyki prawnej i eklektyzmu tej regulacji.

Z kolei, **przestępstwa przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową** znajdują swoją regulację w art. 218-221 Kodeksu karnego (KK). Z uwagi na fakt, że ustawodawca przewidział za te czyny zabronione kary grzywny, ograniczenia wolności i najsurowszą karę – pozbawienia wolności do lat 3, zgodnie z regulacją art. 7 § 2 i 3 KK będą to, ściśle ujmując, **występki w stosunku do osób wykonujących pracę zarobkową**. Zbrodnią bowiem jest czyn zabroniony, zagrożony karą pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3 albo karą surowszą. Występkiem zaś jest czyn zabroniony, zagrożony grzywną powyżej 30 stawek dziennych albo powyżej 5 000 zł, karą ograniczenia wolności przekraczającą miesiąc albo karą pozbawienia wolności przekraczającą miesiąc.

Kodeks karny, pracę zarobkową traktuje szeroko. Jest to nie tylko praca na rzecz i pod kierownictwem pracodawcy w ramach stosunku pracy, ale w ogóle każdy rodzaj zatrudnienia, w tym zwłaszcza na podstawie umów prawa cywilnego.

Niemniej jednak, w zbiorowych stosunkach pracy, ustawodawca przewidział także **przestępstwa (występki) przeciwko zbiorowym prawom i interesom pracowniczym**. Przykładem są tutaj przepisy karne funkcjonujące w regulacji takich ustaw jak: 1) ustawa z dnia 23 maja 1991 roku *o związkach zawodowych*<sup>2</sup> i jej art. 35, ustanawiający

1 t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 735 z późn. zm.

2 t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 854.

odpowiedzialność za naruszenie wolności związkowych; 2) ustawa z dnia 23 maja 1991 roku *o rozwiązywaniu sporów zbiorowych*<sup>3</sup> oraz jej art. 26, ustalający odpowiedzialność za utrudnianie wszczęcia i prowadzenia sporu zbiorowego, strajku, akcji protestacyjnej.

Celem artykułu jest zatem analiza wykroczeń przeciwko prawom pracowników oraz przestępstw przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową wraz ze wskazaniem całej specyfiki regulacji wykroczeń, mających swoje miejsce w Kodeksie pracy, jak i przestępstw, penalizowanych w przepisach Kodeksu karnego. W artykule położony został akcent na podmiot oraz stronę podmiotową tych czynów zabronionych, choć przyczynkowo wspomina się także o przedmiocie ochrony i stronie przedmiotowej omawianych czynów.

W niniejszej pracy wykorzystana została głównie metoda dogmatyczno-prawna analizy prawa. Przy omawianiu wybranych typów wykroczeń lub przestępstw postużono się metodą teoretyczno-prawną. Odwołano się także do dorobku doktryny prawnej i wybranych przykładów wykładni judykatury.

## 1 WYKROCZENIA PRZECIWKO PRAWOM PRACOWNIKA

Wykroczenia przeciwko prawom pracownika stanowią katalog na tyle różnorodnych zachowań pracodawcy czy osób działających w jego imieniu, że należy je odpowiednio pogrupować. Zgodnie z art. 1 § 1 KW, wykroczenie zawsze stanowi czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia.

Po pierwsze, będą to **wykroczenia przeciwko samemu stosunkowi pracy**. Mowa tu o takich naruszeniach, jak: 1) zawieranie umów cywilnoprawnych w warunkach, w których powinna być zawarta umowa o pracę; 2) brak potwierdzenia na piśmie zawartej z pracownikiem umowy o pracę przed dopuszczeniem go do pracy; 3) wypowiedzenie lub rozwiązanie z pracownikiem stosunku pracy bez wypowiedzenia, z naruszeniem w sposób rażący przepisów prawa pracy; 4) zaniechanie, wbrew obowiązki, wykonania podlegającego wykonaniu orzeczenia sądu pracy lub ugody zawartej przed komisją pojednawczą lub sądem pracy.

Po drugie, można mówić o **wykroczeniach przeciwko organizacji pracy i czasu pracy**. Będą to więc takie czyny, jak: 1) naruszenia przepisów o czasie pracy lub przepisy o uprawnieniach pracowników, związanych z rodzicielstwem i zatrudnianiu młodocianych; 2) naruszenia przepisów o elastycznej organizacji pracy; 3) naruszenia przepisów o urlopie opiekuńczym; 3) naruszenia przepisów dotyczących uwzględnienia wniosków o wykonywanie pracy w systemie przerywanego czasu pracy, ruchomego czasu pracy lub w indywidualnym rozkładzie czasu pracy oraz wniosków pracownicy w ciąży, pracownika wychowującego dziecko do ukończenia przez nie 4. roku życia, a także pracownika sprawującego opiekę nad innym członkiem najbliższej rodziny lub inną osobą pozostającą we wspólnym gospodarstwie domowym, posia-

3 t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 123.

dającymi orzeczenie o niepełnosprawności albo orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności, o wykonywanie pracy zdalnej; 4) naruszenia przepisów dotyczących pokrywania przez pracodawcę kosztów szkoleń pracowników, niezbędnych do wykonywania określonego rodzaju pracy lub pracy na określonym stanowisku, których obowiązek odbycia wynika z postanowień układu zbiorowego pracy lub innego porozumienia zbiorowego, lub z regulaminu, lub przepisów prawa, lub umowy o pracę, oraz szkoleń odbywanych przez pracownika na podstawie polecenia przełożonego; 5) zaniechanie udzielenia przysługującego pracownikowi urlopu wypoczynkowego lub bezpodstawne obniżenie wymiaru tego urlopu.

Po trzecie, będą to **wykroczenia przeciwko obowiązkowi informacyjnemu i prawu pracownika do informacji**. Są to takie zabronione czyny, jak: 1) brak zawiadomienia właściwego okręgowego inspektora pracy, w formie pisemnej lub elektronicznej, o zawarciu umowy o pracę na czas określony, do których nie stosuje się ograniczenia w zawieraniu umów na czas określony w postaci 33 miesięcy lub łącznej liczby 3 umów, wraz ze wskazaniem przyczyn zawarcia takiej umowy, w terminie 5 dni roboczych od dnia jej zawarcia; 2) zaniechanie poinformowania pracownika w terminie o warunkach jego zatrudnienia; 3) nieudzielenie pracownikowi w terminie, w postaci papierowej lub elektronicznej, odpowiedzi na wniosek o zmianę rodzaju umowy o pracę na umowę o pracę na czas nieokreślony lub o bardziej przewidywalne i bezpieczne warunki pracy lub zaniechanie poinformowania pracownika o przyczynie odmowy uwzględnienia tego wniosku.

Po czwarte, mowa tu o **wykroczeniach przeciwko prawu do wynagrodzenia oraz innych świadczeń związanych ze stosunkiem pracy**. Chodzi o: 1) zaniechanie wypłaty w ustalonym terminie wynagrodzenia za pracę lub innego świadczenia przysługującego pracownikowi albo uprawnionemu do tego świadczenia członkowi rodziny pracownika; 2) bezpodstawne obniżenie wysokości wynagrodzenia lub innego świadczenia; 3) dokonanie bezpodstawnych potrąceń.

Następnie, będą to **wykroczenia przeciwko dokumentacji pracowniczej**, czyli: 1) zaniechanie prowadzenia dokumentacji pracowniczej; 2) zaniechanie przechowywania dokumentacji pracowniczej przez ustawowo określony okres; 3) pozostawienie dokumentacji pracowniczej w warunkach grożących uszkodzeniem lub zniszczeniem; 4) niewydanie pracownikowi w terminie świadectwa pracy.

Wreszcie, Kodeks pracy (KP) wprowadza rozbudowaną grupę **wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i higienie pracy**. Otóż, kto, będąc odpowiedzialnym za stan bezpieczeństwa i higieny pracy albo kierując pracownikami lub innymi osobami fizycznymi, nie przestrzega przepisów lub zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, podlega karze grzywny od 1 000 zł do 30 000 zł.

Dalej, ustawodawca uszczegóławia katalog tych wykroczeń, stanowiąc, że wykroczeniami przeciwko BHP, będą: 1) niezapewnienie, wbrew obowiązkowi, aby budowa lub przebudowa obiektu budowlanego albo jego części, w których przewiduje się pomieszczenia pracy, była wykonywana na podstawie projektów uwzględniających wymagania bezpieczeństwa i higieny pracy; 2) wyposażenie, wbrew obowiązkowi, stanowisk pracy w maszyny i inne urządzenia techniczne, które nie spełniają wyma-



gań dotyczących oceny zgodności; 3) dostarczenie, wbrew obowiązкови, pracownikowi środków ochrony indywidualnej, które nie spełniają wymagań dotyczących oceny zgodności; 4) stosowanie, wbrew obowiązкови, materiałów i procesów technologicznych bez uprzedniego ustalenia stopnia ich szkodliwości dla zdrowia pracowników i bez podjęcia odpowiednich środków profilaktycznych; 5) stosowanie, wbrew obowiązкови, substancji chemicznych i ich mieszanin nieoznakowanych w sposób widoczny i umożliwiający ich identyfikację; 6) stosowanie, wbrew obowiązкови, substancji niebezpiecznych, mieszanin niebezpiecznych, substancji stwarzających zagrożenie lub mieszanin stwarzających zagrożenie nieposiadających kart charakterystyki, a także opakowań zabezpieczających przed ich szkodliwym działaniem, pożarem lub wybuchem; 7) zaniechanie, wbrew obowiązкови, zawiadomienia właściwego okręgowego inspektora pracy, prokuratora lub innego właściwego organu o śmiertelnym, ciężkim lub zbiorowym wypadku przy pracy, oraz o każdym innym wypadku, który wywołał wymienione skutki, mającym związek z pracą, jeżeli może być uznany za wypadek przy pracy; 8) zaniechanie, wbrew obowiązкови, zgłoszenia choroby zawodowej albo podejrzenia o taką chorobę; 9) nieujawnienie wypadku przy pracy lub choroby zawodowej; 10) przedstawianie niezgodnych z prawdą informacji, dowodów lub dokumentów dotyczących wypadków przy pracy i chorób zawodowych; 11) zaniechanie wykonania w wyznaczonym terminie, podlegającego wykonaniu nakazu organu Państwowej Inspekcji Pracy; 12) utrudnianie działalności organu Państwowej Inspekcji Pracy, w szczególności uniemożliwianie prowadzenia wizytacji zakładu pracy lub nieudzielanie informacji niezbędnych do wykonywania jej zadań; 13) dopuszczenie, bez zezwolenia właściwego inspektora pracy, do wykonywania pracy lub innych zajęć zarobkowych przez dziecko do ukończenia przez nie 16. roku życia.

**W sumie kodeksowy katalog wykroczeń przeciwko prawom pracownika liczy przeszło 33 naruszenia o charakterze zarówno bezprawnego działania, jak i bezprawnego zaniechania ze strony pracodawcy lub osoby działającej w jego imieniu.**

Warto przy tym pamiętać, że z mocy art. 48 KW, przepisy części ogólnej Kodeksu wykroczeń stosuje się w pełni do wykroczeń przeciwko prawom pracownika, uregulowanych w Kodeksie pracy.

„Aby dany czyn mógł być uznany za wykroczenie, konieczne jest uznanie, że jest on **społecznie szkodliwy**, przy czym społeczna szkodliwość, której stopień przy wykroczeniach jest niższy niż przy przestępstwach (art. 1 k.w.), ocenia się głównie według obiektywnych kryteriów. Ponadto wykroczeniem jest tylko **czyn zawiniony**; można go popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie, chyba że ustawa przewiduje odpowiedzialność tylko za wykroczenie umyślne (art. 5 k.w.)”<sup>4</sup>.

Wobec tego, wykroczenie przeciwko prawom pracownika, można popełnić umyślnie w zamiarze bezpośrednim, jak i ewentualnym, a także – nieumyślnie, w wyniku rażącego niedbalstwa lub nieostrożności czy to pracodawcy, czy osoby działającej w jego imieniu. Zastosowanie tutaj znajdzie w całości art. 6 KW. Wykroczenie umyślne

4 E. Maniewska, w: K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Kodeks pracy. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2023, art. 281, art. 282, art. 283, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587260647/734075/jaskowski-kazimierz-maniewska-eliza-kodeks-pracy-komentarz-aktualizowany?cm=URELATIONS> (data dostępu: 16.08.2023).



zachodzi wtedy, gdy sprawca ma zamiar popełnienia czynu zabronionego, to jest: chce go popełnić albo przewidując możliwość jego popełnienia. Wykroczenie nie-umyślne z kolei zachodzi wówczas, jeżeli sprawca, nie mając zamiaru jego popełnienia, popełnia je jednak na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość popełnienia tego czynu przewidywał albo mógł przewidzieć.

**Wykroczenie przeciwko prawom pracownika może popełnić osoba fizyczna będąca pracodawcą, jak też osoba bądź organ działający w imieniu pracodawcy będącego jednostką organizacyjną czy osobą prawną.** Pozostaje więc pytanie o to, jaki podmiot, kto w danych warunkach i przy określonej strukturze organizacyjnej zakładu pracy, ma prawo reprezentować pracodawcę. Jest to ważne zagadnienie przy ustalaniu osoby lub kręgu osób fizycznych, posiadających legitymację do podejmowania czynności prawnych w imieniu pracodawcy, a zatem mogących być pociągniętymi do odpowiedzialności za wykroczenie przeciwko prawu danego pracownika. Dlatego trzeba zgodzić się z wyrażonym w doktrynie poglądem, że szczególnie istotne „wydaje się *in concreto* uregulowanie tej kwestii w jednoznaczny sposób, aby krąg osób reprezentujących pracodawcę był przejrzysty i relatywnie łatwy do wskazania. Tę grupę będą najczęściej tworzyć osoby zarządzające daną jednostką lub inne wyznaczone osoby. Mogą to być zarówno pracownicy tego pracodawcy, jak i osoby spoza grona pracowników”<sup>5</sup>. Tym samym **podmiotem wykroczenia zawsze jest pracodawca lub ktokolwiek działający w jego imieniu.**

Może to być nawet **podmiot prowadzący cudze sprawy bez zlecenia**, w myśl przepisów art. 752-756 KC w związku z art. 300 KP. Jeżeli więc ktokolwiek wystąpi w imieniu pracodawcy, prowadząc jego sprawę z zakresu prawa pracy, to wtedy powinien działać z korzyścią pracodawcy, którego sprawę prowadzi, i zgodnie z jego prawdopodobną wolą, a przy prowadzeniu sprawy, obowiązany jest zachowywać należytą staranność. W tych warunkach zatem, taki podmiot prowadzący za pracodawcę czynności w ramach stosunku pracy, będzie również odpowiedzialny za naruszenia praw pracowniczych.

W tym kierunku zmierza też wykładnia sądowa. Przykładowo, Sąd Okręgowy we Wrocławiu dokonał interpretacji pojęcia „działanie w imieniu pracodawcy”<sup>6</sup>. Jego zdaniem, „działanie w imieniu pracodawcy (...) oznacza podejmowanie poszczególnych czynności w zakresie prawa pracy, do dokonania których pracodawca jest uprawniony, lub nawet takich, których wykonanie oznacza przekroczenie kompetencji pracodawcy, nie zaś jakichkolwiek działań związanych z zarządzaniem przedsiębiorstwem. Czynności tych nie musi jednak podejmować osoba należąca do grupy pracowników zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy (...), jako że pracodawca może powierzyć wykonywanie poszczególnych czynności osobom spoza tego grona.

5 D. Książek, w: *Kodeks pracy. Komentarz, tom II*. Art. 94-304(5), wyd. VI, K. W. Baran (red.), Warszawa 2022, art. 281, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587817207/698047/baran-krzysztof-w-red-kodeks-pracy-komentarz-tom-ii-art-94-304-5-wyd-vi?cm=URELATIONS> (data dostępu: 16.08.2023).

6 Zob.: Wyrok SO we Wrocławiu z dnia 25.06.2019 r., IV Ka 373/19, LEX nr 2694933, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/522788629/1/iv-ka-373-19-znamiona-wykroczenia-przeciwko-prawom-pracownika-wyrok-sadu-okregowego-we-wroclawiu?cm=URELATIONS> (data dostępu: 16.08.2023).

Sprawcą omawianych wykroczeń może być przy tym także osoba, która nie była właściwie umocowana do dokonania czynności z zakresu prawa pracy lub działała, w ogóle nie będąc do tego uprawnioną. W konkretnym przypadku bowiem to właśnie podjęcie czynności przez niewłaściwą osobę może stanowić naruszenie prawa pracownika”.

Podobnie wypowiedział się Sąd Najwyższy, wskazując, że „podmiotem wykroczenia z art. 282 § 2 Kodeksu pracy może być kierownik zakładu pracy lub główny księgowy lub każdy inny pracownik, który został upoważniony w tym zakresie do działania w imieniu zakładu pracy”<sup>7</sup>.

Warto tu zgodzić się z trafnym poglądem doktryny, wedle którego, „zwłaszcza w przypadku złożonej struktury organizacyjnej zakładu pracy, że to wyznaczeni pracownicy wykonują czynności niezbędne do realizacji tych obowiązków, niejednokrotnie bez konieczności uzyskania zgody czy też potwierdzenia ze strony podmiotu kierującego zakładem pracy. Wówczas można mówić o **sprawstwie indywidualnym odpowiedzialnego pracownika**”<sup>8</sup>

**Przedmiotem ochrony zaś, każdorazowo staje się konkretne prawo pracownika,** wynikające z łączącego go z pracodawcą stosunku pracy. Można by rzec, że chroniony pośrednio jest sam pracownik, jego status prawny względem pracodawcy, choć bezpośrednio ochronę zyskuje jego prawo do zagwarantowanych w prawie pracy, określonych świadczeń i pożytków.

Wykroczenia przeciwko prawom pracownika mogą polegać na **bezprawnym działaniu** lub **bezprawnym zaniechaniu**, czego **skutkiem jest naruszenie określonego prawa pracowniczego**. Zawsze bowiem nastąpić musi skutek w postaci uszczerbku w prawach pracownika i jest on rezultatem normalnego związku przyczynowego. Przykładowo, naturalną konsekwencją zaniechania zawiadomienia właściwego okręgowego inspektora pracy, prokuratora lub innego właściwego organu o śmiertelnym, ciężkim lub zbiorowym wypadku przy pracy, jest naruszenie podstawowego prawa pracownika do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy.

Tym niemniej, nawet jeżeli nastąpi skutek czyli naruszenie prawa pracownika, np. prawa do wynagrodzenia, należy pamiętać, że nie zawsze doprowadzi to do nałożenia określonej kary na pracodawcę bądź osobę działającą w jego imieniu. *Sui generis* kontratypem takiego wykroczenia przeciwko prawom pracownika, może być choćby **trudna sytuacja finansowa pracodawcy, utrata przez niego płynności finansowej, jego niewypłacalność**. Wówczas, pomimo ziszczenia się znamion wykroczenia, nie dojdzie do ukarania jego sprawcy, tak jak *a simili* – w razie obrony koniecznej czy stanu wyższej konieczności.

W tym duchu orzekł również Sąd Najwyższy. W jednym z wyroków skonstatował bowiem, że „odpowiedzialność za wykroczenie z art. 282 k.p. można przypisać tylko temu sprawcy, z którego winy doszło do nie wypłacenia należnych pracownikowi

7 Wyrok SN z dnia 03.02.2003 r., III KK 388/02, LEX nr 76988, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/520170684/1/iii-kk-388-02-wyrok-sadu-najwyzszego?cm=URELATIONS> (data dostępu: 16.08.2023).  
8 J. Unterschütz, w: *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. VII, L. Florek (red.), Warszawa 2017, art. 282, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587762273/542926> (data dostępu: 16.08.2023).

świadczeń pieniężnych. Aby zatem móc przyjąć zawinienie sprawcy, należy ustalić, że nie istniała przyczyna, która należycie usprawiedliwiłaby niewypłacenie należnych pracownikom świadczeń. Przyczyną taką, może być (między innymi) brak dochodów po stronie zakładu pracy, powodujący że jego sytuacja finansowa stała się na tyle trudna, iż nie pozwalała na regularną wypłatę zobowiązań<sup>9</sup>.

**Istota wykroczeń przeciwko prawom pracownika polega na ich dokonaniu przez sprawcę.** Tylko dokonanie wykroczenia jest karalne, a zatem pracodawca lub osoba działająca w jego imieniu, nie będzie odpowiadać za usiłowanie naruszenia praw pracowniczych, niezależnie od tego, czy naruszenie to dojdzie do skutku. **Jedyną formą stadialną, penalizowaną przez Kodeks pracy, będzie więc dokonanie wykroczenia.**

**Nic jednak nie stoi na przeszkodzie, aby karalne były formy zjawiskowe wykroczeń przeciwko prawom pracownika.** Odpowiada bowiem za **podżeganie**, kto chcąc, aby inna osoba dokonała czynu zabronionego, nakłania ją do tego (art. 12 KW). Odpowiada za **pomocnictwo**, kto w zamiarze, aby inna osoba dokonała czynu zabronionego, swoim zachowaniem ułatwia jego popełnienie, w szczególności dostarczając narzędzie, środek przewozu, udzielając rady lub informacji; odpowiada za pomocnictwo także ten, kto wbrew prawnemu, szczególnemu obowiązkowi niedopuszczenia do popełnienia czynu zabronionego, swoim zaniechaniem ułatwia innej osobie jego popełnienie (art. 13 KW).

Jeśli osoba działająca w imieniu pracodawcy była podżegana do popełnienia wykroczenia, np. przez osobę bliską, małżonka, to taki podżegacz powinien odpowiadać jak sprawca wykroczenia przeciwko prawom pracownika. Jeżeli pracodawcy pomaga np. kierownik biura rachunkowego, prowadzącego obsługę kadrowo-księgową, w dokonaniu wykroczenia, to taki pomocnik powinien odpowiadać jak sprawca wykroczenia.

Wprawdzie, sam Kodeks pracy o tym milczy, ale z mocy art. 48 KW, przepisy części ogólnej Kodeksu wykroczeń, stosuje się do wykroczeń przewidzianych w innych ustawach, jeżeli ustawy te nie zawierają przepisów odmiennych. Dlatego w tej kwestii, ale i w innych nieuregulowanych w Kodeksie pracy, obowiązują wprost i bezpośrednio właściwe przepisy Kodeksu wykroczeń.

Należy także zastosować w tym wypadku dynamiczną wykładnię funkcjonalną *contra legem* brzmienia przepisu art. 14 § 1 KW, który stanowi, że odpowiedzialność za podżeganie i pomocnictwo zachodzi wtedy, gdy ustawa tak stanowi i tylko w razie dokonania przez sprawcę czynu zabronionego. Trzeba uznać, że, pomimo milczenia ustawodawcy w Kodeksie pracy w kwestii odpowiedzialności podżegacza i pomocnika przy popełnieniu wykroczenia przeciwko prawom pracownika, skoro sprawcą takiego czynu może być pracodawca lub osoba działająca w jego imieniu, ustawodawca powiedział tutaj mniej, aniżeli chciał powiedzieć. Dlatego, wbrew literalnej wykładni przepisów Kodeksu pracy o wykroczeniach prawnopracowniczych, powinno się rozszerzyć ich brzmienie nie tylko na samego pracodawcę, osobę działającą za

9 Wyrok SN z dnia 23.09.2009 r., IV KK 66/09, LEX nr 524064, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/520617760/1/iv-kk-66-09-wyrok-sadu-najwyzszego?cm=URELATIONS> (data dostępu: 16.08.2023).

niego, czy kogokolwiek, kto działa w jego imieniu, ale też na kogoś, kto podżega lub pomaga w dokonaniu wykroczenia przeciwko prawom pracownika.

Nie można wreszcie zapomnieć o **wykroczeniach przeciwko instrumentom i instytucjom rynku pracy**, gdyż niektóre z nich **genetycznie związane są z wykroczeniami przeciwko prawom pracownika**. Mowa tu o zwłaszcza o: 1) powierzeniu cudzoziemcowi nielegalnego wykonywania pracy; 2) odmowie zatrudnienia kandydata na wolnym miejscu zatrudnienia lub miejscu przygotowania zawodowego ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, pochodzenie etniczne, wyznanie lub orientację seksualną; 3) bezprawnym pobieraniu opłat od osoby kierowanej do podmiotu w celu nabywania umiejętności praktycznych, w szczególności odbycia praktyki absolwenckiej, praktyki lub stażu zawodowego, niebędących zatrudnieniem lub inną pracą zarobkową; 4) braku zawarcia umowy przez agencję zatrudnienia z osobą kierowaną do pracy za granicą w celu nabywania umiejętności praktycznych, w szczególności odbycia praktyki absolwenckiej, praktyki lub stażu zawodowego, niebędących zatrudnieniem lub inną pracą zarobkową; 5) naruszeniu obowiązków informacyjnych wobec osób kierowanych do pracy za granicą.

**Sprawcą tych wykroczeń może być pracodawca**, natomiast, zgodnie z art. 3<sup>1</sup> § 1 KP, skoro za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba, to „w sytuacji, gdy pracodawcą jest jednostka organizacyjna, odpowiedzialność karną lub wykroczeniową za **naruszenie obowiązków pracodawcy ponosi osoba zarządzająca tą jednostką** albo, **gdy jednostką tą zarządza organ, odpowiednio osoby wchodzące w jego skład bądź inna wyznaczona do tego osoba**. Istotne jest, aby ukaranie danej osoby fizycznej dotyczyło działań, które ta osoba wykonywała w imieniu danego podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi, a nie innego pracodawcy, niezależnie od tego, czy pracuje ona nadal na rzecz danego podmiotu, czy też została zwolniona”<sup>10</sup>.

**Wykroczenia przeciwko instrumentom i instytucjom rynku pracy mają zatem szeroko określony krąg możliwych sprawców**. Potwierdza to wykładnia doktrynalna, dokonana na kanwie zagadnienia nielegalnego zatrudniania cudzoziemców. Sprawcą tych wykroczeń „może być każdy, kto powierza cudzoziemcowi pracę na terytorium Polski. Może to być osoba fizyczna zatrudniająca cudzoziemca albo reprezentant jednostki organizacyjnej (zarówno przedstawiciel, a więc np. członek zarządu, jak i osoba działająca w jego imieniu, np. pełnomocnik, prokurent albo upoważniony pracownik)”<sup>11</sup>.

10 Zob.: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17.06.2021 r., IV SA/Wa 329/21, LEX nr 3481028, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/523574724/1/iv-sa-wa-329-21-wydanie-decyzji-negatywnej-w-przedmiocie-wpisu-oswiadczenia-do-ewidencji...?cm=URELATIONS> (data dostępu: 17.08.2023).

11 D. Tokarczyk, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, w: *Przestępstwa i wykroczenia związane z zatrudnieniem. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 120, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587835951/633391> (data dostępu: 17.08.2023).

## 2 PRZESTĘPSTWA PRZECIWKO PRAWOM OSÓB WYKONUJĄCYCH PRACĘ ZAROBKOWĄ

Kodeks karny do przestępstw przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową, zalicza: 1) złośliwe lub uporczywe naruszanie praw pracownika; 2) złośliwe lub uporczywe powierzanie wykonywania pracy w handlu lub wykonywania czynności związanych z handlem pracownikowi lub zatrudnionemu, z naruszeniem zakazu handlu w niedziele lub święta; 3) niezgłoszenie osoby wykonującej pracę zarobkową do ubezpieczenia społecznego; 4) narażenie życia albo zdrowia pracownika; 5) niezawiadomienie o wypadku przy pracy lub chorobie zawodowej osoby wykonującej pracę zarobkową.

**Od wykroczeń przeciwko prawom pracownika przestępstwa te odróżnia natężenie stopnia społecznej szkodliwości czynu zabronionego.** Zachowanie podmiotu przestępstwa nacechowane jest złośliwością i uporczywością naruszeń praw osób wykonujących pracę zarobkową. Przy wykroczeniach natomiast, choć musi zaistnieć szkodliwość społeczna, to jednak nie jest ona tak znaczna, jak w przypadku stypizowanych w Kodeksie karnym przestępstw.

Dlatego wypada zgodzić się z wyrażonym w doktrynie poglądem, że „nie każde naruszenie praw pracowniczych wynikających ze stosunku pracy będzie mogło być jednak kwalifikowane jako przestępstwo z art. 218 § 1a k.k. Ustawa zawęża odpowiedzialność karną tylko do przypadków, gdy zachowanie sprawcy przybiera postać uporczywego lub złośliwego naruszania praw pracowniczych. Penalizacją objęto zatem tylko te przypadki naruszania praw pracowniczych, które wynikają ze szczególnie naganego nastawienia sprawcy. Powyższe decyduje o kwalifikacji omawianego przestępstwa jako umyślnego, którego popełnienie możliwe jest wyłącznie w zamiarze bezpośrednim”<sup>12</sup>.

Zdaniem Sądu Najwyższego, „złośliwość objawia się w niemożliwej racjonalnie do umotywowania woli zaszkodzenia pracownikowi, perfidnym zachowaniu, dokuczeniu mu, poniżeniu, wyrządzeniu krzywdy”; z kolei „znamię uporczywości zakłada dwa elementy: złą wolę sprawcy i długotrwałość jego zachowania. Owa uporczywość uzewewnętrznia się natrętnymi, sekwencyjnymi czy powtarzalnymi zachowaniami”<sup>13</sup>.

**Złośliwość i uporczywość zachowania sprawcy determinuje w zasadzie jedynie umyślne popełnienie przestępstwa naruszania praw pracowniczych.** Skoro działa się złośliwie bądź uporczywie, to trudno działać nieumyślnie. Można tutaj zatem mówić o winie umyślnej sprawcy i jego zamiarze bezpośrednim, a niekiedy tylko – zamiarze ewentualnym<sup>14</sup>.

12 A. Ludera-Ruszel, *Naruszenie przez pracodawcę obowiązku ułatwiania podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracownika jako przestępstwo przeciwko prawom pracowniczym?*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej”, 2015, nr 1, s. 409-421, <https://sip.lex.pl/#/publication/151278377/ludera-ruszel-agata-naruszenie-przez-pracodawce-obowiazku-ulatwiania-podnoszenia-kwalifikacji...?cm=URELATIONS> (data dostępu: 17.08.2023).

13 Zob. szerzej: wyrok SN z dnia 17.01.2017 r., WA 18/16, LEX nr 2203539, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/522297235?cm=DOCUMENT> (data dostępu: 18.08.2023).

14 Por.: M. Budyn-Kulik, w: *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, M. Mozgawa (red.), LEX/el. 2023,

Podobnie jak przy wykroczeniach przeciwko prawom pracownika, **swoistym kontrypem przestępstwa przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową, może być trudna sytuacja ekonomiczna pracodawcy**, powstała nie z jego winy. Sąd Najwyższy bowiem orzekł, że „odpowiedzialności z art. 218 § 3 k.k. nie może ponieść sprawca, który z przyczyn obiektywnych i od siebie niezależnych nie miał możliwości i środków na realizację roszczeń pracownika”<sup>15</sup>.

**Jeśli mowa o kręgu sprawców przestępstw przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową, to wypada stwierdzić – na tle rozważań dotyczących narażenia życia i zdrowia pracownika – że jest on zakreślony szeroko. Nie jest to tylko sam pracodawca czy podmiot (organ bądź osoba) reprezentujący pracodawcę w obrocie prawnym.** W nauce zaprezentowany został pogląd, wedle którego „grupa osób kierujących pracownikami” jest szersza niż grupa osób „zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy”, za kierującymi pracownikami uważa się cały personel kierowniczy, poczynając od samego pracodawcy, przez kierowników poszczególnych komórek organizacyjnych, aż do kierowników zajmujących niższe stanowiska w hierarchii organizacyjnej zakładu, a więc także mistrzów czy brygadzystów, kierowników zmian, jak i osoby na stanowiskach samodzielnych, takich jak np. główny elektryk”<sup>16</sup>.

Zdaniem Sądu Najwyższego, „typ czynu określony w art. 220 § 1 i 2 k.k. jest przestępstwem materialnym, którego skutkiem – należącym do znamion tego przestępstwa – jest narażenie człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia lub skutków dla zdrowia pracownika, mających postać obrażeń ciała określonych w art. 156 k.k. Zatem, skutek ten wyraża się w samym już zaistnieniu stanu bezpośredniego, realnego narażenia na niebezpieczeństwo tych dóbr, choćby odłożonego w czasie. Chodzi bowiem o sytuację niebezpieczną, a nie o czasową bliskość skutku mającego nastąpić w wyniku rozwoju tej sytuacji, jak również o zachowania, które stwarzają rzeczywiste zagrożenie dla życia lub zdrowia, a więc wywołują wysokie prawdopodobieństwo nastąpienia tego skutku w stwierdzonych okolicznościach faktycznych”<sup>17</sup>.

Na kanwie rozważań o przestępstwie niezawiadomienia o wypadku przy pracy lub chorobie zawodowej pracownika, sprawcą czynu może być sam pracodawca, jak i każdy, kto wbrew obowiązkowi, nie zawiadamia w terminie właściwego organu o wypadku przy pracy lub chorobie zawodowej albo nie sporządza lub nie przedstawia wymaganej dokumentacji. „Oprócz pracodawcy podmiotem przestępstwa niez-

art. 218, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587737074/730080> (data dostępu: 18.08.2023).

15 Postanowienie SN z dnia 13.09.2022 r., IV KK 363/21, LEX nr 3485641, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/523579337/1/iv-kk-363-21-brak-srodkow-jako-wylaczajacy-odpowiedzialnosc-za-niewyplacenie-pracownikowi...?cm=URELATIONS> (data dostępu: 20.08.2023).

Por. wyrok SN z dnia 24.08.2010 r., WA 19/10, OSNwSK 2010, nr 1, poz. 1580, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/520937985/1/wa-19-10-wyrok-sadu-najwyzszego?cm=URELATIONS> (data dostępu: 20.08.2023).

16 J. Unterschütz, *Wybrane problemy orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach przestępstw z rozdziału XXVIII k.k.*, GSP-Prz.Orz. 2015, nr 4, s. 164-172. <https://sip.lex.pl/#/publication/151293301/unterschuetz-joanna-wybrane-problemy-orzecznictwa-sadu-najwyzszego-w-sprawach-przestepstw-z...?cm=URELATIONS> (data dostępu: 20.08.2023).

17 Wyrok SN z dnia 24.05.2022 r., V KK 455/21, LEX nr 3446573, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/523540269/1/v-kk-455-21-niedopelnienie-obowiazkow-bhp-jako-przestepstwo-skutkowe-wyrok-sadu-najwyzszego?cm=URELATIONS> (data dostępu: 20.08.2023).



wiadomienia o chorobie zawodowej jest lekarz podmiotu właściwego do rozpoznania choroby zawodowej (art. 235 § 2 k.p.). Nie jest takim podmiotem pracownik (oraz były pracownik), który jedynie posiada uprawnienie do zawiadomienia o chorobie zawodowej, nie zaś obowiązek (art. 235 § 2(2) k.p.)<sup>18</sup>.

Natomiast zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, **przestępstwami (występkami) przeciwko wolnościom związkowym**, będą: 1) przeszkadzanie w utworzeniu, zgodnie z prawem, organizacji związkowej; 2) utrudnianie wykonywania działalności związkowej prowadzonej zgodnie z przepisami ustawy; 3) dyskryminowanie z powodu przynależności do związku zawodowego, pozostawania poza związkiem zawodowym lub wykonywania funkcji związkowej; 4) zaniechanie dopełnienia w terminie obowiązku poinformowania na piśmie działających u każdego z nich zakładowych organizacji związkowych o przewidywanym terminie tego przejścia, jego przyczynach, prawnych, ekonomicznych oraz socjalnych skutkach dla swoich pracowników, a także zamierzonych działaniach dotyczących warunków zatrudnienia tych pracowników, w szczególności warunków pracy, płacy i przekwalifikowania; 5) zaniechanie dopełnienia w terminie obowiązku podjęcia negocjacji z zakładowymi organizacjami związkowymi w celu zawarcia porozumienia w sprawie przejścia zakładu pracy na innego pracodawcę; 6) zaniechanie dopełnienia obowiązku pobrania z wynagrodzenia danej osoby składki związkowej w zadeklarowanej przez tę osobę wysokości lub obowiązku niezwłocznego przekazania kwoty pobranych składek związkowych na rachunek bankowy lub rachunek w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, wskazany przez zakładową organizację związkową; 7) zaniechanie dopełnienia obowiązku ponoszenia kosztów działania organizacji międzyzakładowej – odpowiednio do udziału liczby członków tej organizacji zatrudnionych u danego pracodawcy, w łącznej liczbie członków tej organizacji, zatrudnionych u wszystkich pracodawców objętych działaniem tej organizacji – w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy.

W nauce zwraca się uwagę, że **sprawcą** przestępstw przeciwko wolnościom związkowym „może być *de facto* każda osoba, która zajmuje takie stanowisko lub pełni taką funkcję, która umożliwia jej czy też stwarza „odpowiednie narzędzia” do popełniania przestępstw przeciwko wolności zrzeszania się w związki zawodowe i jednocześnie czynności te popełnia ona nie przy okazji, a właśnie w związku z tą funkcją lub stanowiskiem”<sup>19</sup>. Można zatem za podmiot tych występków uznać nie tylko samego pracodawcę czy osoby przez niego zatrudnione, jego reprezentujące, działające w jego imieniu, lecz także – osoby, podmioty z nim niepowiązane organiza-

18 G. Łabuda, w: *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, J. Giezek (red.), Warszawa 2021, art. 221, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587881152/678592/giezek-jacek-red-kodeks-karny-czesc-szczegolna-komentarz?cm=URELATIONS> (data dostępu: 20.08.2023).

19 M. Szuba, *Prawnokarna ochrona w zbiorowym prawie pracy – na przykładzie ochrony zrzeszania się w związki zawodowe*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 2021, nr 7, s. 21, [https://www.google.com/url?sa=i&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=0CAIQw7AjahcKEwio\\_ZbgmfGAAXUAAAAHQAA AAAQAg&url=https%3A%2F%2Fwww.pwe.com.pl%2Fpobierz.php%3Fid%3D1247027665%26mode%3Dartykul&psig=AovVaw33zVmlkGfoLyA2AY75Frefx&ust=1692824426352269&opi=89978449](https://www.google.com/url?sa=i&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=0CAIQw7AjahcKEwio_ZbgmfGAAXUAAAAHQAA AAAQAg&url=https%3A%2F%2Fwww.pwe.com.pl%2Fpobierz.php%3Fid%3D1247027665%26mode%3Dartykul&psig=AovVaw33zVmlkGfoLyA2AY75Frefx&ust=1692824426352269&opi=89978449) (data dostępu: 22.08.2023).

cyjnie, jak np. funkcjonariusze publiczni, zainteresowani w uszkodzeniu określonego związkowi zawodowemu, osoby zatrudnione w innym zakładzie pracy, czy jedynie tylko współpracujące z danym pracodawcą<sup>20</sup>.

Przepis art. 26 ust. 1 ustawy *o rozwiązywaniu sporów zbiorowych* zaś stanowi, że **przestępstwami (występkami) przeciwko swobodzie prowadzenia sporu zbiorowego z pracodawcą**, są takie oto czyny, jak: 1) przeszkadzanie we wszczęciu lub w prowadzeniu w sposób zgodny z prawem sporu zbiorowego; 2) zaniechanie dopełnienia obowiązków określonych w ustawie.

W doktrynie zaprezentowany został trafny pogląd, że – **obok samego pracodawcy jako drugiej strony sporu zbiorowego, a także osób działających w jego imieniu – sprawcą występkę przeciwko swobodzie wszczęcia lub prowadzenia sporu zbiorowego może być również działacz związku zawodowego**, czyli „osoba pełniąca określone funkcje lub zajmująca określone stanowisko w takim związku, która, wykorzystując swoją pozycję w związku, może podejmować działania zmierzające do utrudnienia lub uniemożliwienia przedstawienie pracodawcy żądań mieszczących się w zakresie przedmiotowym sporu zbiorowego lub zmierzające do utrudnienia lub uniemożliwienia prowadzenia poszczególnych etapów sporu zbiorowego”<sup>21</sup>.

## PODSUMOWANIE

W niniejszym artykule poruszona została głównie kwestia podmiotu oraz strony podmiotowej wykroczeń przeciwko prawom pracowników, a także przestępstw przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową.

Wykroczenia, które mają swoją regulację w przepisach Kodeksu pracy, można podzielić na sześć rodzajowych grup. Będą to: 1) wykroczenia przeciwko samemu stosunkowi pracy; 2) wykroczenia przeciwko organizacji pracy i czasowi pracy; 3) wykroczenia przeciwko obowiązkowi informacyjnemu i prawu pracownika do informacji; 4) wykroczenia przeciwko prawu do wynagrodzenia oraz innych świadczeń związanych ze stosunkiem pracy; 5) wykroczenia przeciwko dokumentacji pracowniczej; 6) wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i higienie pracy. Obok nich, z uwagi na brzmienie ustawy *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, można wyróżnić 7. grupę rodzajowych wykroczeń przeciwko instrumentom i instytucjom rynku pracy.

Wprawdzie, krąg podmiotów tychże wykroczeń może się nieco różnić, niemniej, generalnie sprawcą wykroczeń przeciwko prawom pracownika jest albo sam pracodawca, będący osobą fizyczną, albo podmiot (osoba, organ) działający w imieniu pracodawcy. Sprawcą także będzie podmiot prowadzący cudze sprawy bez zlecenia, czyli ktokolwiek, kto działa bez wiedzy bądź zgody samego pracodawcy. W artykule zapre-

<sup>20</sup> Tamże, s. 21.

<sup>21</sup> Zob.: L. Bucka, *Prawnokarna ochrona rozwiązywania sporów zbiorowych*, „Prokuratura i Prawo”, 2011, nr 2, s.90-91. <https://www.google.com/url?sa=i&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&act=8&ved=0CAIQw7AJahcKEwiQ65jpoPGAAXUAAAAAHQAAAAAQag&url=https%3A%2F%2Fwww.gov.pl%2Fattachment%2F3e036644-3033-4dc2-8a3b-bab9b86cf0d1&psig=AOvVaw01060Yg-4clc-IVZkqJ3TB&ust=1692825061371766&opi=89978449> (data dostępu: 22.08.2023).



zentowane zostało stanowisko, wedle którego, na równi ze sprawcą wykroczenia powinien odpowiadać również podżegacz lub pomocnik w jego dokonaniu.

Przestępstwa przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową, uregulowane zostały w części szczególnej Kodeksu karnego. Za takie przestępstwa ustawodawca uznał: 1) złośliwe lub uporczywe naruszanie praw pracownika; 2) złośliwe lub uporczywe powierzanie wykonywania pracy w handlu lub wykonywania czynności związanych z handlem pracownikowi lub zatrudnionemu, z naruszeniem zakazu handlu w niedziele lub święta; 3) niezgłoszenie osoby wykonującej pracę zarobkową do ubezpieczenia społecznego; 4) narażenie życia albo zdrowia pracownika; 5) niezawiadomienie o wypadku przy pracy lub chorobie zawodowej osoby wykonującej pracę zarobkową. Obok owych kodeksowych przestępstw, znajdują swoją regulację także przestępstwa przeciwko wolnościom związkowym oraz przestępstwa przeciwko swobodzie prowadzenia sporów zbiorowych.

Po stronie podmiotowej, przestępstwa te cechują się złośliwością i uporczywością działania sprawcy, a więc stopień społecznej szkodliwości tych czynów jest większy niż w przypadku wykroczeń prawnopracowniczych.

Podmiotem analizowanych przestępstw, z reguły jest zatem pracodawca, ale może być to też podmiot (osoba lub organ) reprezentujący pracodawcę, działający w jego imieniu. Krąg sprawców jest więc szeroki, podobnie jak w wypadku wykroczeń przeciwko prawom pracownika.

*De lege ferenda* należałoby postulować jednak przeniesienie przepisów o wykroczeniach przeciwko prawom pracownika z Kodeksu pracy do Kodeksu wykroczeń. Uprościłoby to brzmienie samego Kodeksu pracy jako aktu prawnego, poświęconego regulacji materialnego, a nie procesowego, prawa pracy.

## Literatura

Bucka L., (2011), *Prawnokarna ochrona rozwiązywania sporów zbiorowych*, „Prokuratura i Prawo”, nr 2, <https://www.google.com/url?sa=i&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=0CAIQw7AJahcKEwiQ65jpoPGAAXUAAAAAHQAAAAAQAg&url=https%3A%2F%2Fwww.gov.pl%2Fattachment%2F3e036644-3033-4dc2-8a3b-bab9b86cf0d1&psig=AOvVaw01060Yg4clc-IVZkcjQ3TB&ust=1692825061371766&opi=89978449> (data dostępu: 22.08.2023).

Jaśkowski K., Maniewska E., (2023), *Kodeks pracy. Komentarz aktualizowany*, LEX/el., art. 281, art. 282, art. 283, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587260647/734075/jaskowski-kazimierz-maniewska-eliza-kodeks-pracy-komentarz-aktualizowany?cm=URELATIONS>.

*Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, (2021), Giezek J. (red.) Giezek, Warszawa, art. 221, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587881152/678592/giezek-jacek-red-kodeks-karny-czesc-szczegolna-komentarz?cm=URELATIONS>.

*Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, (2023), Mozgawa M. (red.), LEX/el., art. 218, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587737074/730080>.

*Kodeks pracy. Komentarz, wyd. VII*, (2017), Florek L. (red.), Warszawa 2017, art. 282, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587762273/542926>.

*Kodeks pracy. Komentarz. Tom II. Art. 94-304(5), wyd. VI*, (2022), Baran K. W. (red.), Warszawa, art. 281, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587817207/698047/baran-krzysztof-w-red-kodeks-pracy-komentarz-tom-ii-art-94-304-5-wyd-vi?cm=URELATIONS>.

*Komentarz do niektórych przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, (2021), w: *Przestępstwa i wykroczenia związane z zatrudnieniem. Komentarz*, Warszawa, art. 120, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587835951/633391>.

Ludera-Ruszel A., (2015), *Naruszenie przez pracodawcę obowiązku ułatwiania podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracownika jako przestępstwo przeciwko prawom pracowniczym?*, St.Pr.PiPSP, nr 1, <https://sip.lex.pl/#/publication/151278377/ludera-ruszel-agata-naruszenie-przez-pracodawce-obowiazku-ulatwiania-podnoszenia-kwalifikacji...?cm=URELATIONS>.

Postanowienie SN z dnia 13.09.2022 r., IV KK 363/21, LEX nr 3485641, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/523579337/1/iv-kk-363-21-brak-srodkow-jako-wylaczajacy-odpowiedzialnosc-za-niewyplacenie-pracownikowi...?cm=URELATIONS>.

Szuba M., (2021), *Prawnokarna ochrona w zbiorowym prawie pracy – na przykładzie ochrony zrzeszania się w związku zawodowe*, PiZS, nr 7,

<https://www.google.com/url?sa=i&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=0CAIQw7AJahcKEwiQ65jpoPGAAXUAAAAAHQAAAAQAg&url=https%3A%2F%2Fwww.gov.pl%2Fattachment%2F3e036644-3033-4dc2-8a3b-bab9b86cf0d1&psig=AOvVaw01060Yg4clc-IVZkcjQ3TB&ust=1692825061371766&opi=89978449> (data dostępu: 22.08.2023).

Unterschütz J., (2015), *Wybrane problemy orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach przestępstw z rozdziału XXVIII k.k.*, GSP-Prz.Orz, nr 4, <https://sip.lex.pl/#/publication/151293301/unterschutz-joanna-wybrane-problemy-orzecznictwa-sadu-najwyzszego-w-sprawach-przestepstw-z...?cm=URELATIONS>.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 735 z późn. zm.

Ustawa z dnia 20 maja 1971 roku – Kodeks wykroczeń, t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2151 z późn. zm.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1610.

Ustawa z dnia 23 maja 1991 roku *o związkach zawodowych*, t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 854.

Ustawa z dnia 23 maja 1991 roku. *o rozwiązywaniu sporów zbiorowych*, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 123.

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku – Kodeks pracy, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1465.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny, t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1138 z późn. zm.

Wyrok SN z dnia 03.02.2003 r., III KK 388/02, LEX nr 76988, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/520170684/1/iii-kk-388-02-wyrok-sadu-najwyzszego?cm=URELATIONS>.

Wyrok SN z dnia 17.01.2017 r., WA 18/16, LEX nr 2203539, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/522297235?cm=DOCUMENT>.

Wyrok SN z dnia 23.09.2009 r., IV KK 66/09, LEX nr 524064, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/520617760/1/iv-kk-66-09-wyrok-sadu-najwyzszego?cm=URELATIONS>.

Wyrok SN z dnia 24.05.2022 r., V KK 455/21, LEX nr 3446573, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/523540269/1/v-kk-455-21-niedopelnienie-obowiazkow-bhp-jako-przestepstwo-skutkowe-wyrok-sadu-najwyzszego?cm=URELATIONS>.

Wyrok SN z dnia 24.08.2010 r., WA 19/10, OSNwSK 2010, nr 1, poz. 1580, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/520937985/1/wa-19-10-wyrok-sadu-najwyzszego?cm=URELATIONS>.

Wyrok SO we Wrocławiu z dnia 25.06.2019 r., IV Ka 373/19, LEX nr 2694933, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/522788629/1/iv-ka-373-19-znamiona-wykroczenia-przeciwko-prawom-pracownika-wyrok-sadu-okregowego-we-wroclawiu?cm=URELATIONS>.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17.06.2021 r., IV SA/Wa 329/21, LEX nr 3481028, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/523574724/1/iv-sa-wa-329-21-wydanie-decyzji-negatywnej-w-przedmiocie-wpisu-oswiadczenia-do-ewidencji...?cm=URELATIONS>.

Weronika Grona • Jakub Sawulski

## TEMATYKA RAJÓW PODATKOWYCH W GLOBALNEJ AGENDZIE POLITYCZNEJ ORAZ W BADANIACH NAUKOWYCH W LATACH 1998-2021

### TAX HAVENS IN THE GLOBAL POLITICAL AGENDA AND ACADEMIC RESEARCH FROM 1998 TO 2021

#### STRESZCZENIE

Zaproponowany w 2021 roku przez OECD oraz przywódców G20 dwufilarowy projekt opodatkowania międzynarodowych przedsiębiorstw, stanowi przetom w globalnej walce ze zjawiskiem rajów podatkowych. Celem artykułu jest synteza procesu, który doprowadził do tej propozycji. Po pierwsze, zidentyfikowano kluczowe wydarzenia w tym obszarze, począwszy od 1998 roku. Po drugie, przeprowadzono analizę dokumentów ze szczytów G20 oraz artykułów w czasopiśmie naukowych pod kątem popularności tematyki rajów podatkowych. Dla osiągnięcia celu, wykorzystano metody analizy treści. Zidentyfikowano cztery przetomowe momenty w opisywanym procesie: 1) publikację raportu OECD dotyczącego szkodliwej konkurencji podatkowej w 1998 roku; 2) wybuch globalnego kryzysu finansowego w 2008 roku; 3) przedstawienie projektu BEPS w 2013 roku; oraz 4) publikację oświadczenia w sprawie dwufilarowego rozwiązania problemu rajów podatkowych w 2021 roku. Pokazano, że popularność omawianej tematyki w badanym okresie rosła, zarówno w agendzie politycznej, jak i badaniach naukowych. W przypadku badań naukowych, zainteresowanie to pojawiło się jednak wcześniej i było bardziej stabilne. W nauce relatywnie częściej pojawiały się także tematy przejrzystości podatkowej (*tax transparency*) oraz prania pieniędzy (*money laundering*).

#### SŁOWA KLUCZOWE

raje podatkowe, unikanie opodatkowania, globalny CIT

#### ABSTRACT

The two-pillar project proposed in 2021 by the OECD and G20 leaders for the taxation of multinational companies represents a breakthrough in the global fight against tax havens. The aim of the article is to synthesise the process that led to this proposal. First, we identify key developments in this area from 1998 onwards. Second, we conduct a word-for-word analysis of G20 summit documents and academic journal articles on the popularity of the tax haven theme. To achieve the goal of the study we use the content analysis methods. We identify four key milestones in the process described: 1. the publication of the OECD report concerning harmful tax competition in 1998; 2. the outbreak of the global financial crisis in 2008; 3. the presentation of the BEPS project in 2013; and 4. the publication of the statement on a two-pillar solution to the problem of tax havens in 2021. We show that the popularity of the topic in question grew over the period under review, both in the political agenda and in academic research. In the case of academic research, however, interest emerged earlier and was more stable. The topics of tax transparency and money laundering were also relatively more prevalent in academic research.

*Translated by Weronika Grona*

#### KEYWORDS

tax havens, tax avoidance, global CIT

## WSTĘP

W październiku 2021 roku, grupa robocza OECD/G20 opublikowała oświadczenie w sprawie dwufilarowego rozwiązania w celu sprostania wyzwaniom podatkowym wynikającym z cyfryzacji gospodarki (OECD 2021, s. 1-8). W dokumencie przedstawiono nowe rozwiązania w zakresie opodatkowania przedsiębiorstw działających na międzynarodowym rynku. Rozwiązania te oparte zostały na dwóch filarach: sprawiedliwej dystrybucji zysków międzynarodowych firm i wynikających z nich wpływów podatkowych (filary I), oraz globalnego podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) (filary II). Według stanu na 9 czerwca 2023 roku, 139 państw zaaprobowało proponowane rozwiązania (OECD, 2021).

Przedstawiona propozycja jest wynikiem wieloletnich prac, których celem było przeciwdziałanie unikaniu i uchylaniu się podmiotów od opodatkowania w wymiarze międzynarodowym. Globalizacja, w tym powstanie ogromnej liczby firm działających na wielu rynkach, sprawiła, że tego typu praktyki stały się problemem nie tylko na poziomie krajowym, ale także międzynarodowym. Państwa zaczęły silnie konkurować wysokością stawek podatkowych, dostępnością ulg i zwolnień podatkowych, a także innymi aspektami prawa podatkowego. Działania części państw (często niewielkich pod względem powierzchni i liczby ludności) były w tym zakresie szczególnie agresywne – z tego powodu zaczęto nazywać je rajami podatkowymi. Kroki te zachęciły wiele międzynarodowych firm do sztucznego transferowania zysków między różnorodnymi jurysdykcjami podatkowymi, czyli do opodatkowywania ich nie tam, gdzie faktycznie zostały wytworzone, lecz tam, gdzie ich opodatkowanie może być szczególnie niskie. Doprowadziło to do znaczącego spadku efektywnego opodatkowania międzynarodowych firm oraz ubytków w dochodach podatkowych państw (Sawulski, 2020, s. 7). Jak wskazują T. Torslov, L. Wier i G. Zucman, aż 36% zysków międzynarodowych firm jest transferowana do rajów podatkowych. Gdyby nie ten proceder, dochody z CIT byłyby o około 20% większe w najbardziej poszkodowanych państwach Unii Europejskiej, o 10% większe w Stanach Zjednoczonych oraz o około 5% większe w państwach rozwijających się (obliczenia dotyczą 2015 roku) (Torslov i in., 2022, s. 1499–1534).

Celem artykułu jest zbadanie, w jaki sposób przebiegał wieloletni proces polityczny, który doprowadził do przedstawienia w 2021 roku propozycji rozwiązania problemu unikania i uchylania się od opodatkowania w wymiarze międzynarodowym. W artykule postawiono następujące pytania badawcze: (i) jak zmieniła się popularność tematyki rajów podatkowych w globalnej agendzie politycznej oraz badaniach naukowych?; (ii) jakie były podobieństwa, a jakie różnice w zainteresowaniu tematyką rajów podatkowych między agendą polityczną a badaniami naukowymi?; (iii) jakie były kluczowe wydarzenia w procesie politycznym dotyczącym przeciwdziałania rajom podatkowym?

Część badawczą artykułu podzielono na dwie części. W pierwszej, dokonano analizy jakościowej najważniejszych wydarzeń dotyczących tematyki rajów podatkowych. Zbudowano oś czasu, która pokazuje, jak przebiegał opisywany proces. W części dru-

giej, przeprowadzono analizę dokumentów ze szczytów G20 oraz artykułów w czasopiśmie naukowych pod kątem występowania określonych słów kluczy powiązanych ze zjawiskiem rajów podatkowych. To pozwoliło wykazać, jak w globalnej agendzie politycznej oraz w badaniach naukowych zmieniała się popularność tematyki rajów podatkowych, a także poszczególnych rozwiązań wobec problemu unikania i uchylania się od opodatkowania w wymiarze międzynarodowym. Zakres czasowy badania obejmuje lata od 1998 do 2021 roku, a więc okres od momentu publikacji raportu OECD pt. *Harmful Tax Competition – An Emerging Global Issue*, który stanowił początek diagnozy i walki ze zjawiskiem rajów podatkowych, do publikacji opisaną w pierwszym akapicie propozycji rozwiązania problemu; zakres czasowy warunkowany jest także dostępnością dokumentów ze szczytów G20, które zaczęły być publikowane w 2008 roku.

Artykuł jest zorganizowany w następujący sposób. Rozdział pierwszy obejmuje teoretyczne aspekty analizy rajów podatkowych, w tym przede wszystkim definicję samego pojęcia „rajów podatkowych”. W rozdziale drugim zbudowano oś czasu, zawierającą kluczowe wydarzenia związane z przeciwdziałaniem zjawisku unikania i uchylania się od opodatkowania w wymiarze międzynarodowym po 1998 roku. W rozdziale trzecim zaś, dokonano analizy dokumentów ze szczytów G20 oraz artykułów naukowych – najpierw przedstawiając metodykę badania, a następnie jego wyniki. W końcowej części artykułu, podsumowano uzyskane rezultaty oraz udzielono odpowiedzi na pytania badawcze, a także wskazano implikacje niniejszego artykułu dla dalszych badań.

## 1 WPROWADZENIE DO TEMATYKI RAJÓW PODATKOWYCH

W literaturze nie istnieje jedna powszechnie przyjęta definicja „rajów podatkowych” (ang. *tax haven*), znanych też jako „oazy” lub „azyle podatkowe”, lub też „strefy” czy „jurysdykcje offshore”.

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju określa „raj podatkowy” jako kraj, w którym na dochód nie nakładane są podatki lub też są to podatki o bardzo niskiej wysokości, nie istnieje efektywna wymiana informacji dotycząca podatników, brakuje przejrzystości w działaniu przepisów ustawodawczych, prawnych lub administracyjnych, a także nie ma wymogu, aby działalność prowadzona przez podatnika była „istotna”, przykładowo: niektóre usługi świadczone przez firmy „na papierze”, mogłyby być łatwo uznane za pozbawione zasadności (OECD, 1998, s. 22-24).

A. Starchild – autor książek dotyczących inwestycji, podatków i świata „offshore”, definiuje „raj podatkowy” jako kraj, którego ustawodawstwo podatkowe zostało specjalnie zaprojektowane tak, aby zachęcać do tworzenia na jego terenie oddziałów i filii spółek macierzystych, które mają główną siedzibę w innych, silnie opodatkowanych krajach (Starchild, 1994, s. 1-2). Z kolei Departament Skarbu Stanów Zjednoczonych, określa „raj podatkowy” jako „państwo posiadające niską lub zerową stopę podatkową na wszystkie lub wybrane kategorie dochodów, pewien poziom tajemnicy

bankowej lub handlowej oraz minimalne lub żadne wymogi rezerw w banku centralnym i minimalne lub żadne ograniczenia wymiany waluty; większość rajów podatkowych ma nieskomplikowane wymogi licencyjne i regulacyjne dla banków i innych przedsiębiorstw” (Departament Skarbu USA, 1994, s. 19-20).

W polskim systemie prawnym pojęcie „raju podatkowego” jest stosowane głównie potocznie i oznacza kraj, terytorium, obszar, który gwarantuje osobom fizycznym i prawnym korzyści podatkowe w zakresie podatku dochodowego lub spadkowego, oraz daje szansę na obejście obciążeń podatkowych we własnym kraju, ewentualnie na zapłacenie w nim niższego podatku ze względu na obowiązujące na danym obszarze korzystniejsze rozwiązania fiskalne (Szczodrowski, 2007, s. 215). W dokumentach formalnych, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 29 marca 2019 roku, raje podatkowe określa się jako „kraje i terytoria stosujące szkodliwą konkurencję podatkową” (Dz. U. z 2019 r., poz. 600, s. 1-2).

Na podstawie przedstawionych definicji terminu „raj podatkowy”, można wyróżnić kilka cech wspólnych, charakteryzujących większość z tych jurysdykcji:

- zerowe lub też wyjątkowo niskie stawki podatku dochodowego; często także brak obciążeń celnych przy imporcie towarów;
- nieprzejrzyste przepisy podatkowe, co ułatwia podatnikom optymalizację podatkową i korzystanie z rozmaitych przywilejów oraz zwolnień;
- ścisła tajemnica bankowa – liberalne prawo pozwala na szybkie, łatwe oraz w praktyce – anonimowe zakładanie kont bankowych, dzięki czemu możliwe jest przeprowadzanie dyskretnych transakcji płatniczych;
- brak współpracy administracji w zakresie wymiany informacji dotyczącej podatników;
- łatwy, tani i pozbawiony szczegółowych formalności proces zakładania działalności gospodarczej i spółek;
- brak prawa dewizowego lub minimalne regulacje w tej kwestii, które umożliwiają swobodny transfer środków pieniężnych między lokalnymi i zagranicznymi kontami bankowymi;
- brak obowiązku przedkładania sprawozdań finansowych; minimalne lub brak wymogów wobec rachunkowości firm;
- specyficzne położenie geograficzne: wyspy i/lub mikropaństwa, które posiadają jednak bardzo dogodne połączenia komunikacyjne z bogatszymi krajami świata;
- stabilna sytuacja ekonomiczna i polityczna – raje podatkowe są zwykle postrzegane jako państwa zachowawcze i pokojowe, które nie doświadczyły gwałtownych przemian na tle ekonomicznym, społecznym czy politycznym.

W literaturze funkcjonuje także pojęcie „państw pośredniczących” (ang. *conduit countries*), używane, między innymi, w stosunku do niektórych państw Unii Europejskiej. Państwa pośredniczące stosują specyficzną legislację, która ułatwia międzynarodowym przedsiębiorstwom transfer zysków do rajów podatkowych, a jednocześnie pozwala tym krajom zwiększać własne dochody podatkowe (kosztem innych państw, z których zyski są transferowane) (Sawulski, 2020, s. 7).

## 2 KLUCZOWE WYDARZENIA DOTYCZĄCE TEMATYKI WALKI Z RAJAMI PODATKOWYMI W LATACH 1998-2021

Na rysunku 1 przedstawiono chronologiczną oś czasu z kluczowymi zdarzeniami dla globalnej walki ze zjawiskiem rajów podatkowych.

W 1998 roku, OECD opublikowała raport *Harmful Tax Competition – An Emerging Global Issue*, w którym zdefiniowano czym są raje podatkowe oraz zobowiązano się do walki z tym zjawiskiem. Wydarzenie to można uznać za początek globalnej walki w tym zakresie. W dokumencie poruszono, między innymi, temat sankcji obejmujących państwa „niewspółpracujące” oraz wysunięto inicjatywę stworzenia czarnych list zawierających kraje wykorzystujące nieuczciwą konkurencję podatkową. Pierwsze takie wykazy rajów podatkowych OECD opublikowała w 2000 roku.

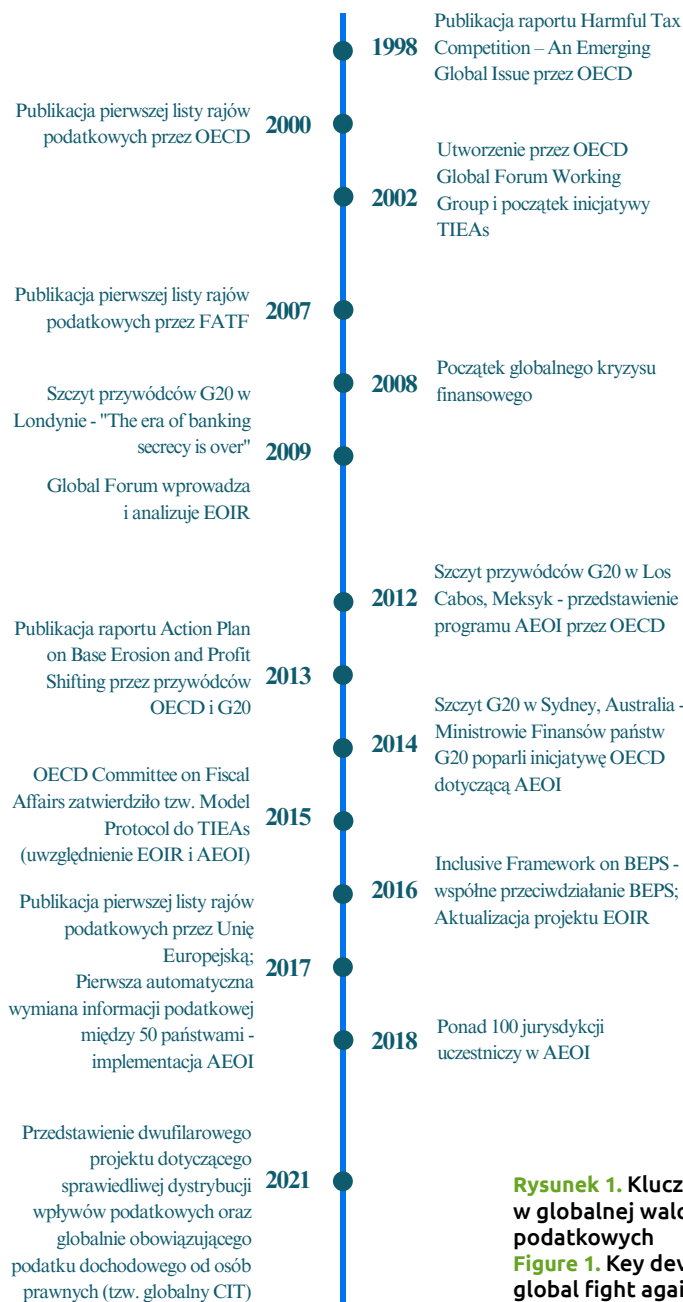
W 2002 roku przywódcy OECD utworzyli tzw. Global Forum Working Group. Struktura ta zajęła się przede wszystkim tzw. *Tax Information Exchange Agreements* (TIEAs) – umowami o międzynarodowej wymianie informacji podatkowych. W 2007 roku organizacja *Financial Action Task Force* (FATF) opublikowała swoje szare i czarne listy jurysdykcji niewspółpracujących w zakresie globalnej walki ze zjawiskiem prania brudnych pieniędzy i finansowania terroryzmu. Takie listy organizacja ta publikuje rokrocznie.

Rok 2008 naznaczony był przez globalny kryzys finansowy. Raje podatkowe, w tym kontekście szczególnie, były postrzegane jako jedna z wielu przyczyn owego załamania. Ich niedostateczność, by nie powiedzieć: nikłe regulacje prawno-ekonomiczne, ułatwiały tworzenie i rozprzestrzenianie nieprzejrzystych i ryzykownych produktów finansowych. Terytoria „offshore” utrudniały też ocenę kondycji instytucji finansowych prowadzących działalność i posiadających aktywa w tych państwach (Picciotto, 2009). Dodatkowo, w miarę narastania trudności finansowych rządów zachodnich państw, odpowiednio wzrastał ich apetyt na odzyskanie utraconych środków z podatku dochodowego, zmagazynowanych w rajach podatkowych.

W 2009 roku miał miejsce szczyt G20 w Londynie. Było to drugie spotkanie tej organizacji, na którym pojawiły się głowy państw. Wówczas, liderzy krajów zgodnie stwierdzili, że czasy wszechobecnej tajemnicy bankowej się skończyły – padło symboliczne stwierdzenie: „The era of banking secrecy is over”. Stanowisko owo było silnie związane z postulatami dotyczącymi transparentności podatkowej, które pojawiły się w środowisku międzynarodowym na skutek globalnego kryzysu finansowego. W tym samym roku, z inicjatywy OECD, powołane zostało Global Forum, którego głównym zadaniem było nadzorowanie systemu EOIR (ang. *Exchange of Information on Request*) – wymiany informacji na żądanie.

W 2012 roku, w Meksyku odbył się siódmy szczyt przywódców G20, w trakcie którego zaprezentowano program AEOI (ang. *Automatic Exchange of Information*), który opierał się na automatycznej, rokrocznej wymianie informacji na temat podatników między państwami członkowskimi; w 2014 roku, Ministrowie Finansów państw G20 poparli tenże projekt zainicjowany przez OECD. Pierwsza automatyczna wymiana





**Rysunek 1. Kluczowe wydarzenia w globalnej walce ze zjawiskiem rajów podatkowych**  
**Figure 1. Key developments in the global fight against tax havens**

Objaśnienia skrótów: TIEAs – *Tax Information Exchange Agreements*, EOIR – *Exchange of Information on Request*, AEOI – *Automatic Exchange of Information*, BEPS – *Base Erosion and Profit Shifting*.

Źródło: opracowanie własne.



informacji między 50 państwami członkowskimi (tzw. z ang. *early adopters*), odbyła się w 2017 roku. Rok później, w AEOL uczestniczyło już około 100 krajów.

W 2013 roku miało miejsce przedstawienie kolejnej inicjatywy – projektu BEPS (ang. *Base Erosion and Profit Shifting*), którego 15 postulatów zawarto w raporcie pt.: *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*. Przywódcy OECD i G20 za cel, w tym przypadku, obrali zwalczanie zjawiska erozji podstawy opodatkowania i transferu zysków, występującego powszechnie z wykorzystaniem terytoriów „offshore”. W 2016 roku, w ramach tego projektu, utworzono tzw. *Inclusive Framework on BEPS*. Przedsięwzięcie to stanowiło odpowiedź na wezwanie do szerokiego i spójnego wdrożenia pakietu BEPS. W jego ramach utworzono wspólnotę państw, która już po roku liczyła 100 członków i zobligowała się do wdrożenia w swoich politykach postulatów przedstawionych w projekcie.

W 2015 roku, OECD Committee on Fiscal Affairs zatwierdziło tzw. *Model Protocol* do TIEAs, uwzględniający standardy AEOL oraz EOIR. Rok później, Global Forum zaktualizowało projekt EOIR – w związku z wezwaniami wystosowanymi przez liderów G20 do ustanowienia obiektywnych kryteriów oraz listy jurysdykcji, które nie poczyniły zadowalających postępów we wdrażaniu jego postanowień. Finalnie, kilka jurysdykcji było w stanie wykazać postęp we wdrażaniu standardu EOIR, w rezultacie czego, otrzymało tymczasowe podwyższenie swoich ratingów.

W 2017 roku Unia Europejska zdecydowała się opublikować swoją listę rajów podatkowych, którą następnie, z roku na rok, modyfikowała. Ostatnia przełomowa inicjatywa pojawiła się w 2021 roku, kiedy to przywódcy OECD i G20 przedstawili dwufilarowy projekt dotyczący sprawiedliwej dystrybucji wpływów podatkowych (filary I) oraz globalnie obowiązującego podatku dochodowego od osób prawnych (filary II).

### 3 ANALIZA DOKUMENTÓW ZE SZCZYTÓW G20 ORAZ ARTYKUŁÓW W CZASOPISMACH NAUKOWYCH

#### 3.1 Dane i metodyka badania

Badanie przedstawione w dalszej części artykułu, składa się z dwóch elementów: w pierwszym, przeanalizowano popularność tematyki rajów podatkowych w globalnej agencji politycznej, zaś w drugim – w badaniach naukowych.

W części pierwszej, podstawą do analizy były materiały ze szczytów grupy G20 (członkami grupy G20 są: Arabia Saudyjska, Argentyna, Australia, Brazylia, Chiny, Francja, Indie, Indonezja, Japonia, Kanada, Korea Południowa, Meksyk, Niemcy, Republika Południowej Afryki, Rosja, Stany Zjednoczone, Turcja, Wielka Brytania, Włochy i Unia Europejska). Pierwsze spotkanie grupy G20 odbyło się w Berlinie w 1999 roku. W latach 2008-2021, łącznie miało miejsce 16 szczytów G20 (tabela 1). Dopiero jednak od 2008 roku (szczyt w Waszyngtonie), w spotkaniach wspólnoty zaczęli brać udział przywódcy państw. Od tego roku, OECD publikuje oficjalne raporty oraz dokumenty podsumowujące owe obrady. Z tego powodu, zakres czasowy w tej części badania obejmuje lata 2008-2021. Do analizy wybrano łącznie 59 dokumentów, których

tematyka w jakikolwiek sposób nawiązywała do podatków. Wśród materiałów tych znalazły się, między innymi: deklaracje liderów G20, raporty Sekretarza Generalnego OECD w sprawie podatków, sporządzane dla przywódców G20 oraz raporty Sekretarza Generalnego OECD w sprawie podatków, sporządzane dla ministrów finansów i prezesów banków centralnych G20.

Badanie polegało na sprawdzeniu, jak często wybrane słowa-klucze pojawiały się w analizowanych dokumentach w poszczególnych latach. Słowa-klucze podzielono na dwie kategorie: (i) dotyczące zjawisk związanych z rajami podatkowymi, oraz (ii) dotyczące rozwiązań problemu rajów podatkowych. Kategorię wyrażen dotyczących zjawisk związanych z rajami podatkowymi reprezentowały następujące określenia: raj podatkowy (oryg. ang. *tax haven*), uchylanie się od opodatkowania (oryg. ang. *tax evasion*), unikanie opodatkowania (oryg. ang. *tax avoidance*), oszustwo podatkowe (oryg. ang. *tax fraud*), przestępstwo podatkowe (oryg. ang. *tax crime*) oraz pranie pieniędzy (oryg. ang. *money laundering*). Z drugiej strony, do grupy słów „pozytywnych”, zaliczono transparentność podatkową (oryg. ang. *tax transparency*), wymianę informacji (oryg. ang. *information exchange*), *Financial Action Task Force* (FATF) oraz *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS). Dane o częstotliwości występowania wskazanych słów-kluczy odniesiono do całkowitej liczby słów w analizowanych dokumentach.

W drugiej części badania, wykorzystano dane z bazy *Web of Science*, obejmujące artykuły z czasopism naukowych, materiałów konferencyjnych i innych dokumentów, pochodzące z różnorodnych dyscyplin naukowych. W tym przypadku, wyszukiwano publikacje, które zawierają w tytule lub abstrakcie wymienione uprzednio sformułowania, słowa-klucze (z wyłączeniem słowa *information exchange*, ponieważ może ono być stosowane w kontekstach niezwiązanych z tematyką podatków). Również w tym przypadku wyrażenia podzielono na dwie kategorie: te, dotyczące zjawisk związanych z rajami podatkowymi oraz te, dotyczące rozwiązań problemu rajów podatkowych. Przeprowadzona ilościowa analiza treści polegała na sprawdzeniu, w jakiej częstotliwości artykuły zawierające wybrane słowa-klucze w tytule lub abstrakcie pojawiały się w poszczególnych latach. Dane odniesiono do liczby wszystkich artykułów w bazie *Web of Science* z zakresu ekonomii, stosunków międzynarodowych, biznesu, prawa oraz finansów przedsiębiorstw. Zakres czasowy w tym przypadku objął lata 1998-2021.

**Tabela 1. Lista szczytów G20 i ich lokalizacji w latach 2008-2021.**  
**Table 1. List of G20 summits and their locations from 2008 to 2021.**

Lp.	Rok	Miasto	Państwo
1.	2008	Waszyngton	USA
2.	2009	Londyn	Wielka Brytania
3.	2009	Pittsburgh	USA
4.	2010	Toronto	Kanada
5.	2010	Seul	Korea Południowa
6.	2011	Cannes	Francja
7.	2012	Los Cabos	Meksyk
8.	2013	Sankt Petersburg	Federacja Rosyjska
9.	2014	Brisbane	Australia
10.	2015	Antalya	Turcja
11.	2016	Hangzhou	Chińska Republika Ludowa
12.	2017	Hamburg	Niemcy
13.	2018	Buenos Aires	Argentyna
14.	2019	Osaka	Japonia
15.	2020	Rijad	Arabia Saudyjska
16.	2021	Rzym	Włochy

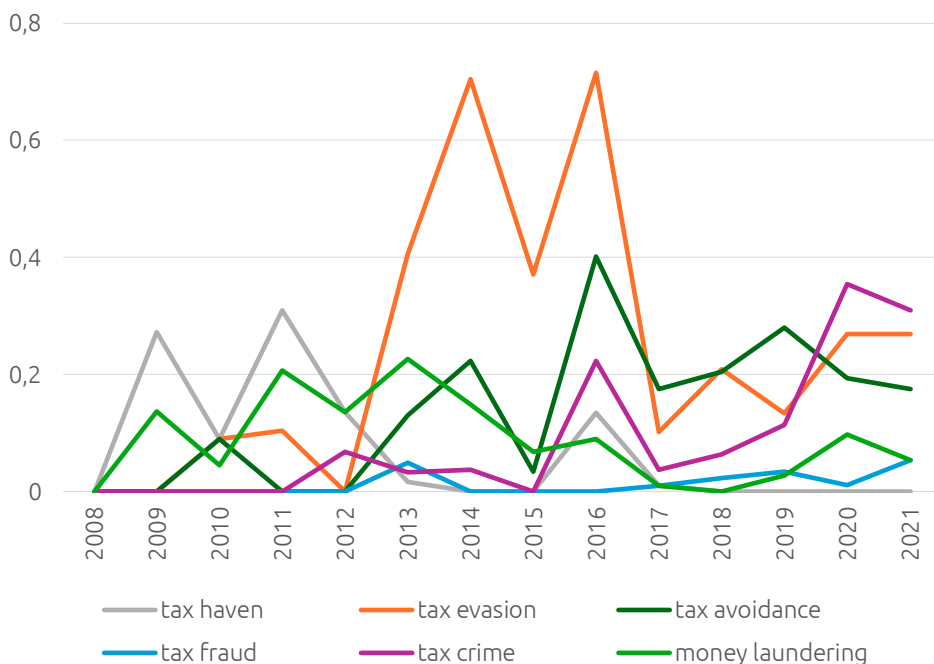
Źródło: opracowanie własne na podstawie: OECD G20 Summits, <https://www.oecd.org/g20/summits/> (data dostępu: 10.01.2023).

### 3.2 Wyniki badania

Analiza dokumentów ze szczytów G20 wskazuje, że o ile w początkowych latach badanego okresu (2008-2012), najczęściej używanymi pojęciami związanymi z przedmiotową tematyką, były wyrażenia: *tax haven* oraz *money laundering* (rysunek 2), od 2013 roku nastąpiła wyraźna zmiana – częstotliwość dwóch wskazanych wyrażen spadła (sformułowanie *tax haven* praktycznie przestało być wykorzystywane), natomiast istotnie wzrosło znaczenie fraz: *tax avoidance* oraz *tax evasion*. Przyczynił się do tego Raport Sekretarza Generalnego OECD w sprawie podatków dla przywódców G20 (ang. *OECD Secretary-General Tax Report to G20, St. Petersburg, Russia, 5-6 September 2013*), w którym po raz pierwszy poruszona została kwestia BEPS oraz planu naprawczego dotyczącego tego zjawiska. Oprócz 2013 roku, skokowy wzrost stosowania analizowanych fraz wystąpił również w 2018 roku – tutaj przyczyn można upatrywać w dwóch dokumentach: Raplocie Sekretarza Generalnego OECD w sprawie podatków dla ministrów finansów i prezesów banków centralnych G20 (*OECD Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, Argentina, July 2018*) oraz w raporcie dotyczącym wyzwań podatkowych powstałych na skutek digitalizacji (*Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report 2018 – Inclusive Framework*

on BEPS). W obu przypadkach, w dokumentach tych obszernie poruszony został temat walki z unikaniem i uchylaniem się od opodatkowania za pomocą narzędzi automatycznej wymiany informacji na temat podatników tak, aby procesy międzynarodowego transferu środków, były bardziej transparentne. Dodatkowo zauważyć można, że tematyka przestępstw podatkowych (*tax crime*) na przestrzeni lat była podejmowana coraz częściej, co jest ściśle związane ze zjawiskiem unikania i uchylania się od opodatkowania.

W kolejnym etapie przeanalizowano częstotliwość występowania słów-kluczy dotyczących rozwiązań problemu rajów podatkowych. W początkowych latach badanego okresu, najbardziej popularna była fraza: *information exchange* (rysunek 3). Po wybuchu kryzysu finansowego w 2008 roku, kwestia wymiany informacji znalazła więc szczególne miejsce na agendach przywódców największych gospodarek świata. Przełom przyniosły dopiero publikacje wokół BEPS – od 2013 roku dyskusje zostały zdominowane przez ten temat. Znaczenie wyrażenia: *information exchange* spadło, częściowo zastąpione przez szersze pojęcie: *tax transparency*.

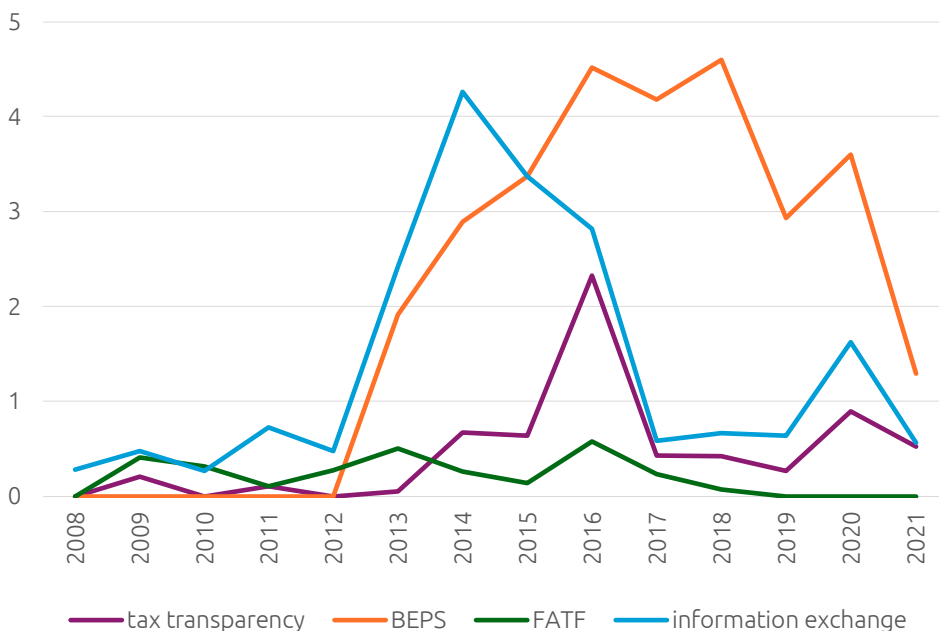


**Rysunek 2.** Częstotliwość występowania wybranych słów-kluczy, dotyczących unikania i uchylania się od opodatkowania, zawartych w raportach ze szczytów G20 w latach 2008-2021

**Figure 2.** Occurrence of selected tax avoidance and evasion keywords in G20 summit reports from 2008 to 2021

Uwagi: wartości na osi pionowej przedstawiają liczbę słów kluczy w relacji do liczby znaków w dokumentach z danego roku. Wartości te zostały pomnożone przez 1000.

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów ze szczytów G20.



**Rysunek 3.** Częstotliwość występowania wybranych słów-kluczy dotyczących rozwiązań problemu unikania i uchylania się od opodatkowania, zawartych w raportach ze szczytów G20 w latach 2008-2021

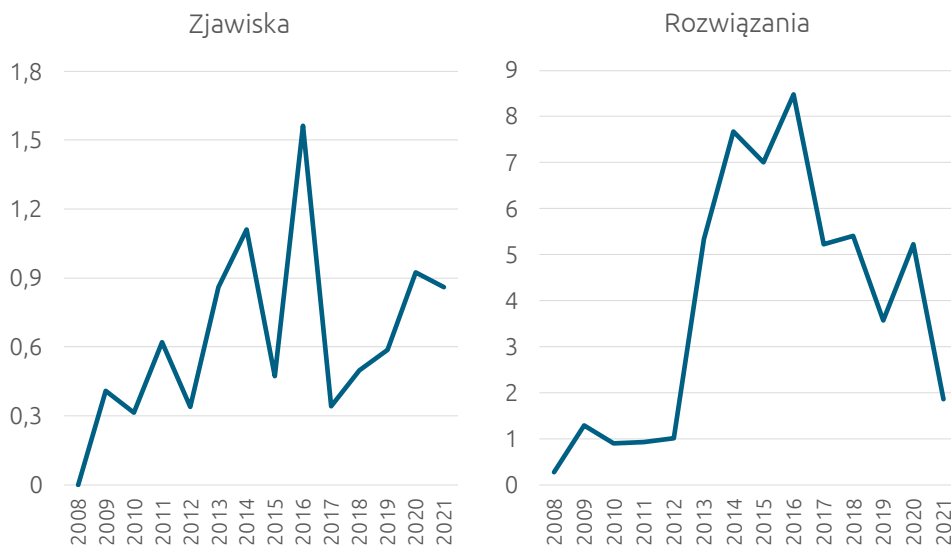
**Figure 3.** Occurrence of selected key words for solutions to tax avoidance and evasion in G20 summit reports from 2008 to 2021

Uwagi: wartości na osi pionowej przedstawiają liczbę słów-kluczy w relacji do liczby znaków w dokumentach z danego roku. Wartości te zostały pomnożone przez 1000.

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów ze szczytów G20.

Na rysunku 4 zestawiono sumę częstotliwości wykorzystywania wszystkich wybranych słów-kluczy. Widać wyraźnie, że momentem przelomowym dla znaczenia tematyki unikania i uchylania się od opodatkowania, był rok 2013, kiedy to opublikowano raport pt.: *Addressing Base Erosion and Profit Shifting*. Jego głównym efektem było przyjęcie przez kraje OECD i G20 15-punktowego planu działania, w celu rozwiązania problemu BEPS. Od tego czasu, kwestia unikania i uchylania się od opodatkowania z wykorzystaniem rajów podatkowych, była poruszana o wiele częściej niż poprzednio. Warto także zwrócić uwagę, że w latach 2009-2012 relatywnie rzadko pojawiały się wzmianki na temat możliwych rozwiązań problemu unikania i uchylania się od opodatkowania. Był to raczej okres diagnozy i poszukiwania odpowiednich instrumentów.

W literaturze naukowej można zauważyć znacznie mniejsze wahania zainteresowania tematyką unikania i uchylania się od opodatkowania niż w globalnej agendzie politycznej. Tematyka ta była obecna od początku badanego okresu (1998 rok), choć



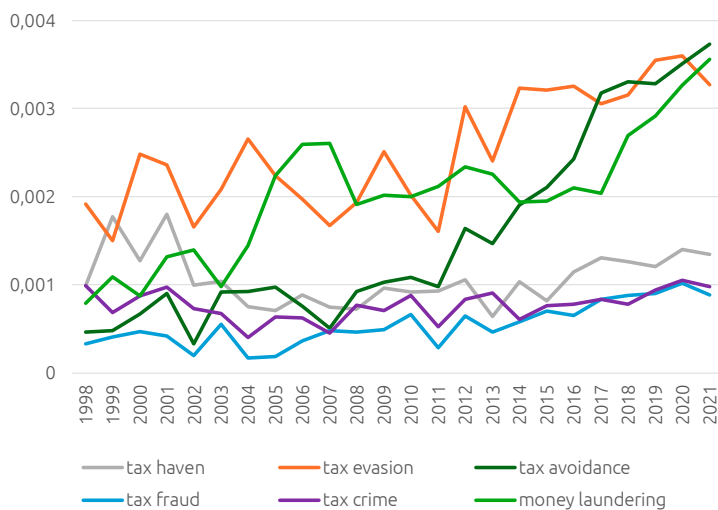
**Rysunek 4.** Częstotliwość występowania wybranych słów-kluczy związanych z tematem unikania i uchylania się od opodatkowania w raportach ze szczytów G20 w latach 2008-2021 – łącznie dla zjawisk oraz możliwych rozwiązań

**Figure 4.** Occurrence of selected key words related to the topic of tax avoidance and evasion in the G20 summit reports from 2008 to 2021 – the sum for phenomena and possible solutions

Uwagi: wartości na osi pionowej przedstawiają liczbę słów-kluczy w relacji do liczby znaków w dokumentach z danego roku. Wartości te zostały pomnożone przez 1000.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów ze szczytów G20.

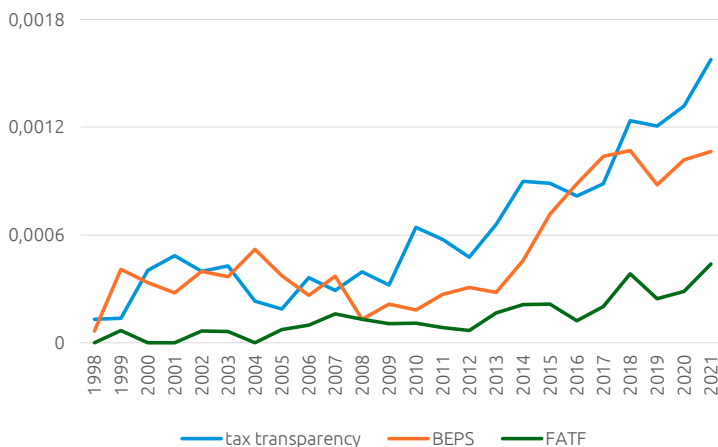
podobnie jak w agendzie politycznej, widać także systematyczny wzrost jej popularności (rysunku 5 i 6). W zakresie zjawisk związanych z unikaniem i uchylaniem się od opodatkowania zwracają uwagę dwie kwestie. Po pierwsze, wyrażenie *tax avoidance*, w odróżnieniu od *tax evasion*, zaczęło być popularne dopiero w drugiej dekadzie XXI wieku – od 2011 roku nastąpił znaczny wzrost częstotliwości występowania tej frazy. Po drugie, w przypadku badań naukowych, znacznie częściej niż w agendzie politycznej, pojawia się tematyka *money laundering*. W zakresie rozwiązań problemu, podobnie jak w agendzie politycznej, od 2013 roku nastąpił istotny wzrost zainteresowania BEPS. W badaniach naukowych pojęcie to występowało już przed 2013 rokiem, dotyczyło jednak bezpośrednio samego zjawiska zwalczania erozji podstawy opodatkowania i transferu zysków, a nie projektu OECD/G20. Zwraca natomiast uwagę stosunkowo duża, w porównaniu do agendy politycznej, popularność frazy *tax transparency*. Jej wykorzystanie w badaniach naukowych znacząco wzrosło około 2008 roku, a więc po wybuchu globalnego kryzysu finansowego. Pojawiła się wówczas silna narracja ekonomistów o potrzebie ulepszenia procesów wymiany informacji dotyczącej podatników oraz większej transparentności całego systemu finansowego (Shaxson, 2019, s. 7).



**Rysunek 5.** Liczba artykułów zawierających wybrane słowa-klucze w tytule lub abstrakcie w relacji do wszystkich artykułów z tego roku z zakresu tematyki ekonomii, stosunków międzynarodowych, biznesu, prawa oraz finansów przedsiębiorstw w latach 1998-2021

**Figure 5.** Number of articles containing selected keywords in the title or abstract in relation to all articles from that year in the topics of economics, international relations, business, law and corporate finance from 1998 to 2021

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z bazy *Web of Science*.



**Rysunek 6.** Liczba artykułów zawierających wybrane słowa-klucze w tytule lub abstrakcie w relacji do wszystkich artykułów z tego roku z zakresu tematyki ekonomii, stosunków międzynarodowych, biznesu, prawa oraz finansów przedsiębiorstw w latach 1998-2021

**Figure 6.** Number of articles containing selected keywords in the title or abstract in relation to all articles from that year in the topics of economics, international relations, business, law and corporate finance from 1998 to 2021

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z bazy *Web of Science*.

## ZAKOŃCZENIE

W artykule przeanalizowano przebieg procesu politycznego, który doprowadził do przedstawienia w 2021 roku propozycji rozwiązania problemu unikania i uchylania się od opodatkowania w wymiarze międzynarodowym. Wykorzystano w tym celu analizę jakościową, w ramach której zidentyfikowano najważniejsze wydarzenia związane z tą tematyką na forum międzynarodowym. Analizę jakościową uzupełniono analizą ilościową – sprawdzono, jak zmieniała się popularność tematyki związanej z rajami podatkowymi w dokumentach ze szczytów G20 oraz w badaniach naukowych.

Przeprowadzone badanie doprowadziło do następujących wniosków: po pierwsze, popularność tematyki związanej z rajami podatkowymi w badanym okresie rosła, zarówno w globalnej agendzie politycznej, jak i w badaniach naukowych. W przypadku drugiego obszaru, zainteresowanie pojawiło się jednak wcześniej i było znacznie bardziej stabilne. Po drugie, w badaniach naukowych relatywnie częściej niż w agendzie politycznej pojawiają się tematy przejrzystości podatkowej (*tax transparency*) oraz prania pieniędzy (*money laundering*). Po trzecie, zidentyfikowano cztery kluczowe wydarzenia w globalnym procesie przeciwdziałania unikaniu i uchylaniu się od opodatkowania:

- 1998 rok – publikacja raportu OECD pt. *Harmful Tax Competition – An Emerging Global Issue*, który stanowił początek diagnozy i walki ze zjawiskiem rajów podatkowych;
- 2008 rok – wybuch globalnego kryzysu finansowego, który przyczynił się między innymi do znaczącego wzrostu zainteresowania przejrzystością podatkową (w szczególności w badaniach naukowych) i kwestią wymiany informacji podatkowych;
- 2013 rok – przedstawienie projektu BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*), w ramach którego przywódcy państw G20 obrali za cel zwalczanie zjawiska erozji podstawy opodatkowania i transferu zysków z wykorzystaniem terytoriów „offshore”;
- 2021 rok – publikacja oświadczenia w sprawie dwufilarowego rozwiązania w celu sprostania wyzwaniom podatkowym wynikającym z cyfryzacji gospodarki przez grupę roboczą OECD/G20.

Artykuł ma charakter przeglądu – stanowi podsumowanie wieloletniego procesu politycznego wokół tematyki rajów podatkowych w latach 1998-2021. Artykuł stwarza przestrzeń do dalszej eksploracji przedmiotowego tematu i stawiania kolejnych pytań badawczych, przykładowo: (i) jakie czynniki skłaniały polityków do zajęcia się tematem rajów podatkowych – czy decydowały o tym korzyści polityczne, korzyści dla finansów publicznych czy inne?; (ii) czy badania naukowe miały bezpośrednie przełożenie na działania polityków w przedmiotowym obszarze (np. czy dyplomaci i decydenci powoływali się na nie w wypowiedziach/oświadczeniach)? Warto także podkreślić, że przedstawione w październiku 2021 roku oświadczenie grupy roboczej



OECD/G20 jest wydarzeniem przełomowym, ale nie kończy całego procesu. W najbliższych latach nastąpi etap wdrożenia zaproponowanych rozwiązań, i od jego skuteczności zależy powodzenie całego wieloletniego projektu.

## Literatura

Departament Skarbu USA, (1994), *Program szkolenia w zakresie bankowości międzynarodowej i prania brudnych pieniędzy*, s. 19-20.

OECD, (1998), *Harmful Tax Competition – An Emerging Global Issue*, OECD Publishing, Paris, s. 22-24.

OECD, (2021), *Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, s. 1-8.

Picciotto S., (2009), *How tax havens helped to create a crisis*, Financial Times.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 marca 2019 roku *w sprawie określenia krajów i terytoriów stosujących szkodliwą konkurencję podatkową w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych*, Dz. U. z 2019 r., poz. 600, s. 1-2.

Sawulski, J., (2020), *Tax unfairness in the European Union. Towards greater solidarity in fighting tax evasion*, Polish Economic Institute, Warsaw, s. 7.

Shaxson N., (2019), *Tackling tax havens*, International Monetary Fund, s. 7.

Starchild A., (1994), *Tax Havens for International Business*, Palgrave Macmillan London, s. 1-2.

Szczodrowski G., (2007), *Polski system podatkowy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 215.

Tørsløv T., Wier L., Zucman G., (2022), *The Missing Profits of Nations*, The Review of Economic Studies, Volume 90, Issue 3, May 2023, s. 1499–1534.

## Aneks

**Tabela A1. Lista dokumentów ze szczytów G20 wykorzystana w badaniu**

Tytuł	Rok
Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy	2008
G20 Leaders' Statement	2009
DECLARATION ON STRENGTHENING THE FINANCIAL SYSTEM – LONDON SUMMIT	2009
G20 Leaders' Statement	2009
G20 Leaders' Declaration	2010
Seoul Development Consensus for Shared Growth	2010
Multi-year Action Plan on Development	2010
Final Declaration from the Cannes Summit	2011

Tytuł	Rok
G20 Statement: Tangible progress, but work to do	2011
G20 Leaders' Summit: Financial Regulation Session	2011
G20 Leaders' Declaration	2012
2012 Progress Report of the G20 Development Working Group	2012
G20 Leaders' Declaration	2013
OECD Secretary-General Tax Report to G20	2013
Issues Paper on Corruption and Economic Growth	2013
G20 Leaders' Communiqué	2014
OECD Secretary General Report to G20 Finance Ministers on Tax Matters	2014
G20 Leaders' Communiqué	2015
OECD Secretary-General's Tax Report to G20 Leaders	2015
G20 Finance Ministers' and Central Bank Governors' Meeting, 14-15 April 2016: OECD's Secretary-General's Activity Report	2016
Concrete actions needed to advance global tax transparency, OECD says	2016
G20 Chengdu High-Level Tax Symposium – opening remarks	2016
OECD Secretary-General's Tax Report to Finance Ministers, February 2016	2016
OECD Secretary-General's Tax Report to Finance Ministers, April 2016	2016
OECD Secretary-General Tax Report to G20 Leaders, September 2016	2016
OECD Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, March 2017	2017
OECD Secretary-General Tax Report G20 Leaders, July 2017	2017
G20/OECD Compendium of good practices on the use of open data for Anti-corruption	2017
OECD Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors (Argentina, March 2018)	2018
OECD Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors (Argentina, July 2018)	2018
Tax policies for inclusive growth in a changing world	2018

Tytuł	Rok
OECD-IMF Report on Tax Certainty – 2018 Update	2018
OECD Secretary-General's tax report to G20 Leaders	2018
OECD-G20 Inclusive Framework on BEPS: Progress Report July 2017-June 2018	2018
Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report 2018 – Inclusive Framework on BEPS	2018
G20 Compendium of Good Practices for Promoting Integrity and Transparency in Infrastructure Development	2019
OECD/UNDP Osaka Update Report	2019
2019 G20 Leaders' Summit –Digital (AI, data governance, digital trade, taxation)	2019
OECD Secretary-General Tax Report to G20 Leaders (Japan, June 2019)	2019
IMF/OECD/UN/WB Progress Report of the Platform for Collaboration on Tax 2018-2019	2019
OECD Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors (Japan, June 2019)	2019
OECD/IMF 2019 Progress Report on Tax Certainty	2019
OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS: Progress Report July 2018-May 2019	2019
OECD Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors (Saudi Arabia, February 2020)	2020
OECD Secretary-General Tax Report to G20 Leaders (Saudi Arabia, November 2020)	2020
OECD Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors (Saudi Arabia, July 2020)	2020
OECD Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors (Italy, February 2021)	2021
OECD Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors (Italy, April 2021)	2021
OECD Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors (Italy, July 2021)	2021

Dorota A. **Hałaburda**

## DOCHODY WŁASNE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ŚWIETLE ZMIAN REGULACJI PRAWNYCH

### OWN REVENUE OF LOCAL GOVERNMENT UNITS IN THE LIGHT OF CHANGES IN LEGAL REGULATIONS

#### STRESZCZENIE

Do dochodów jednostek samorządu terytorialnego (JST) zalicza się dochody własne, subwencje i dotacje. Dochody własne obejmują, między innymi, podatki i opłaty lokalne oraz udziały we wpływach z podatków dochodowych i stanowią o samodzielności finansowej samorządów. W ostatnich latach wprowadzono szereg zmian podatkowych w ramach Polskiego Ładu, które dotyczyły w głównej mierze podatku dochodowego od osób fizycznych. Ponadto pandemia koronawirusa SarS-CoV-2 wywołującego COVID-19, wojna na Ukrainie i wysoka inflacja, spowodowały uszczuplenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Celem artykułu jest przedstawienie zmian prawnych w dochodach jednostek samorządu terytorialnego, dokonanych w ramach Polskiego Ładu oraz analizę ich wpływu na dochody własne polskich samorządów. W opracowaniu posłużono się metodą opisowo-analityczną, polegającą na ocenie problemu, w świetle dostępnych danych statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) oraz w oparciu o szczegółową analizę przepisów prawnych odnośnie do zmian w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W wyniku analizy, zidentyfikowano, dokonane w ostatnim czasie, zmiany zachodzące w finansowaniu samorządów.

#### ABSTRACT

The income of local government units (LGUs) includes own income, subsidies and grants. Own revenues include, among others, local taxes and fees as well as shares in income tax revenues and constitute the financial independence of local governments. In recent years, a number of tax changes have been introduced as part of the Polish Order, which mainly concerned personal income tax. In addition, the SarS-CoV-2 coronavirus pandemic causing COVID-19, the war in Ukraine and high inflation have resulted in a reduction in the income of local government units in Poland. The aim of the article is to present legal changes in the income of local government units made under the Polish Order and to analyze their impact on the own income of Polish local governments. The study uses a descriptive and analytical method, which involves assessing the problem in the light of available statistical data from the Central Statistical Office (GUS) and based on a detailed analysis of legal provisions regarding changes in the income of local government units. As a result of the analysis, recent changes in the financing of local governments were identified.

*Translated by Dorota A. Hałaburda*

#### SŁOWA KLUCZOWE

dochody jednostek samorządu terytorialnego,  
dochody własne, finanse samorządowe

#### KEYWORDS

revenues of local government units,  
own revenues, local finances

## WSTĘP

Pojęciem „dochody” określane są wszelkie wpływy do budżetu, pochodzące z różnorodnych źródeł, których wysokość określana jest na drodze szacunków, przewidywań, prognoz (S. Korycki i in., 2002, s. 220). Dochody jednostek samorządu terytorialnego to dochody własne, subwencje i dotacje. Dochody własne pochodzą głównie z podatków i opłat lokalnych oraz udziałów we wpływach z podatków dochodowych. System finansowania samorządu terytorialnego powinien opierać się na dochodach własnych, gdyż to one stanowią o samodzielności finansowej danego podmiotu. Subwencje powinny stanowić mechanizm wyrównania na rzecz jednostek samorządu terytorialnego o niższych dochodach. Przeprowadzone w latach 2020-2022 zmiany prawne w podatkach, dokonane w ramach Polskiego Ładu, dotyczyły, między innymi, obniżenia stawki w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT), początkowo z 19% do 17%, a później z 17% do 12%, wprowadzenia ulg oraz podniesienia kwoty wolnej od podatku. Spowodowało to uszczuplenie bazy dochodowej jednostek samorządu terytorialnego, jako że posiadają one udziały we wpływach z tych podatków. Władze państwa, chcąc zrekompensować powstałą niekorzystną sytuację, wprowadziły do systemu finansowania samorządów nowy instrument – subwencję rozwojową. Zmiany te oddziałują na samodzielność finansową JST, w głównej mierze na samodzielność dochodową tych podmiotów.

Celem artykułu jest przedstawienie zmian prawnych w dochodach jednostek samorządu terytorialnego, dokonanych w Polsce w ramach Polskiego Ładu, oraz analizę ich wpływu na dochody własne polskich JST.

## 1 DOCHODY WŁASNE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W odwołaniu do Konstytucji RP oraz ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, można wyszczególnić trzy źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2003 r., nr 203, poz. 1966). Są to dochody własne (którymi są również udziały w wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych), subwencja ogólna i dotacje celowe pochodzące z budżetu państwa. Można je potraktować, jako, tak zwane, dochody obligatoryjne. Oprócz nich, wskazuje się także na dochody fakultatywne, którymi mogą być środki mające swoje pochodzenie w źródłach zagranicznych, które nie podlegają zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, a także pozostałe środki określone w innych przepisach.

Dochody własne definiowane są jako dochody związane z budżetami lokalnymi w sposób trwały, bez żadnej terminowości i ingerencji ze strony państwa oraz bez jego udziału w części wpływów pochodzących z poszczególnych źródeł (A. Borodo, 2012, s. 55). Natomiast ustawa *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* zalicza

również do dochodów własnych udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT).

Dochody własne wiążą się z solidnym, niekwestionowanym „przyznaniem źródeł środków publicznych do dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego” (E. Kornberger-Sokołowska, 2013, s. 66). Najszerszą grupę źródeł dochodów własnych posiadają gminy i są to: wpływy z podatków (podatku od nieruchomości, od środków transportowych, rolnego, leśnego, od czynności cywilno prawnych, od spadków i darowizn oraz podatku dochodowego w formie karty podatkowej), opłat lokalnych (np. opłaty skarbowej, targowej, miejscowej, od posiadania psów, eksploatacyjnej), dochody wywodzące się z majątku gminy, dochody pozyskiwane przez gminne jednostki budżetowe, wpłaty pochodzące od gminnych zakładów budżetowych, spadki, darowizny, zapisy na rzecz gminy, dochody mające swoje źródło w karach pieniężnych i grzywnach, i inne. W odniesieniu do podatku od nieruchomości, od środków transportowych, rolnego i leśnego, władze gminne mają uprawnienia władztwa podatkowego. Mogą też stosować ulgi i zwolnienia podatkowe. Uprawnienia te umożliwiają gminom prowadzenie własnej, samodzielnej polityki podatkowej. Natomiast powiaty i województwa nie posiadają dochodów z podatków lokalnych, ani uprawnień władztwa podatkowego. Główne źródła ich dochodów własnych to udziały w podatkach dochodowych od osób fizycznych i od osób prawnych.

Do dochodów własnych JST należą również udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) oraz w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT), chociaż w odniesieniu do tych dochodów, władze lokalne nie mają uprawnień władztwa podatkowego. Modelowy udział aktualizowany o wskaźnik z art. 89 ustawy *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Dz. U. z 2022 r., poz. 2267), przedstawia się następująco:

**Tabela 1. Udziały jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w PIT i CIT**  
**Table 1. Shares of local government units in PIT and CIT in Poland**

Wyszczególnienie	Gmina	Powiat	Województwo
Podatek PIT	39,34%	10,25%	1,60%
Podatek CIT	6,71%	1,40%	14,75%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku *o dochodach samorządu terytorialnego* (Dz. U. z 2022 r., poz. 2267).

Największy udział we wpływach z podatków dochodowych mają gminy, zaś najistotniejszym podatkiem jest dla nich podatek dochodowy od osób fizycznych. Ponadto, wysokość wpływów z podatków dochodowych na danym terenie jest określana na podstawie przesłanek formalnych, czyli ważne jest, w jakim urzędzie podatkowym rozliczają się podatnicy.

Dochody własne oddziałują na pozycję jednostki samorządu terytorialnego oraz dają informację na temat jej samodzielności finansowej. Najlepiej, by dochody własne stanowiły finansową bazę każdej jednostki samorządu terytorialnego; zatem najko-

rzystniejsza sytuacja jest wówczas, gdy udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem jest jak największy (A. Alińska, B. Woźniak, 2015, s. 238).

Dochody własne JST są podstawą samodzielności finansowej samorządów, w tym zwłaszcza samodzielności dochodowej. Samodzielność finansowa to prawo do decydowania o strukturze i wysokości dochodów oraz o rodzajach i rozmiarach wydatków. Samodzielność dochodowa wiąże się z zagwarantowaniem możliwości zwiększania dochodów i pozyskiwania ich z różnych źródeł oraz różnymi metodami (Piotrowska-Marczak, 1997, s. 19). Dzięki dochodom własnym, władze samorządowe mogą prowadzić własną politykę społeczno-gospodarczą. Dzięki uprawnieniom władztwa podatkowego, mogą też prowadzić własną politykę podatkową. Posiadanie dochodów własnych, ułatwia władzom samorządowym reagowanie na zmieniające się warunki działania, czy też wzrost kosztów wykonywanych zadań. Podejmując odpowiednie kroki, mogą wówczas zwiększać swoje dochody.

Na dochody uzupełniające, które nie są zaliczane do dochodów własnych JST, składają się: subwencja ogólna oraz dotacje ogółem. Uzupełniają one dochody własne i są tak zwanymi dochodami transferowymi (zewnętrznymi, czy też uzupełniającymi). W przypadku subwencji ogólnej, o przeznaczeniu środków jednostka samorządu terytorialnego może decydować w sposób samodzielny; mogą być one przeznaczone na realizację zadań własnych. Subwencja ogólna składa się: dla gmin i powiatów – z części wyrównawczej, równoważącej, oświatowej i rozwojowej, oraz dla województw – z części wyrównawczej, regionalnej, rozwojowej oraz także oświatowej. Od 2023 roku dochody JST zostały uzupełnione o nową część subwencji ogólnej dla gmin, powiatów i województw, czyli część rozwojową.

Drugim rodzajem dochodów uzupełniających są dotacje celowe. Dotacje celowe mogą być również przyznawane w poczet sfinansowania, na przykład, zadań własnych JST, związanych z inwestycjami w placówki oświatowe, wspieraniem rozwoju poziomu edukacji na obszarach wiejskich, z przeznaczaniem środków na modernizację i budowę obiektów sportowo-rekreacyjnych, na budowy i remonty dróg gminnych i powiatowych, itp.

Najważniejszą determinantą samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne. Dochody te – podobnie jak inne – powinny się charakteryzować cechami stałości i elastyczności. Przyjmuje się, że dochody są stałe, jeżeli ich rodzaje i zasady przyznawania nie ulegają zasadniczym zmianom w długim okresie, a elastyczne, gdy na ich wysokość oddziałują warunki ekonomiczne, w jakich działają JST. Niekiedy postuluje się, aby dochody JST były stabilne, czyli pewne w sensie ekonomicznym. Są takie, jeżeli wpływają do budżetów JST w ustalonej wysokości, bez względu na zmianę warunków, w jakich jednostki te funkcjonują (Kańduła, 2023, s. 86).

Od roku 2004 do 2020 roku, dochody własne JST w Polsce były w miarę stałe, nie przeprowadzono zmian prawnych w poszczególnych źródłach dochodów. Natomiast w latach 2020-2022 wprowadzono wiele modyfikacji w finansowaniu samorządów. Wynikało to początkowo z pandemii COVID-19, kiedy to w wyniku ograniczenia działalności gospodarczej i nałożenia nowych zadań, sytuacja finansowa samorządów

znacznie pogorszyła się i wprowadzono instrumenty finansowe mające łagodzić negatywny wpływ pandemii na dochody samorządów. Później, w wyniku wojny na Ukrainie i wysokiej inflacji, ponownie wprowadzono instrumenty mające łagodzić negatywne skutki oddziałujące na gospodarkę finansową JST.

## 2 ZMIANY PRAWNE W DOCHODACH WŁASNYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

W latach 2020-2022 wprowadzono szereg zmian prawnych w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, w związku z pandemią COVID-19 i wojną na Ukrainie, uelastyczniających gospodarowanie środkami publicznymi w ramach samorządu terytorialnego, m.in.:

1. Ustawą z dnia 31 marca 2020 roku *o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2020 r., poz. 568, z późn. zm.), gdzie, na mocy art. 65 ustawy, powstał Fundusz Przeciwdziałania COVID-19.
2. Ustawą z dnia 12 marca 2022 roku *o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa* (Dz. U. z 2023 r., poz. 103, z późn. zm.), powstał Fundusz Pomocy na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań na rzecz pomocy Ukrainie. W tym, w szczególności wyasygnowano dodatkowe środki z tytułu wsparcia jednostek samorządu terytorialnego w realizacji dodatkowych zadań oświatowych związanych z kształceniem, wychowaniem i opieką nad dziećmi i uczniami będącymi obywatelami Ukrainy (o których mowa w art. 50 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2022 roku *o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*). Podział środków z tego tytułu został dokonany przez Ministerstwo Edukacji i Nauki.

Ponadto, wprowadzono:

- większe uprawnienia organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego do dokonywania szeregu czynności, które ułatwiały gospodarkę środkami publicznymi w ramach samorządu terytorialnego, w tym m.in.: umożliwienie organom wykonawczym JST dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej;
- możliwości przekazania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego samorządowemu zakładowi budżetowemu, który realizuje zadania związane z pomocą obywatelom Ukrainy, dotacji przekraczającej 50% kosztów jego działalności;
- możliwości udzielania jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu państwa dotacji celowych na wsparcie realizacji zadań. Do udzielenia tych dotacji nie stosował się przepis ograniczający wysokość dotacji.



W celu wzmocnienia potencjału finansowego oraz zachowania poziomu inwestycji na szczeblu lokalnym, w 2022 roku kontynuowano wsparcie finansowe jednostek samorządu terytorialnego, zarówno na zadania inwestycyjne, jak i bieżące.

Jedną ze zmian w latach 2020-2022 roku było też wprowadzenie od 2020 roku wyłączenia z limitu spłaty zadłużenia zobowiązań z tytułu pożyczek, kredytów i emisji obligacji, zaciągniętych w latach 2020-2021, w związku z ubytkiem dochodów samorządów, wynikającym z wystąpienia epidemii COVID-19. Ubytek dochodów był spowodowany, między innymi, zamknięciem lub ograniczeniem prowadzenia działalności gospodarczej wielu przedsiębiorstw. Wyłączenia te miały charakter długoterminowy – tzn. spłata pożyczki, kredytu, obligacji znalazła się poza limitem przez cały okres spłaty.

W ostatnich latach przeprowadzono w Polsce również szereg zmian w podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2647, 2687, 2745) i od osób prawnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2587, 2640, 2745) w ramach Polskiego Ładu. Z dniem 1 stycznia 2022 roku, weszły w życie przepisy Polskiego Ładu, obejmujące zmiany w podatkach, w tym w podatku dochodowym od osób fizycznych. Niewątpliwie do pozytywnych zmian, jakie nastąpiły w tym zakresie, można zaliczyć (<https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/004173>, data dostępu: 30.12.2022):

- wyższą kwotę wolną od podatku – 30 tys. zł;
- zwiększenie kwoty dla I progu podatkowego PIT z 85 528 zł do 120 000 zł;
- skalę podatkową: obniżenie stawki podatku z I progu skali podatkowej z 17% na 12%;
- zeznania w trakcie roku – podatnicy rozliczający się liniowo, ryczałtem bądź według skali podatkowej, składają roczne zeznania podatkowe do 30 kwietnia roku następującego po danym roku podatkowym (formularz PIT-28 lub PIT-28S);
- zwolnienia z opodatkowania – objęcie zasiłków macierzyńskich zwolnieniami od podatku oraz wprowadzone ulgi:
  - dla młodych podatników,
  - na powrót,
  - dla rodzin 4+,
  - dla seniorów,
  - na terminal płatniczy dla przedsiębiorców,
  - CSR – sponsoring sportu, kultury oraz szkolnictwa wyższego.

Do mniej korzystnych i kontrowersyjnych zmian, jakie zaoferował ustawodawca, można zaliczyć:

- wyłączenie możliwości odliczenia części zapłaconej składki zdrowotnej od podatku,
- ulga na zabytki.

W 2022 roku wszystkie jednostki samorządu terytorialnego w Polsce, na podstawie ustawy z dnia 15 września 2022 roku *o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw*, otrzymały dodatkowe dochody z tytułu udziału we wpływach z PIT, w łącznej wysokości 13,7 mld zł. Środki te stanowiły istotne wsparcie finansowe w realizacji zadań własnych jednostek samorządu

terytorialnego i stanowiły średnio około 25-procentowy dodatek dla wcześniej zaplanowanych dochodów jednostek samorządu terytorialnego, z tytułu udziału we wpływach z PIT.

Kolejnym obszarem podatkowym, który został objęty dużymi zmianami w ramach Polskiego Ładu, był ryczałt od przychodów ewidencjonowanych. Od 2022 roku obniżeniu uległy stawki ryczałtu dla niektórych zawodów, np. branży IT, która może stosować nową stawkę 12%. Dodatkowo, została wprowadzona kolejna stawka ryczałtu: 14% m.in. dla architektów. Ponadto, zostały uregulowane kwestie dotyczące opodatkowania najmu prywatnego, ponieważ ryczałt stał się jedyną dostępną formą opodatkowania przychodów z tego źródła. „Polski Ład” 2.0 umożliwiła podatnikom rozliczającym się na ryczałcie, do odliczenia od podstawy opodatkowania 50% zapłaconych składek zdrowotnych od stycznia 2022 roku.

Przedsiębiorcy stosujący opodatkowanie 19% stawką podatku liniowego, od stycznia 2022 roku nie mieli prawa do odliczenia od podatku zapłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne. Jednak zmiany dokonane w „Polskim Ładzie” (Polski Ład 2.0.) spowodowały, że w zaliczce za czerwiec lub II kwartał 2022 roku przedsiębiorcy mogli już odliczyć zapłaconą od stycznia składkę zdrowotną. Natomiast musieli uważać na limit odliczenia, który wynosił 8 700 zł w 2022 roku.

Zmiany prawne wprowadzone w Polsce w ostatnich latach w podatku CIT, to m.in.:

- wprowadzenie instytucji tzw. estońskiego CIT-u oraz tzw. niemieckiego funduszu inwestycyjnego,
- podwyższenie limitu dla małego podatnika CIT do 2 mln euro.

Ustawodawca dokonał również zmian w karcie podatkowej. Karta podatkowa została uregulowana w ustawie z dnia 20 listopada 1998 roku *o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne* (Dz. U. z 2022 r., poz. 2540). Od 1 stycznia 2022 roku, podatnicy nie mogą już wybrać karty podatkowej jako formy opodatkowania, nie mogą też dokonać zmiany formy opodatkowania na kartę podatkową. Opodatkowanie w tej postaci przysługuje jedynie podatnikom, którzy rozliczali się w ten sposób na dzień 31 grudnia 2021 roku, a więc możliwa jest tylko kontynuacja opodatkowania przez dotychczasowych podatników. Widać więc wyraźnie, że w znacznym stopniu została uszczuplona baza dochodowa polskich samorządów, co w oczywisty sposób musi przekładać się na sytuację finansową tych podmiotów.

Wskutek przeprowadzonych zmian, przewiduje się spadek dochodów z PIT i karty podatkowej oraz wzrost z dochodów z CIT i ryczałtu, przy czym należy zauważyć, że przychody z ryczałtu nie są dochodami samorządów. Zmiany te spowodują więc ubytek dochodów JST.

Należy również zauważyć, że w 2022 roku jednostki samorządu terytorialnego otrzymały, po raz pierwszy, środki z udziałów w PIT i CIT, niezgodnie z wysokością rzeczywistych wpływów podatkowych, lecz ryczałtowo, na podstawie prognoz, obliczonych na 2021 rok i przy założeniu inflacji na poziomie 3,3% (<https://ksiegowosc-budzetowa.infor.pl/podatki/podatki-dochodowe/5527878,rekompensaty-dla-JST-po-obnizce-PIT-subwencja-rozwojowa-i-ogolna.html>, data dostępu: 30.10.2022).

Ustawą z dnia 14 października 2021 roku *o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz zmianie niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2021 r., poz. 1927, z późn. zm.), wprowadzone zostały zmiany w systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego. W 2022 roku – po raz pierwszy – do naliczania dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziałów we wpływach z PIT oraz CIT, podstawę stanowiły prognozowane ogólne kwoty wpływów z PIT oraz z CIT przyjęte do opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2022. Natomiast wskaźnik podatku należnego danej jednostki samorządu terytorialnego z tytułu udziałów we wpływach z PIT i CIT, był ustalany na podstawie średniej ważonej podatków należnych danej jednostki z 3 lat ( $n-2$ ,  $n-3$ ,  $n-4$ ).

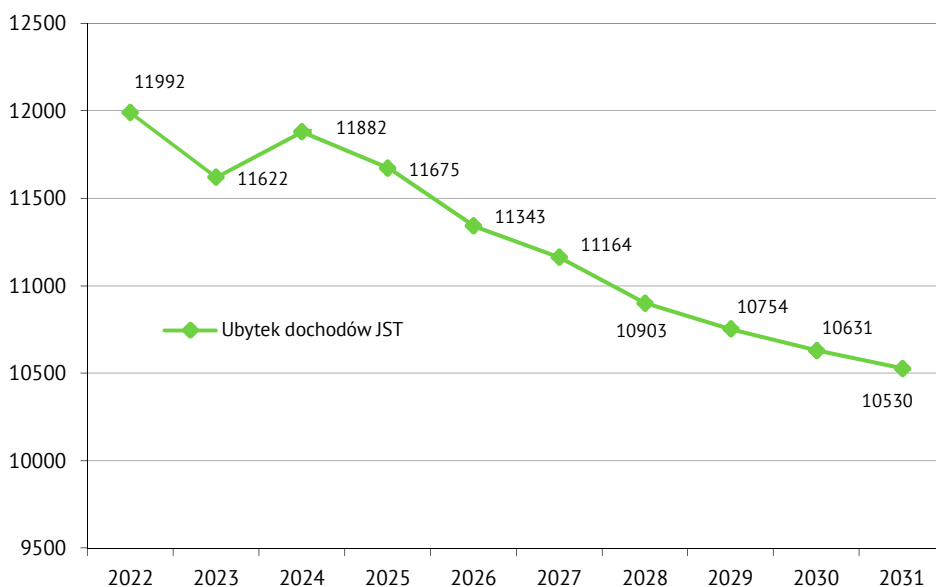
W stosunku do dotychczas obowiązującego systemu korekcyjno-wyrównawczego, w którym część wyrównawcza subwencji ogólnej JST oraz wpłaty do budżetu państwa, ustalane były na podstawie dochodów JST z tytułu udziału we wpływach z PIT oraz CIT uzyskanych w roku poprzedzającym rok budżetowy o dwa lata, do wyliczenia części wyrównawczej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego oraz wpłaty do budżetu państwa na rok 2022, przyjęte zostały bieżące (planowane na rok 2022) dochody jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziału we wpływach z PIT oraz CIT. (Ustawa z dnia 14 października 2021 roku *o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz zmianie niektórych innych ustaw*, Dz. U. z 2021 r., poz. 1927, z późn. zm.).

W celu zrekomensowania utraconych dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego, głównie w wyniku zmian w podatkach, w tym zwłaszcza w podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych, do systemu finansowania wprowadzono dodatkowo część rozwojową subwencji ogólnej (Hałaburda, 2022, s. 48). Zgodnie z uchwaloną ustawą, samorządy od 2023 roku otrzymują zwiększoną subwencję ogólną, o tzw. część rozwojową (samorządy mogły skorzystać z tych środków już w roku 2022). Od 2023 roku część rozwojowa została związana z wpływami z podatku PIT, otrzymywanymi przez JST. Natomiast w latach późniejszych, będzie ona określana na podstawie algorytmu bazującego na czynnikach niezwiązanych bezpośrednio z dochodami własnymi jednostek samorządów terytorialnych. Dodatkowo jednak, system finansów samorządowych został uzupełniony o regułę zapewniającą długookresową stabilizację w zakresie wpływów podatkowych. Jeśli dochody z PIT i CIT w danym roku spadną poniżej ustalonego, referencyjnego poziomu, samorządy otrzymają zwiększoną subwencję rozwojową, która będzie kompensować ewentualne spadki. W kolejnych latach referencyjna kwota ma być indeksowana wskaźnikiem średniookresowej dynamiki PKB w cenach bieżących, czyli będzie uwzględniała wzrost gospodarczy oraz inflację (Hałaburda, 2022, s. 48).

Przyjęte rozwiązania wskazują, że część rozwojowa subwencji ogólnej stanowi de facto rekompensatę utraconych dochodów z PIT. Z dokładnością co do trafności ustalenia referencyjnego poziomu dochodów, jest to mechanizm dokonujący rekompensaty 1:1 (tzn. poniżej poziomu referencyjnego, ubytek danej kwoty w udziale w PIT, powoduje wzrost o taką kwotę części rozwojowej subwencji ogólnej). Zasada ta ma jednak zastosowanie jedynie na danym poziomie jednostek samorządu terytorial-

nego sumarycznie – i niekoniecznie działa identycznie w odniesieniu do konkretnych jednostek samorządu terytorialnego (Kubalski, Czajkowski, 2022, s. 5).

Efektom zmian w podatku dochodowym od osób fizycznych w latach 2019-2022, zmniejszających obciążenia podatkowe obywateli, jest ubytek bieżących dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego z tego tytułu. Zgodnie z rządowymi szacunkami, w ocenach skutków regulacji kolejnych projektów nowelizacji ustawy o PIT, w latach 2020-2031, ubytek dochodów wyniesie łącznie około 1 891,8 mld zł. ([https://www.podatki.biz/sn\\_autoryzacja/logowanie.php5/artykuly/polski-lad-a-podatki-samorzady-boja-sie-spadku-wplywow-z-pit\\_16\\_48044.htm](https://www.podatki.biz/sn_autoryzacja/logowanie.php5/artykuly/polski-lad-a-podatki-samorzady-boja-sie-spadku-wplywow-z-pit_16_48044.htm), data dostępu: 30.12.2022). Przy czym, według ustawodawcy, jednostki samorządu terytorialnego w okresie najbliższych 10 lat od wejścia w życie programu „Polski Ład”, stracą na zmianach podatkowych ponad 112 mld zł (rysunek 1).



**Rysunek 1.** Ubytek dochodów jednostek samorządu terytorialnego w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian wdrożonych w ramach Programu „Polski Ład” (mln zł)

**Figure 1.** Loss of income of local government units in the period of 10 years from the entry into force of changes implemented under the “Polish Order” Program (PLN million)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wyszowska D., Wyszowski A., (2022), *Program Polski Ład a sytuacja finansowa JST*, „Analiza celowa 3/2022”, Centrum Ekspertyzy Lokalnej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, s. 4 (data dostępu: 10.10.2023).

Należy przypuszczać, że ubytki będą zróżnicowane w odniesieniu do poszczególnych rodzajów JST. Największe ubytki dochodów odnotują miasta na prawach powiatu oraz gminy, a zmiany te będą niewielkie dla samorządów województw (biorąc pod uwagę ich wielkość i znaczenie fiskalne dla poszczególnych typów jednostek).

Wprowadzone zmiany wpływają na gospodarkę finansową JST, ich samodzielność finansową i dochody własne. W celu zapewnienia stabilności finansów samorządowych, ustawodawca wprowadził do systemu finansowania, oprócz subwencji rozwojowej także mechanizm uzupełniania dochodów budżetowych opartych na tzw. referencyjnej łącznej kwocie rocznego dochodu JST z tytułu udziału we wpływach z podatków dochodowych PIT i CIT (Wyszkowska, Wyszkowski, 2022, s. 6-7).

### 3 ANALIZA DOCHODÓW WŁASNYCH JST W POLSCE W LATACH 2018-2022

W latach 2018-2022 rosły w Polsce zarówno dochody, jak i wydatki jednostek samorządu terytorialnego (tabela 2). W 2022 roku, dochody budżetów JST wyniosły 345 672,9 mln zł, a wydatki – 353 852,8 mln zł. Ten rok budżetowy jednostki samorządu terytorialnego zamknęły deficytem w wysokości 8 179,9 mln zł. W porównaniu z rokiem 2021, dochody wzrosły o 3,7%, zaś wydatki o 12,0%.

**Tabela 2. Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego latach 2018-2022 (w mln zł)**  
**Table 2. Revenues and expenses of local government units in 2018-2022 (in PLN million)**

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	2022
Dochody	251 846,4	278 507,1	304 930,1	333 409,1	345 672,9
Wydatki	259 386,3	280 209,0	299 240,6	315 967,3	353 852,8
Wynik	-7 539,8	-1 701,9	5 689,5	17 441,8	-8 179,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorządu-terytorialnego-2022,5,19.html> (data dostępu: 15.11.2023)

Lata 2018-2019 jednostki samorządu terytorialnego w Polsce zamknęły deficytem (tabela 2), w latach 2020 i 2021 zanotowano nadwyżkę, zaś w 2022 roku – deficyt, co wskazuje na pogorszenie się sytuacji finansowej tych podmiotów. Pomimo zmian podatkowych, dochody JST wzrosły, gdyż samorzady otrzymały w 2022 roku dodatkowe dochody z tytułu udziału we wpływach z PIT, w łącznej wysokości 13,7 mld zł, jednak wskutek wojny na Ukrainie i wysokiej inflacji, znacznie wzrosły również wydatki samorządów, co skutkowało deficytem.

W latach 2018-2021 średni wzrost dochodów budżetów polskich JST wyniósł 9,7%, a wydatków – 8,3% (tabela 3). W 2019 roku dochody JST wzrosły o 10,6% w porównaniu do 2018 roku; w latach 2020 i 2021, – o ok. 9%. Mniejszy wzrost dochodów spowodowany był głównie przez pandemię COVID-19 i wojnę na Ukrainie. Natomiast w 2022 roku nastąpił wzrost dochodów tylko o 3,7% – w porównaniu do roku 2021, czego przyczyną były, między innymi, zmiany w podatkach dochodowych oraz wysoka inflacja. Tempo ich wzrostu w 2022 roku było niższe od średniego tempa wzrostu z lat 2018-2021, które wyniosło 9,7%. Zrealizowane w 2022 roku dochody

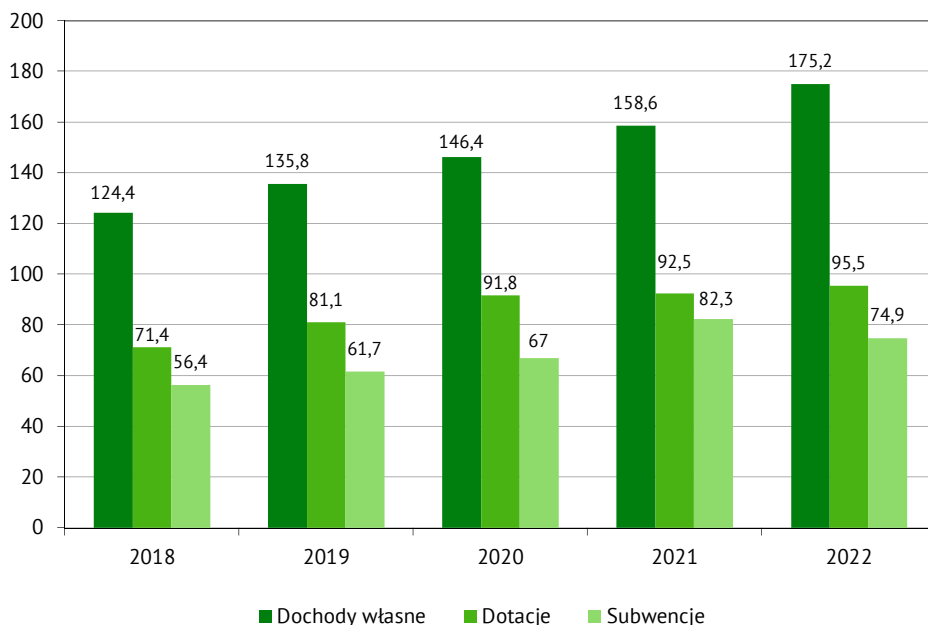
własne ogółem dla wszystkich szczebli JST wzrosły o 10,5%. Wzrost ten był wyższy niż średnia wzrostu z lat 2018-2021, która wyniosła 8,8%.

**Tabela 3. Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego w Polsce latach 2018-2022 (rok poprzedni =100)**

**Table 3. Revenue and expenses of local government units in 2018-2022 (previous year = 100)**

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	2022
Dochody	109,6	110,6	109,5	109,3	103,7
Wydatki	112,7	108	106,8	105,6	112

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorządu-terytorialnego-2022,5,19.html> (data dostępu: 15.11.2023).



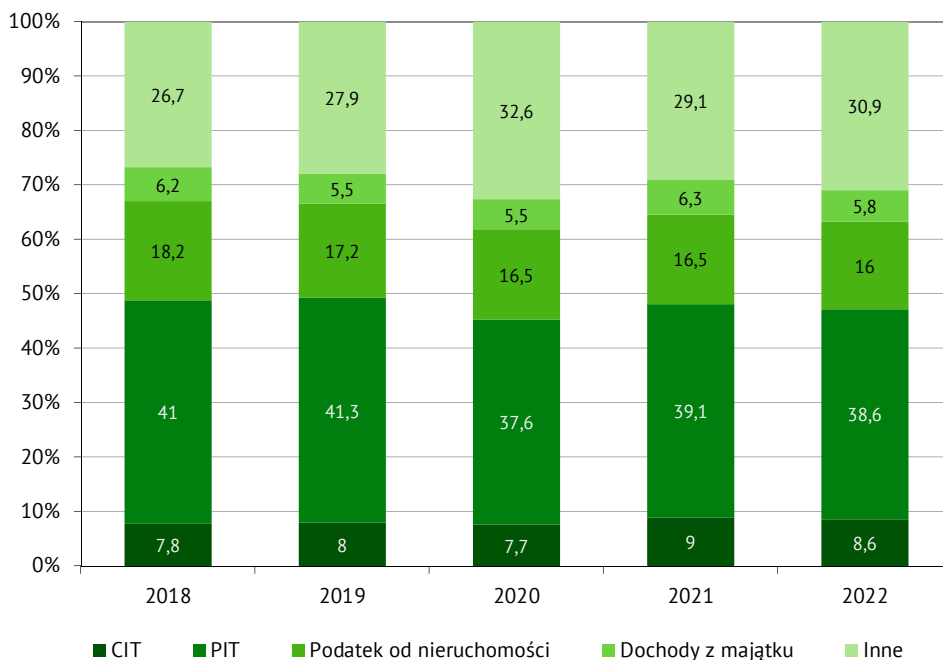
**Rysunek 2. Dochody JST w latach 2018-2022 (w mld zł)**

**Figure 2. Revenues of local government units in 2018-2022 (n PLN billion)**

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorządu-terytorialnego-2022,5,19.html> (data dostępu: 15.11.2023)

W 2022 roku dochody własne JST w Polsce wyniosły 175 206 mln zł, co oznacza wzrost o 10,5% wobec roku poprzedniego, oraz wykonanie planu w 100,2 % (rysunek 2). Przy czym, niepokojącym zjawiskiem jest wzrost dotacji z 71,4 mld zł w 2018 roku – do 95 mld zł w roku 2022, co może wskazywać na ograniczenie samodzielności finansowej polskich samorządów. Dotacje celowe są bowiem źródłem finansowania,

które można wydatkować tylko na określony cel – samorzady nie mogą ich wydatkować na aktualne potrzeby mieszkańców. W latach 2018-2022 wzrasta również wartość przyznawanych subwencji; w kolejnych latach środki przekazywane samorządom w formie subwencji mogą jeszcze wzrosnąć, z uwagi na wprowadzenie subwencji rozwojowej w miejsce utraconych dochodów z PIT. Wszystko to powoduje, że w przyszłości może zmienić się struktura finansowania JST w Polsce, czyli zmniejszy się znaczenie ich dochodów własnych kosztem dochodów uzupełniających (takich jak dotacje i subwencje), co z kolei wskazuje na większą centralizację finansowania i ograniczenie samodzielności finansowej struktur samorządowych.



**Rysunek 3. Struktura dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2018-2022 (w %)**

**Figure 3. Structure of own revenues of local government units in 2018-2022 (in %)**

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorządu-terytorialnego-2022,5,19.html> (data dostępu: 15.11.2023).

W strukturze dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, największe znaczenie mają wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych, inne dochody, wpływy z podatku od nieruchomości i podatku CIT (rysunek 3). W 2018 roku, udział dochodów z PIT w dochodach własnych JST stanowił 41%, w 2022 roku zmniejszył się i stanowił 38,6% dochodów własnych (rysunek 3). Podatek ten największą rolę pełnił w budżetach miast na prawach powiatu, w których stanowił 24,6% ich dochodów ogółem. Udział dochodów z CIT w dochodach ogółem JST wyniósł 4,4%,

przy czym największe znaczenie miał w budżetach województw, gdzie stanowił 39,7% całości ich dochodów. Wynika to z faktu, że województwa mają największe udziały we wpływach z tego podatku.

**Tabela 4. Udział dochodów własnych w dochodach JST w latach 2018-2022 (w %)**

**Table 4. Share of own revenues in local government revenues in 2018-2022 (in %)**

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	2022
JST ogółem	49,3	48,7	48	47,6	50,7
Gminy	43,3	43,3	44	42,3	46,2
Miasta na prawach powiatu	61,3	58,6	55,9	56,7	60,3
Powiaty	36	40,1	40,5	38,1	39,5
Województwa	53	52,8	50,9	55,6	56,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/56,9/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorzadu-terytorialnego-2022,5,19.html> (data dostępu: 15.11.2023).

Największy udział dochodów własnych w dochodach ogółem w latach 2018-2022 występował w miastach na prawach powiatu, a najmniejszy w powiatach (tabela 4). W 2018 roku, dochody własne stanowiły 61,3% dochodów ogółem miast na prawach powiatu, w 2019 roku – 58,6%, w 2020 roku – 55,9%, w 2021 roku – 56,7%, a w 2022 roku – 60,3%. Należy zauważyć, że pomimo przeprowadzonych zmian w dochodach własnych, ich udział w dochodach ogółem w 2022 roku nie zmniejszył się, lecz zwiększył. Mogło to jednak wynikać z tego, że w 2022 roku samorzady otrzymały dodatkowe dochody z tytułu udziału we wpływach z PIT, w łącznej wysokości 13,7 mld zł. Na szczegółowe wnioski co do tego, jak zmiany w PIT wpłynęły na dochody własne polskich samorządów, trzeba poczekać do momentu uzyskania danych z 2023 roku i lat kolejnych.

**Tabela 5. Udział CIT w dochodach ogółem JST w latach 2018-2022 (w %)**

**Table 5. Share of CIT in the total revenues of local government units in 2018-2022 (in %)**

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	2022
JST ogółem	3,9	3,9	3,7	4,3	4,4
Gminy	0,8	0,8	0,8	1	0,9
Miasta na prawach powiatu	2,7	2,8	2,6	2,8	3,2
Powiaty	0,7	0,7	0,7	0,9	0,8
Województwa	36,9	37,5	34,8	40,5	39,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorzadu-terytorialnego-2022,5,19.html> (data dostępu: 15.11.2023).



Udział dochodów z CIT w dochodach ogółem polskich JST w 2022 roku wyniósł 4,4%, przy czym największy udział miał w budżetach województw, gdzie stanowił 39,7% całości ich dochodów (tabela 5). W latach 2018-2022, największy udział CIT w dochodach ogółem JST, miały województwa, a najmniejszy – powiaty. Udziały gmin w tym podatku też były niewielkie z uwagi na to, że, szczególnie w małych gminach, zarejestrowanych jest niewiele przedsiębiorstw posiadających osobowość prawną. Przy czym udział podatku CIT w dochodach ogółem w 2022 roku zmniejszył się nieznacznie w porównaniu do roku 2021 w gminach, powiatach i województwach, a zwiększył się w miastach na prawach powiatu.

**Tabela 6. Udział PIT w dochodach ogółem JST w latach 2018-2022 (w %)**

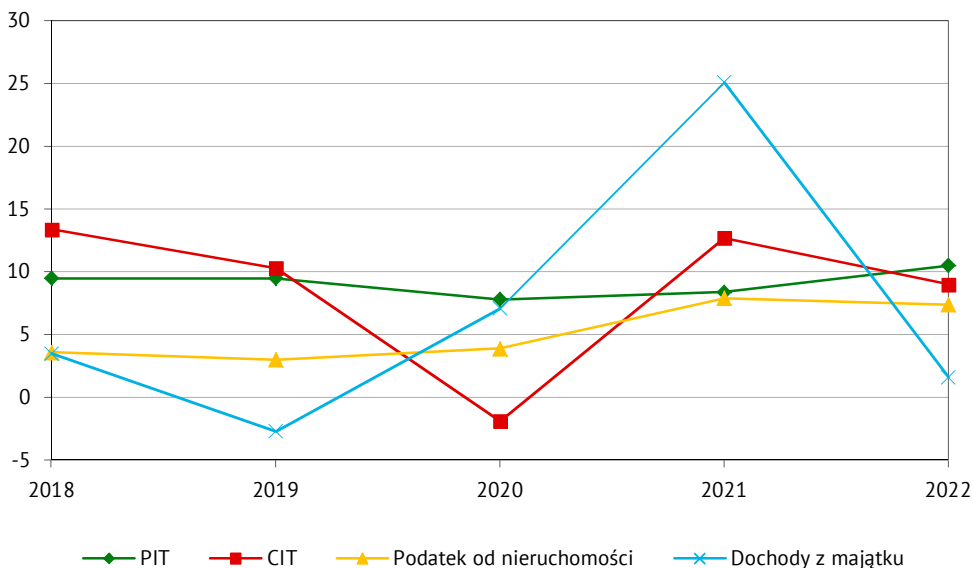
**Table 6. Share of PIT in the total revenues of local government units in 2018-2022 (in %)**

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	2022
JST ogółem	20,2	20,2	18,1	18,6	19,6
Gminy	17,2	17,2	15,4	15,8	17,5
Miasta na prawach powiatu	26,6	26,5	24,1	24,6	24,6
Powiaty	20,1	20,4	17,9	19,2	20,5
Województwa	9,6	9,6	8,4	8,7	9,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorzadu-terytorialnego-2022,5,19.html> (data dostępu: 15.11.2023).

Udział dochodów z PIT w dochodach ogółem JST w Polsce w 2022 roku stanowił 19,6% (tabela 6). Podatek ten największą rolę pełnił w budżetach miast na prawach powiatu, w których stanowił 24,6% ich dochodów ogółem. W latach 2018-2022, największy udział PIT w dochodach ogółem miały miasta na prawach powiatu, a najmniejszy – województwa. W 2022 roku, udział PIT w dochodach ogółem w porównaniu do roku 2021, zwiększył się w gminach, powiatach i województwach, a na niezmienionym poziomie pozostał w miastach na prawach powiatu. Jak wskazano wcześniej, wzrost udziałów PIT w dochodach mógł wynikać z dodatkowych środków przekazanych JST, przy czym wydaje się, że na przeprowadzonych zmianach najbardziej straciły miasta na prawach powiatu, w których wpływ z tego podatku były największe.

W 2022 roku, dochody z podatku PIT wzrosły o 10,5%, w porównaniu do 2021 roku (rysunek 4). Spowodowane to było zapewne tym, w 2022 roku samorządy otrzymały dodatkowe dochody z tytułu udziału we wpływach z PIT w łącznej wysokości 13,7 mld zł. Największą dynamiką zmian charakteryzowały się dochody z majątku, które w 2019 roku zmniejszyły się o 2,7%, w porównaniu do 2018 roku, a w 2021 roku wzrosły o 25,1%, w porównaniu do 2020 roku.



Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	2022
PIT	9,5	9,5	7,8	8,4	10,5
CIT	13,4	10,3	-1,9	12,7	9
Podatek od nieruchomości	3,6	3	3,9	7,9	7,4
Dochody z majątku	3,5	-2,7	7,1	25,1	1,6

**Rysunek 4.** Zmiany wybranych dochodów własnych JST w latach 2018-2022 (rok pop.=100)  
**Figure 4.** Changes in selected own revenues of local government units in the years 2018-2022 (previous year = 100)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorzadu-terytorialnego-2022,5,19.html> (data dostępu: 15.11.2023).

## 4 OCENA WPROWADZONYCH ZMIAN

Według szacunków ministerstwa finansów, w latach 2022–2031 łączny ubytek dochodów budżetu państwa i budżetów JST, w wyniku zmian przeprowadzonych w ramach Polskiego Ładu, ma wynieść 1 891,8 mld zł (RM, 2022; Ustawa, 2021b; <https://legislacja.gov.pl/docs/2/12349409/12805420/12805421/dokument515062.pdf>, data dostępu: 15.10.2023). Główny ciężar zmniejszenia dochodów mają ponieść jednostki samorządu terytorialnego – około 70%. Szacowane zmniejszenie dochodów JST z tytułu Polskiego Ładu opiewa na kwotę 13,7 mld zł w 2022 roku, oraz 112 mld w perspektywie 10 kolejnych lat. Zmiany w podatkach dochodowych są niekorzystne dla JST, dlatego, w celu zmniejszenia ubytku w ich dochodach, przekazano im dodatkowe środki i wprowadzono subwencję rozwojową, oraz dokonano zmian w konstrukcji i zasadach

przyznawania innych dochodów obcych. Zmiany te nie są jednak obojętne, z punktu widzenia samodzielności finansowej JST (Kańduła, 2023, s. 92). Pozytywnie należy ocenić samo zrekompensowanie utraconych dochodów przez JST, natomiast wątpliwości budzi sposób tej rekompensaty – w formie dochodów uzupełniających, kosztem dochodów własnych.

Obniżenie stawek podatkowych oraz wprowadzenie ulg podatkowych w podatkach dochodowych w długim okresie, może być korzystne i spowodować wzrost wpływów budżetowych. Jednak na początku, zmiany te powodują ubytek dochodów budżetu państwa i budżetów JST, i powinny być zrekompensowane. Pozytywnie należy ocenić fakt, iż przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania wskazują, że część rozwojowa subwencji ogólnej stanowi właśnie rekompensatę utraconych dochodów z PIT; z dokładnością do trafności ustalenia referencyjnego poziomu dochodów, jest to mechanizm dokonujący rekompensaty 1:1 (tzn. poniżej poziomu referencyjnego, ubytek danej kwoty w udziale w PIT powoduje wzrost o taką kwotę części rozwojowej subwencji ogólnej). Przy czym należy zauważyć, że zasada ta ma jednak zastosowanie jedynie na danym poziomie jednostek samorządu terytorialnego sumarycznie – i niekoniecznie działa identycznie w odniesieniu do konkretnych (czy też wszystkich) jednostek samorządu terytorialnego (Kubalski, Czajkowski, 2022, s. 5). Ponadto rozwiązania, które zaproponowano JST – jako rekompensatę ubytku dochodów, nie sprzyjają ich samodzielności dochodowej.

Konsekwencje finansowe dla poszczególnych JST będą więc różnorodne. Z pewnością w największym stopniu – ze względu na wysoki wskaźnik udziału w PIT oraz przyjęte limity maksymalnej rekompensaty ubytku dochodów – negatywnie odczują je miasta na prawach powiatu. Jednocześnie, na modyfikacji dochodów JST, zyskają prawdopodobnie gminy o dużej liczbie mieszkańców, w których udziały w PIT były niskie z uwagi na rolniczy charakter gminy, oraz gminy, które otrzymały dotację z Rządowego Funduszu Polski Ład – Programu Inwestycji Strategicznych (Kańduła, 2023, s. 107).

Zastępowanie dochodów podatkowych JST nowymi formami dochodów obcych (uzupełniających), które są wyodrębniane z dochodów budżetu państwa, w wątpliwy sposób i dzielone między JST na podstawie mało przejrzystych reguł, nie sprzyja decentralizacji finansowania JST. Wzrost dotacji i subwencji w finansowaniu samorządów może spowodować, że w przyszłości zmieni się struktura finansowania JST w Polsce, czyli zmniejszy się znaczenie dochodów własnych, kosztem dochodów uzupełniających, jak dotacje i subwencje, co oznacza większą centralizację finansowania i ograniczenie samodzielności finansowej polskich samorządów.

Wydaje się, że korzystniejsze byłoby zwiększenie udziałów samorządów w podatkach dochodowych, gdyż nie zmieniłoby to w sposób znaczący istniejącego systemu finansowania. Innym rozwiązaniem mogłoby być przekazanie samorządom podatku opłacanego w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych, zwłaszcza, że wpływy z karty podatkowej zmniejszyły się, jako że po zmianach ustawowych, podatnicy od 2022 roku nie mogą już wybrać tej formy opodatkowania dochodów.

Należy jednak zauważyć, że zmiany przeprowadzone w ramach Polskiego Ładu mogą okazać się korzystniejsze dla małych gmin wiejskich, które dysponowały niewielkimi dochodami z podatków dochodowych, a mniej korzystne – dla dużych miast. Jednakże, na ostateczną ocenę skutków, trzeba poczekać aż będą dostępne aktualne dane ze sprawozdań.

## PODSUMOWANIE

Wprowadzone w ostatnich latach zmiany w podatkach dochodowych, ryczałcie i karcie podatkowej w ramach Polskiego Ładu, powodują uszczuplenie bazy dochodowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Obniżenie stawek podatkowych oraz wprowadzenie ulg, może spowodować wzrost wpływów do budżetu w dłuższym okresie, jednak obecnie wywołują one ubytek dochodów budżetu państwa i budżetów JST. Przy czym należy zauważyć, że pomimo przeprowadzonych zmian w dochodach własnych, ich udział w dochodach ogółem w 2022 roku nie zmniejszył się, lecz zwiększył. Wynikało to zapewne z faktu, iż w 2022 roku polskie samorzady otrzymały dodatkowe dochody z tytułu udziału we wpływach z PIT, w łącznej wysokości 13,7 mld zł. Ministerstwo Finansów szacuje, że w okresie najbliższych 10 lat od wejścia w życie programu „Polski Ład”, JST stracą na zmianach podatkowych ponad 112 mld zł. Na szczegółowe wnioski odnośnie do tego, w jaki sposób zmiany te wpłynęły na dochody własne samorządów, trzeba więc poczekać.

Niepokojącym zjawiskiem jest wzrost dotacji przekazanych JST: z 71,4 mld zł w 2018 roku do 95 mld zł w roku 2022, oraz wzrost wartości przyznawanych subwencji; tendencja ta może wskazywać na ograniczenie samodzielności finansowej polskich samorządów. W kolejnych latach, środki przekazywane JST w formie subwencji mogą jeszcze wzrosnąć, z uwagi na wprowadzenie subwencji rozwojowej w miejsce utraconych dochodów z PIT. Wszystko to powoduje, że w przyszłości może zmienić się struktura finansowania JST, czyli zmniejszy się znaczenie dochodów własnych, a wzrośnie wpływ dochodów uzupełniających, takich jak dotacje i subwencje. Może to spowodować większą centralizację finansowania JST w Polsce i ograniczenie ich samodzielności finansowej.

Niewątpliwie, system finansowania samorządu terytorialnego powinien być stabilny, ponieważ ułatwia to planowanie finansowe i inwestycji. W Polsce, wielokrotnie zmiany przepisów prawa, utrudniają prowadzenie gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego. O ile można pozytywnie ocenić samą decyzję władz państwowych, dotyczącą rekompensaty ubytku dochodów z PIT, to przyjęte rozwiązania powodują zmiany w systemie finansowania samorządów, polegające na większej centralizacji dochodów. Zmniejszenie wpływów z dochodów własnych, ogranicza samodzielność finansową JST. Lepszym rozwiązaniem byłoby zwiększenie udziałów jednostek samorządu terytorialnego w podatkach dochodowych.

## Literatura

- Alińska A. Woźniak. B., (2015), *Współczesne finanse publiczne*, Wyd. Difin SA, Warszawa 2015.
- Borodo A., (2012), *Samorząd terytorialny: system prawno finansowo*, LexisNexis, Warszawa 2012.
- Hałaburda D.A., (2022), *Subwencja rozwojowa jednostek samorządu terytorialnego jako instrument równoważenia dochodów w świetle zmian regulacji prawnych*, „EQUILIBRIUM. Zeszyty Naukowe WSE”, 2022, nr 2(11), Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok.
- Kańduła S., (2023), *Polski Ład z perspektywy samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, w: E. Małecka-Ziemińska (red.), *Polski Ład a opodatkowanie dochodów – ujęcie prawne, finansowe i ekonomiczne*, Wydawnictwo UEP, Poznań.
- Kornberger-Sokołowska E., (2013), *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, LexisNexis Polska, Warszawa.
- Kornberger-Sokołowska E., (2012), *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa.
- Korycki S., Kuciński J., Trzciniński J., Zaborowski T., (2002), *Zarys prawa*, LexisNexis, Warszawa.
- Kubalski G.P., Czajkowski J.M., (2022), *Skuteczność rekompensowania ubytku dochodów z udziału w PIT przez część rozwojową subwencji ogólnej*, „Analizy samorządowe”, 2022, nr 18.
- Piotrowska-Marczak K., (1997), *Finanse lokalne w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Wyszkowska D., Wyszkowski A., (2022), *Program Polski Ład a sytuacja finansowa JST*, „Analiza celowa”, 2022, 3, Centrum Ekspertyzy Lokalnej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, [https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/ANALIZY\\_CELOWE/POLSKI\\_LAD2.pdf](https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/ANALIZY_CELOWE/POLSKI_LAD2.pdf) (data dostępu: 10.10.2023).
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 roku *o podatku dochodowym od osób fizycznych*, Dz. U. z 2022 r., poz. 2647, 2687, 2745.
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 roku *o podatku dochodowym od osób prawnych*, Dz. U. z 2022 r., poz. 2587, 2640, 2745.
- Ustawa z dnia 20 listopada 1998 roku *o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne*, Dz. U. z 2022 r., poz. 2540.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Dz. U. z 2022 r., poz. 2267.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku *o finansach publicznych*, Dz. U. z 2019 r., poz. 869, ze zm.
- Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. *o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, Dz. U. z 2023 r. poz. 103, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. *o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. z 2020 r. poz. 568, z późn. zm.
- [https://www.podatki.biz/sn\\_autoryzacja/logowanie.php5/artykuly/polski-lad-a-podatki-samorzady-boja-sie-spadku-wplywow-z-pit\\_16\\_48044.htm](https://www.podatki.biz/sn_autoryzacja/logowanie.php5/artykuly/polski-lad-a-podatki-samorzady-boja-sie-spadku-wplywow-z-pit_16_48044.htm) (data dostępu: 30.12.2022).
- <https://ksiegowosc-budzetowa.infor.pl/podatki/podatki-dochodowe/5527878,rekompensaty-dla-JST-po-obnizce-PIT-subwencja-rozwojowa-i-ogolna.html> (data dostępu: 30.12.2022).
- <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/004173> (data dostępu: 30.12.2022).
- RM, 2022; Ustawa, 2021b; <https://legislacja.gov.pl/docs/2/12349409/12805420/12805421/dokument515062.pdf> (data dostępu: 15.10.2023).
- MF (Ministerstwo Finansów), (2022), *Polski Ład. Sprawiedliwy system podatkowy*.

<https://www.gov.pl/attachment/53858ec0-bdab-418e-bb09-74605567ab56-> (data dostępu: 10.10.2023).

<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorzadu-terytorialnego-2022,5,19.html> (data dostępu: 15.11.2023)

<https://samorzad.pap.pl/kategoria/finanse/samorzadowe-argumenty-na-nie-i-na-tak-dla-ustawy-o-wsparciu-jst> (data dostępu: 10.10.2023).

Aneta **Kulesza**

## **SAMODZIELNOŚĆ FINANSOWA GMIN, NA PRZYKŁADZIE GMINY ZAMBRÓW W LATACH 2015-2022**

### **FINANCIAL INDEPENDENCE OF MUNICIPALITIES, ON THE EXAMPLE OF THE MUNICIPALITY OF ZAMBRÓW IN THE YEARS 2015-2022**

#### **STRESZCZENIE**

Gminy wykonują zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb lokalnych. Do finansowania tychże zadań, jednostkom tym zostały ustawowo przyznane określone źródła dochodów. Dochody te dzielą się na dochody własne, subwencje i dotacje. Dochody własne, to głównie podatki i opłaty lokalne oraz udziały w podatkach dochodowych – stanowią one o samodzielności finansowej samorządów. Celem artykułu jest przedstawienie znaczenia dochodów własnych gminy w kontekście jej samodzielności finansowej, ze szczególnym uwzględnieniem dochodów oraz wydatków gminy Zambrów w latach 2015-2022. W opracowaniu posłużono się metodą opisowo-analityczną. Przedstawiono źródła dochodów i wydatków wyżej wspomnianej jednostki samorządu terytorialnego na podstawie literatury, obowiązujących aktów prawnych oraz danych statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS).

#### **ABSTRACT**

Municipalities perform a public task to meet local needs. They have been statutorily granted specific sources of income to finance these tasks. These incomes are divided into own income, subsidies and grants. Own revenues are mainly local taxes and fees, as well as shares in income taxes, and they determine the financial independence of local governments. The aim of the article is to present the importance of communes' own income in the context of its financial independence, with particular emphasis on the income and expenses of the Zambrów commune. in 2015-2022. The study used a descriptive-analytical method. The sources of income and expenses of the above-mentioned local government unit were presented based on the literature, applicable legal acts and statistical data of the Central Statistical Office.

*Translated by Aneta Kulesza*

#### **SŁOWA KLUCZOWE**

gmina, dochód, wydatki, finanse publiczne, podatek, samodzielność finansowa

#### **KEYWORDS**

community, income, expenditure, public finances, tax, financial independence

## WSTĘP

Zasada samodzielności jest fundamentem, na którym oparto ustrój i działanie samorządu terytorialnego w Polsce. Samodzielność finansowa to samodzielność w wymiarze dochodowym i wydatkowym, z wyraźną dominacją pierwszego z wymienionych aspektów. Samodzielność dochodowa wyraża się, między innymi, w konstytucyjnie gwarantowanych uprawnieniach jednostek samorządu terytorialnego (JST) do posiadania środków publicznych adekwatnych do nałożonych zadań. Dochody samorządów to dochody własne, subwencje i dotacje. Posiadanie dochodów własnych, pozwala na pełną autonomię w zakresie podejmowania decyzji, natomiast korzystanie ze środków przekazywanych w ramach zewnętrznego systemu zasilania w formie subwencji i dotacji, stanowi bezpośrednią formę oddziaływania przez państwo na gospodarkę samorządową (Czempas 2003, s. 91).

Samodzielność w sferze wydatkowej, to możliwość decydowania przez samorząd terytorialny o kierunkach rozdysponowywania posiadanych środków. Jest to w szczególności związane z uprawnieniami jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania decyzji o zakresie realizowanych zadań, o sposobie, w jaki są wykonywane, oraz o wielkościach i rodzajach ponoszonych na nie wydatków (Szołno-Koguc, 2021, s. 13). Przy czym, należy wskazać, że samodzielność wydatkowa jest ściśle powiązana z samodzielnością dochodową. Wysoki poziom samodzielności wydatkowej zapewniają jednostkom administracji publicznej przede wszystkim dochody, którymi, na mocy prawa, mogą swobodnie dysponować.

## 1 ŹRÓDŁA DOCHODÓW GMIN

Jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne związane z zaspokajaniem potrzeb społeczności lokalnych. Są to zadania publiczne w zakresie infrastruktury społecznej (np. oświata, ochrona zdrowia i opieka społeczna), technicznej (np. sieci dróg, wodociągi, kanalizacja), porządku publicznego i bezpieczeństwa, ochrony środowiska i zagospodarowania przestrzennego (Ustawa o samorządzie gminnym, Dz. U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.). Zadania te wymagają środków finansowych, zarówno na cele bieżące, jak i inwestycyjne.

Dochody gmin to dochody własne, subwencje i dotacje. Szczegółowe źródła dochodów gmin zostały określone w ustawie o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Dz. U. z 2003 r., nr 203, poz. 1966). Ustawodawca wskazuje tam następujące źródła dochodów własnych gmin:

1. Wpływy z podatków (od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportowych, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych, karta podatkowa).
2. Wpływy z opłat (skarbowe, targowe, miejscowe, uzdrowskie, od posiadania psów, eksploatacyjna a także inne).



3. Dochody pozyskiwane przez gminne jednostki budżetowe, wpłaty od gminnych zakładów budżetowych.
4. Wynikające z majątku gminy.
5. Spadki oraz zapisy, darowizny na potrzeby gminy.
6. Wynikające z kary grzywny, uwzględnione w innych przepisach.
7. 5,0 % dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej
8. Odsetki pozyskane z pożyczek udzielanych przez gminę.
9. Odsetki pozyskane z tytułu nieterminowych wpłat kreujących dochody gminy.
10. Odsetki pozyskane ze środków pieniężnych będących na rachunku bankowym gminy.
11. Dotacje, które gmina otrzymuje z budżetów pozostałych JST.
12. Udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych.
13. Inne dochody przysługujące gminie z uwzględnieniem odrębnych przepisów (Poniatowicz, 2014, s. 44).

Dochody własne stanowią o samodzielności finansowej gmin. W odniesieniu do nich, władze lokalne mogą kształtować wpływy do budżetu, np. określając stawki opłat czy podatków lokalnych. Działania takie umożliwiają reagowanie na zmieniające się warunki zewnętrzne, wzrost kosztów realizowanych zadań czy prowadzenie własnej polityki podatkowej.

Kolejnym rodzajem dochodów gminy jest subwencja ogólna, którą definiuje się jako bezzwrotny, nieodpłatny rodzaj środków transferowanych z budżetu państwa do konkretnych budżetów samorządowych. Podstawowymi cechami subwencji ogólnej są:

- nieodpłatny charakter,
- bezzwrotność,
- postać dofinansowania,
- zobiektywizowany charakter,
- swoboda samorządów wobec celu zagospodarowania otrzymanych środków finansowych,
- źródło pochodzenia – budżet państwa,
- gwarancje prawne pełnej realizacji kosztów budżetu państwa, które są zaplanowane,
- złożony schemat przyznawania subwencji na podstawie obiektywnych kryteriów określonych ustawowo (Kornberger-Sokołowska, 2012, s. 103-105).

Natomiast podstawowe funkcje subwencji to:

- 1) finansowanie zadań,
- 2) funkcja wyrównawcza,
- 3) funkcja rekompensująca (Kornberger-Sokołowska, 2012, s. 110-113).

Subwencja ogólna gmin składa się z części wyrównawczej, równoważącej oraz oświatowej (Kornberger-Sokołowska, 2012, s. 114-115). Od 2023 roku, do systemu finansowania samorządów, wprowadzono część rozwojową subwencji ogólnej. Przyczyną jej implementacji, były zmiany w podatkach w ramach Polskiego Ładu oraz mniejsze

wpływy do budżetów w wyniku pandemii koronawirusa SarS-CoV-2 wywołującego COVID-19. Część rozwojowa subwencji ma za zadanie zrekompensować utracone dochody, przy czym może równocześnie ograniczyć samodzielność finansową gmin.

Kolejny rodzaj dochodów gmin to dotacje celowe. Są to środki pochodzące z budżetu państwa, przekazywane samorządom na wykonywanie określonych zadań. Jest to szczególnie świadczenie ze środków publicznych na rzecz podmiotu dotowanego, przeznaczane na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Dotacje celowe to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie:

- zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami,
- ustawowo określonych zadań, w tym zadań z zakresu mecenatu państwa nad kulturą, realizowanych przez jednostki inne niż jednostki samorządu terytorialnego,
- bieżących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego.

Dotacje celowe ograniczają samodzielność wydatkową, gdyż władze samorządowe nie mogą samodzielnie decydować na co owe środki zostaną przeznaczone. Są one przekazywane na określony cel (zadanie) i tylko na ten cel mogą zostać wykorzystane (Kornberger-Sokołowska, 2012, s. 119-121). Podstawowe cechy dotacji, o czym już wspomniano, to: nieodpłatność, bezzwrotność, uznaniowy charakter.

W ostatnich latach miały miejsce liczne zmiany w wielkości i strukturze dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Szczególnie uwidoczniło się to w dochodach własnych, a przede wszystkim w podatkach. Z dniem 1 stycznia 2022 roku, weszły w życie przepisy Polskiego Ładu, obejmujące zmiany w podatkach, w tym w podatku dochodowym od osób fizycznych. Na mocy tego instrumentu, wprowadzono między innymi:

- wyższą kwotę wolną od podatku – 30 tys. zł,
- zwiększenie kwoty dla I progu podatkowego PIT: z 85 528 zł do 120 000 zł,
- wyłączenie możliwości odliczenia części zapłaconej składki zdrowotnej od podatku,
- wprowadzenie ulgi dla klasy średniej,
- obniżenie stawki podatku z I progu skali podatkowej: z 17% na 12%,
- rozwiązanie takie, iż podatnicy rozliczający się liniowo, ryczałtem bądź według skali podatkowej, będą składać roczne zeznania podatkowe do 30 kwietnia roku następującego po danym roku podatkowym (formularz PIT-28 lub PIT-28S),
- zwolnienie z opodatkowania – objęcie zasiłków macierzyńskich zwolnieniami od podatku,
- zwolnienie z opodatkowania dla młodych podatników.

Wskutek przeprowadzonych zmian, związku z faktem, iż gminy posiadają udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych, ich dochody zostały znacznie uszczuplone. W celu rekompensaty, do systemu finansowania samorządów w Polsce, wprowadzono subwencję rozwojową.

## 2 ZNACZENIE DOCHODÓW WŁASNYCH GMIN

Zgodnie z art. 165 Konstytucji RP (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm.):

1. Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe.
2. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.

Ponadto Konstytucja RP zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych, odpowiednio do przypadających im zadań. W razie nałożenia na gminę nowych zadań, należy zapewnić jej konieczne środki finansowe w postaci zwiększenia dochodów własnych lub subwencji (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

Dochody własne odgrywają podstawową rolę w gospodarce finansowej gmin, gdyż stanowią o ich samodzielności finansowej. W odniesieniu do dochodów własnych, w szczególności podatków i opłat lokalnych, władze lokalne posiadają uprawnienia do kształtowania stawek niektórych podatków i opłat, w ramach obowiązujących przepisów prawnych; mogą też stosować ulgi i zwolnienia podatkowe oraz umarzać zaległości podatkowe (Uryszek, 2015, s. 5). W Polsce gminy posiadają ograniczone władztwo podatkowe, to znaczy: mogą uchwalać stawki, które nie przekroczą stawek maksymalnych określonych ustawowo w podatku od nieruchomości, podatku od środków transportowych, podatku rolnym i leśnym.

Dochody własne gmin ułatwiają władzom lokalnym reagowanie na zmieniające się warunki działania, jak np. pogorszenie koniunktury społeczno-gospodarczej, nałożenie lub rozszerzenie zakresu wykonywanych zadań. Umożliwiają też reagowanie na zmieniające się koszty wykonywanych zadań.

Dochody własne gmin umożliwiają prowadzenie przez samorząd terytorialny własnej polityki dochodowej, w tym polityki podatkowej. Przez politykę dochodową należy rozumieć świadomy, celowy dobór źródeł dochodów budżetowych i ich rodzajów, jak również metod ich pozyskiwania, w taki sposób, by zapewnić nie tylko płynność finansową, lecz także pozytywne oddziaływanie na otoczenie przez wykorzystanie instrumentów tej polityki. Węższe pojęcie, jakim jest polityka podatkowa, odnosi się do możliwości świadomego i celowego określania poziomu, źródeł gromadzenia i metod egzekwowania dochodów podatkowych w zakresie władztwa podatkowego, przyznanego samorządom w wyniku decentralizacji finansów publicznych (Czerny, 2016, s. 43). W zakresie prowadzonej polityki, istotne znaczenie ma posiadanie różnorodnych źródeł dochodów własnych oraz uprawnień władztwa podatkowego, jak np.: kształtowanie stawek podatkowych, możliwość stosowania ulg i zwolnień podatkowych.

Dochody własne są często traktowane jako wyznacznik zamożności JST. Uznaje się, że ich wysokość oddziałuje na rozwój lokalny, wielkość inwestycji oraz swobodę w kształtowaniu własnej polityki finansowej (Hok, 2015, s. 123-124). Dochody własne gmin wpływają zatem bezpośrednio na jakość życia wspólnot lokalnych.

### 3 CZYNNIKI WARUNKUJĄCE SAMODZIELNOŚĆ FINANSOWĄ GMIN

Czynniki warunkujące samodzielność dochodową, a także szerzej: samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego, można podzielić na czynniki: zewnętrzne i wewnętrzne. Do czynników zewnętrznych należy zaliczyć przede wszystkim sytuację społeczno-gospodarczą kraju. Stopa bezrobocia, dostępność i koszt kredytów, realne dochody społeczeństwa oraz sytuacja na rynku dóbr i usług wpływają na stan i kondycję finansów publicznych, a tym samym – na finanse samorządów. Wskazane czynniki warunkują samodzielność dochodową jednostek samorządu terytorialnego, wpływają bowiem na wysokość uzyskiwanych przez nie dochodów własnych, zwłaszcza z tytułu podatków i opłat, oraz udziałów w podatkach państwowych (Szołno-Koguc, 2021, s. 17).

Do czynników tych można również zaliczyć rozwiązania prawne, kształtujące zasady funkcjonowania i finansowania samorządów, w tym źródła ich dochodów. Z punktu widzenia samodzielności finansowej, ważne jest, aby samorzady zostały wyposażone w dochody własne oraz żeby były one adekwatne do wykonywanych zadań. Istotne jest również, żeby zmiany w zadaniach jednostek samorządu terytorialnego (np. rozszerzenie zakresu wykonywanych zadań, nakładanie nowych zadań) pociągały za sobą odpowiednie zmiany w dochodach. Ponadto, przepisy prawne regulujące działalność i finanse jednostek samorządu terytorialnego, powinny być przejrzyste i w miarę stabilne, gdyż ułatwia to prowadzenie gospodarki finansowej.

Znaczenie ma również wydajność fiskalna oraz stabilność systemu źródeł finansowania. Zmienność w tym obszarze nie sprzyja bowiem planowaniu zadań w dłuższym okresie, ani realizacji strategii rozwojowych jednostek samorządowych.

Do czynników wewnętrznych należą: powierzchnia oraz stan zagospodarowania infrastrukturalnego danej jednostki samorządu terytorialnego. Duże znaczenie mają: sytuacja demograficzna, w tym liczba ludności oraz jej przekrój wiekowy (liczba osób w wieku przedprodukcyjnym, produkcyjnym oraz poprodukcyjnym), poziom wykształcenia mieszkańców, a także liczba osób pracujących i bezrobotnych. Są to kluczowe kategorie determinujące możliwość generowania dochodów przez daną jednostkę samorządową, jak i warunkujące poziom wydatków, zwłaszcza bieżących (Szołno-Koguc, 2021, s. 17). Istotne są również: liczba oraz charakter podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na terenie danej jednostki. Wpływa to przede wszystkim na generowanie dochodów własnych, między innymi, z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz podatku dochodowym od osób prawnych. Liczba podmiotów gospodarczych działających na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, określa także sytuację na lokalnym czy regionalnym rynku pracy (Dyguś, 2015, s. 55).

Do czynników wewnętrznych należy też zaliczyć jakość zarządzania finansami w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. Jest ona w dużym stopniu warunkowana kompetencjami organów administracji samorządowej. Wykształcenie, wiedza i doświadczenie zarządzających oraz urzędników przekładają się na zdolność

pozyskiwania dochodów, prowadzenie efektywnej polityki podatkowej i podejmowania racjonalnych decyzji odnośnie do gospodarowania środkami finansowymi i zarządzania mieniem komunalnym (Szołno-Koguc, 2021, s. 17).

## 4 SAMODZIELNOŚĆ FINANSOWA GMIN

Samodzielność finansowa, jak już wspomniano, jest jednym z najważniejszych aspektów funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego (Dziemianowicz i in., 2018, s. 208). Wpływa istotnie na miejsce i rolę tego sektora w systemie finansów publicznych oraz w całej gospodarce (Uryszek, 2015, s. 5). To istotna i kluczowa wartość samorządności terytorialnej. Chociaż samodzielność finansowa oznacza swobodę dysponowania gromadzonymi środkami publicznymi (Piotrowska-Marczak, 1997, s. 19), nawet gdy pochodzą one z budżetu państwa, to przede wszystkim utożsamiana jest z dochodami własnymi.

Samodzielność finansowa JST oznacza przyznanie organom władzy samorządowej prawa do decydowania o strukturze i wysokości dochodów oraz przychodów, oraz o rodzajach, kierunkach i rozmiarach wydatków, a także rozchodów. Tak rozumiana samodzielność finansowa może być rozpatrywana w aspekcie dochodowym, wydatkowym i mieszanym (Piotrowska-Marczak, 1997, s. 19). Samodzielność w zakresie pozyskiwania dochodów nie oznacza konieczności wyposażenia JST tylko w dochody własne, lecz wpływa na zapewnienie samorządom pewnych źródeł dochodów własnych i dochodów obcych, oraz zagwarantowanie możliwości zwiększania środków finansowych przez sięganie do różnych źródeł i wykorzystywanie różnorodnych narzędzi, w tym zaciągania zobowiązań (Piotrowska-Marczak, 1997, s. 19).

Do dochodów własnych JST zalicza się te, których źródła znajdują się na terenie działania danej jednostki samorządu terytorialnego, i zostały jej przyznane w całości i bezterminowo, a organa samorządowe mają kompetencje do kształtowania ich konstrukcji, a tym samym – do oddziaływania na liczbę i wydajność źródeł tych dochodów. Samodzielność dochodową JST można mierzyć za pomocą wskaźnika samodzielności finansowej (dochodowej), który wyraża się stosunkiem dochodów własnych do wydatków budżetowych, i dochodów własnych do dochodów ogółem. Stopień samodzielności finansowej próbuje się również badać, analizując, między innymi, udział wydatków JST w PKB, udział podatków lokalnych w dochodach własnych, udział dochodów obcych (i poszczególnych ich rodzajów) w dochodach ogółem (Kańduła, 2022, s. 95). Zakres (stopień) samodzielności może być też określany poprzez wskazywanie rozwiązań systemowych jej sprzyjających. Współcześnie nie neguje się już potrzeby przekazywania JST dochodów obcych, aczkolwiek samodzielności – w największym stopniu sprzyjają dochody własne (Kańduła, 2022, s. 95).

Samodzielność finansowa jest jednym z elementów kształtujących kondycję finansową JST, rozumianą jako stan finansów jednostki samorządowej, który zapewnia ciągłość świadczenia usług, czyli terminowość wywiązywania się ze zobowiązań. Wyraża się w przyznaniu JST prawa i zdolności do samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej w (Szołno-Koguc, 2021, s. 12).

Istnienie samodzielności finansowej samorządu lokalnego ściśle łączy się z koniecznością ustawowego zapewnienia przez państwo systemu finansowania (dochodów, wydatków i gospodarki budżetowej), który będzie umożliwiał realizację zadań publicznych. Tym samym, samodzielność finansowa JST jest uzależniona od wielkości środków pieniężnych pozwalających jej na finansowanie wydatków budżetowych (Miemiec, 2018, s. 221). Przepisy aktów prawnych, które nawiązują do prawa posiadania własnych zasobów i autonomicznego podejmowania decyzji o ich alokacji, to Europejska Karta Samorządu Lokalnego i Konstytucja RP.

W kontekście samodzielności dochodowej, niezwykle ważne jest zapewnienie władzom JST swobody kształtowania struktury oraz wielkości dochodów własnych, a w szczególności podatków i opłat lokalnych (Poniatowicz, 2015, s. 15). Uprawnienia takie umożliwiają władzom lokalnym reagowanie na zmieniające się warunki działania, wzrost kosztów wykonywanych zadań czy prowadzenie własnej polityki podatkowej. Istotny jest też udział dochodów własnych w dochodach ogółem budżetu: im większy jest udział dochodów własnych, tym wyższy poziom samodzielności dochodowej (Szołno-Koguc, 2021, s. 7). Przy czym, samodzielność dochodowa nie jest nieograniczona. Z jednej strony, samodzielność dochodowa JST mieści się w granicach prawa, co jest zgodne z zasadą legalności, niemniej z drugiej strony – ze względu na publiczny charakter działalności – władze lokalne nie mogą bezgranicznie maksymalizować swoich dochodów.

Samodzielność w sferze wydatkowej to możliwość decydowania przez samorząd terytorialny o kierunkach rozdysponowywania posiadanych środków. Jest to w szczególności związane z uprawnieniami jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania decyzji o zakresie realizowanych zadań, o sposobie, w jaki są wykonywane, oraz o wielkościach i rodzajach ponoszonych na nie wydatków (Szołno-Koguc, 2021, s. 13).

Zakres samodzielności wydatkowej JST określają regulacje ustawowe, zwłaszcza te dotyczące wykonywania zadań obligatoryjnych i konieczności ponoszenia w związku z tym określonych wydatków, odnoszące się do zasad udzielania dotacji z budżetów samorządowych, czy też w ogóle do prowadzenia gospodarki budżetowej. Należy zauważyć, że samodzielność wydatkowa jest ściśle powiązana z samodzielnością dochodową. Wysoki poziom samodzielności wydatkowej zapewniają jednostkom samorządowym przede wszystkim dochody, którymi, na mocy prawa, mogą swobodnie dysponować. Do takich dochodów zalicza się dochody własne, a także subwencje ogólne. Samodzielność w sferze dokonywania wydatków budżetowych, ograniczają natomiast dochody pozyskiwane w formie dotacyjnej: dotacje celowe z budżetu państwa bądź z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego, jak również środki pochodzące z publicznych funduszy celowych (Szołno-Koguc, 2021, s. 13).

Samodzielność, rozpatrywana z punktu widzenia wydatkowania pozyskanych środków, oznacza pewien zakres swobody decyzyjnej dotyczącej wielkości wydatków budżetowych oraz ich kierunków, czyli ustalania ich celowości i hierarchii – według potrzeb danej społeczności samorządowej. Ważne są także kompetencje organów lokalnych odnośnie do decydowania o rodzajach i formach wydatków budżetowych (Szołno-Koguc, 2021, s. 13).

Państwo ogranicza samodzielność wydatkową samorządów w sposób pośredni i bezpośredni (Kornberger-Sokołowska, 2001, s. 42). Pośredni wpływ przejawia się w tym, że to władze centralne decydują o generalnych założeniach dotyczących organizacji i zasad funkcjonowania systemu oświaty, kultury czy pomocy społecznej, co w konsekwencji determinuje rodzaj i zakres wydatków samorządowych w owych dziedzinach. Z kolei bezpośredni wpływ wiąże się z określonym ustawowo obowiązkiem ponoszenia konkretnych wydatków bądź z ustalonymi limitami. Kierunki wydatków samorządu są determinowane rodzajem zadań przez niego realizowanych. Rodzaj owych zadań wynika z, ukształtowanego w procesie decentralizacji, podziału zadań między państwo a samorząd terytorialny (Kańduła, 2003, s. 43). Podsumowując: o samodzielności wydatkowej jednostek samorządu terytorialnego przesądzają zarówno rodzaj zadań oraz zakres uwarunkowań prawnych, co do sposobu ich wykonywania, jak i poziom dochodów własnych i uzupełniających samorządu, umożliwiających sfinansowanie tychże zadań (Surówka, 2013, s. 26).

## 5 WYDATKI GMIN

Samorząd terytorialny jest prawnie i organizacyjnie wyodrębnioną w strukturze państwa kategorią, i został powołany do samodzielnego wykonywania określonych zadań publicznych. Wydatki gminy to przeznaczanie przez nią zasobów publicznych na realizację zadań, których celem jest zaspokojenie potrzeb mieszkańców gminy.

Wydatki grupuje się w oparciu o różnorodne kryteria. Należą do nich m.in.: charakter prawny realizacji zadań, charakter przeznaczenia środków, rodzaj i charakter ekonomiczny transakcji, wpływ (oddziaływanie) na gospodarkę miejscową, stronę wykonującą wydatki, przedmiot wydatków (Owsiak, 2001, s. 199-200). Za podstawowe kryterium klasyfikacji wydatków, uznawany jest charakter prawny realizowanych zadań, i na tej podstawie wyróżnia się wydatki na:

- zadania własne,
- zadania zlecone,
- zadania powierzone.

Można wskazać też podział wydatków ze względu na kierunek wykorzystania środków finansowych, jak np. szkolnictwo, edukacja, pomoc społeczna, transport, a także łączność, ochrona środowiska, ochrona i kultura dziedzictwa narodowego, ochrona zdrowia, sport, administracja publiczna, bezpieczeństwo, porządek wewnętrzny, rolnictwo, kultura fizyczna, gospodarka mieszkaniowa.

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych, wydatki dzieli się na (Dz. U. z 2021 r., poz. 305):

1. Bieżące – zalicza się do nich m.in.: zakup sprzętu i materiałów, energia, woda, czynsze, wynagrodzenia, dotacje, pomoc socjalna, zasiłki, projekty, obsługa długu, itp.
2. Majątkowe – zaliczą do nich m.in.: inwestycje, kupno akcji i udziałów, spółki prawa handlowego.

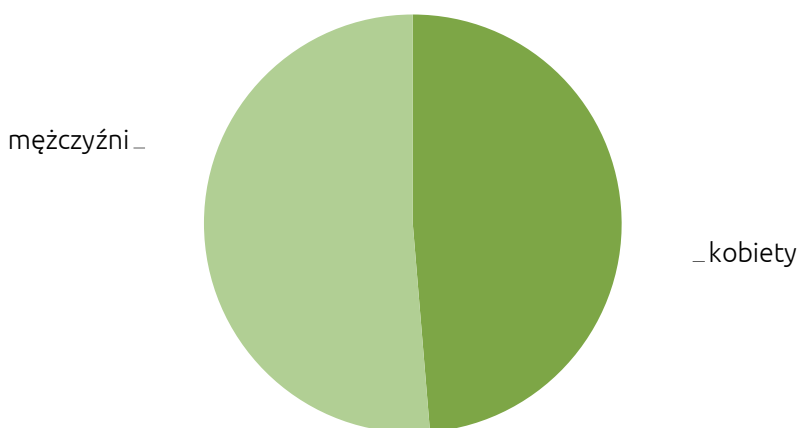


Wydatki JST służą finansowaniu realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz wykonywaniu innych operacji finansowych, tj. zarządzania środkami, finansowania potrzeb pożyczkowych i zarządzania długiem publicznym. Artykuł 167 ust. 2 ustawy o *finansach publicznych* stanowi, że wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego, mogą służyć wyłącznie sfinansowaniu zadań publicznych tej jednostki, wynikających z przepisów prawa (Dz. U. z 2021 r., poz. 305). Nie zalicza się do wydatków jednostek samorządu terytorialnego środków przeznaczonych na spłatę zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek.

Wydatki powinny być dokonywane na określonych, w ustawie o *finansach publicznych*, zasadach. Jeżeli owe zasady zostaną naruszone, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może podjąć decyzję o zablokowaniu planowanych wydatków budżetowych. Wydatki nieprzewidziane, których obowiązkowe płatności są wynikiem wyroków sądowych lub ugody, mogą być dokonywane bez względu na poziom środków finansowych zaplanowanych na ten cel – po odpowiedniej zmianie dokonanej w planie wydatków.

## 6 ANALIZA DOCHODÓW I WYDATKÓW GMINY ZAMBRÓW W LATACH 2007-2022

Gmina Zambrów położona jest w województwie podlaskim, w powiecie zambrowskim. Siedzibą gminy jest miasto Zambrów. Gmina Zambrów jest największą gminą wiejską w Polsce, biorąc pod uwagę liczbę sołectw (w skład gminy wchodzi 72 sołectwa oraz 72 miejscowości) (<https://samorząd.gov.pl/web/powiat-zambrowski/gmina-zambrow-h>, data dostępu: 10.09.2023).

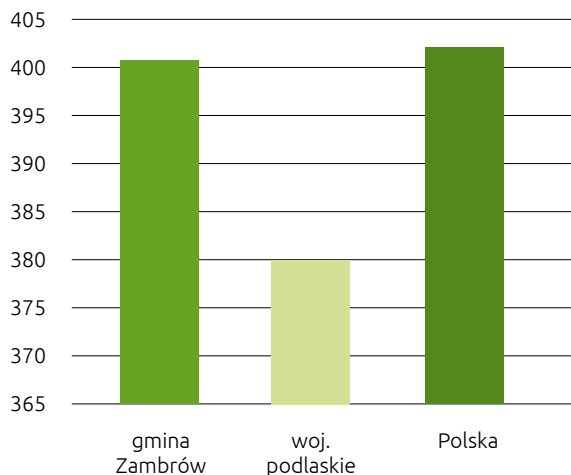


**Rysunek 1.** Liczebność i struktura płci mieszkańców Gminy Zambrów w 2022 roku  
**Figure 1.** Number and gender of residents in the Zambrów commune in 2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start> (data dostępu: 29.06.2023).



Na rysunku 1 przedstawiono strukturę płci oraz liczbę mieszkańców Gminy Zambrów. Porównując liczbę mieszkańców pod względem płci, większość stanowią mężczyźni, a mianowicie jest ich o 255 więcej niż kobiet; kobiety stanowią 49% wszystkich mieszkańców gminy, zaś mężczyźni – 51%.



**Rysunek 2. Osoby aktywnie zawodowo w gminie Zambrów, w porównaniu do średniej w województwie podlaskim oraz dla Polski w 2022 roku**

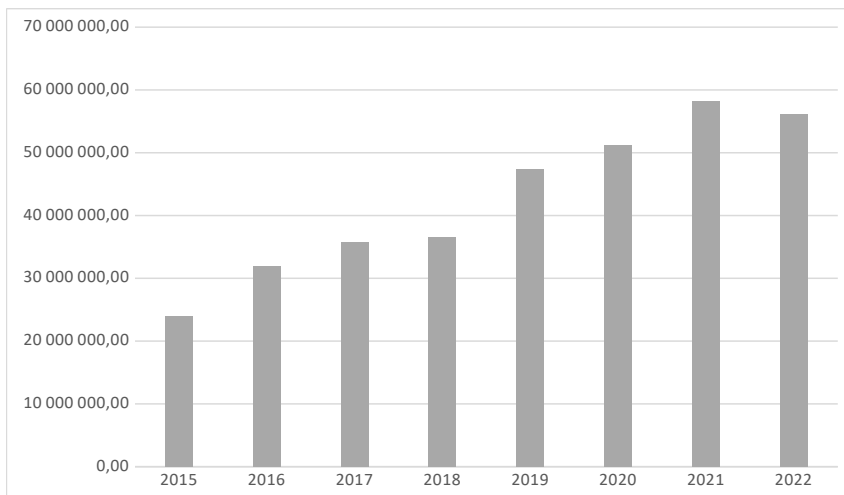
**Figure 2. Professionally active people in the Zambrów commune, compared to the average in the Podlaskie Voivodeship and for Poland in 2022**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [https://www.polskawliczbach.pl/gmina\\_Zambrow#liczba-i-plec-mieszkanow](https://www.polskawliczbach.pl/gmina_Zambrow#liczba-i-plec-mieszkanow) (data dostępu: 10.09.2023).

Rysunek 2 przedstawia osoby aktywne zawodowo na 1000 mieszkańców. Aktywność zawodowa w gminie Zambrów w 2022 roku przedstawiała proporcje 402 osoby na 1000 mieszkańców i była niższa niż średnia aktywność zawodowa na 1000 mieszkańców w Polsce, oraz wyższa aniżeli średnia w województwie podlaskim. Średnie miesięczne wynagrodzenie brutto w gminie Zambrów wyniosło 5 601 zł, co stanowiło około 84% średniego miesięcznego wynagrodzenia brutto w Polsce.

Znaczna liczba mieszkańców, osób pracujących oraz niskie bezrobocie, a także korzystne położenie – to czynniki sprzyjające samodzielności finansowej gminy Zambrów.

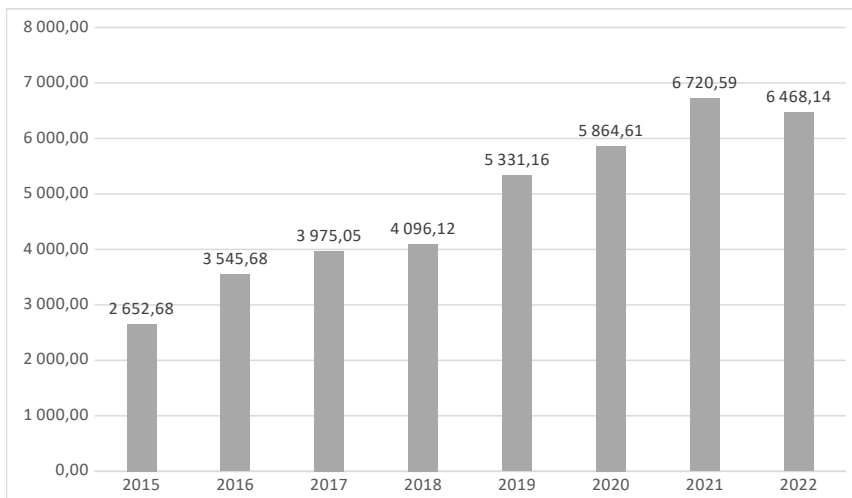
Dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca w gminie Zambrów rosły od 2015 do 2021 roku, a w 2022 roku zmniejszyły się i wynosiły 6468,14 zł, podczas gdy w 2021 roku wynosiły 6720,59 zł (rys. 4).



**Rysunek 3. Dochody gminy Zambrów w latach 2015-2022 [zł]**  
**Figure 3. Revenues of the Zambrów commune in 2015-2022 [PLN]**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: <https://bd.stat.gov.pl/bd/dane/teryt/tablica#> (data dostępu: 10.09.2023).

Najwyższe dochody gmina Zambrów uzyskała w 2021 roku i wynosiły one wówczas 58,3 mln zł, zaś najniższe – w 2015 roku i ich wielkość to 23,9 mln zł (rys. 3).



**Rysunek 4. Dochody gminy Zambrów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w latach 2015-2022**  
**Figure 4. Income of the Zambrów commune per capita in 2015-2022**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: <https://bd.stat.gov.pl/bd/dane/teryt/tablica#> (data dostępu: 10.09.2023).

Dochody w omawianej gminie w latach 2015-2022 podlegały pewnym wahaniom: w 2021 roku były najwyższe i wynosiły 58 267 487,34 zł; najniższe wartości dochodów gmina zanotowała w 2015 roku, i wynosiły one 15 617 559,39 zł. Jedną z głównych przyczyn takiego zjawiska (w porównaniu do innych lat), były niższe wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych. Jest to istotny czynnik, gdyż to właśnie ten podatek stanowi główne źródło dochodów własnych gminy, a te z kolei świadczą o samodzielności finansowej gminy.

**Tabela 1. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem gminy Zambrów w latach 2015-2022**

**Table 1. Share of own income in the total income of the Zambrów commune in 2015-2022**

Rok	Dochody własne [zł]	Dochody ogółem [zł]	Udział dochodów własnych w dochodach ogółem [%]
2015	14 058 287,22	23 932 497,06	58,74
2016	14 613 208,97	31 903 996,76	45,80
2017	15 122 244,05	35 759 589,58	42,29
2018	16 337 708,55	36 619 342,76	45,69
2019	22 967 632,63	47 362 002,56	48,49
2020	26 562 096,60	51 239 107,75	51,84
2021	27 432 152,07	58 267 487,34	47,08
2022	28 720 594,30	56 156 368,71	51,14

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: <https://bd1.stat.gov.pl/bd1/dane/teryt/tablica#> (data dostępu: 10.09.2023).

**Tabela 2. Udział dotacji celowych w dochodach ogółem gminy Zambrów w latach 2015-2022**

**Table 2. Share of targeted subsidies in the total income of the Zambrów commune in 2015-2022**

Rok	Dotacje celowe [zł]	Dochody ogółem [zł]	Udział dotacji celowych w dochodach ogółem [%]
2015	5 236 220,04	23 932 497,06	21,88
2016	11 832 089,79	31 903 996,76	37,09
2017	14 872 824,28	35 759 589,58	41,59
2018	13 256 051,91	36 619 342,76	36,20
2019	14 374 407,09	47 362 002,56	30,35
2020	15 777 532,62	51 239 107,75	30,79
2021	17 345 305,96	58 267 487,34	29,77
2022	17 278 896,76	56 156 368,71	30,77

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: <https://bd1.stat.gov.pl/bd1/dane/teryt/tablica#> (data dostępu: 10.09.2023).

Najwyższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem, odnotowano w 2015r. i wyniósł 58,74 %, zaś najniższy w 2017r. – 42,29% (tab. 1). W 2022 roku dochody własne stanowiły 51,14% dochodów ogółem. Dochody własne stanowią

o samodzielności dochodowej gmin. Największą samodzielność gmina Zambrów miała w 2015 roku, w 2020 i w 2022 roku, kiedy to dochody własne stanowiły ponad 50% dochodów.

Największy udział dotacji celowych w dochodach gminy Zambrów ogółem odnotowano w 2017 roku i wyniósł on 41,59%, zaś najniższy – w 2015 roku, gdy wyniósł 21,88% (tab. 2). Dodatkowo, można zauważyć, iż w analizowanej JST występuje stosunkowo znacząca różnica w latach 2015-2016, która wyniosła aż 15,21% w krótkim czasie. Dotacje celowe są źródłem finansowania, które niekorzystnie wpływa na samodzielność finansową JST w tym sensie, iż gminy nie mogą samodzielnie decydować na co otrzymane środki zostaną przeznaczone, gdyż przekazywane są one na ściśle określone zadania. Znaczny udział dotacji celowych w dochodach gminy Zambrów w latach 2015-2022 jest niekorzystny i ogranicza samodzielność wydatkową.

**Tabela 3. Udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem gminy Zambrów w latach 2015-2022**  
**Table 3. Share of the general subsidy in the total income of the Zambrów commune in 2015-2022**

Rok	Subwencja ogólna [zł]	Dochody ogółem [zł]	Udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem [%]
2015	3 846 731,00	23 932 497,06	16,07
2016	5 458 698,00	31 903 996,76	17,11
2017	5 763 322,00	35 759 589,58	16,12
2018	6 611 805,00	36 619 342,76	18,06
2019	7 327 730,00	47 362 002,56	15,47
2020	7 892 005,00	51 239 107,75	15,40
2021	11 901 226,00	58 267 487,34	20,43
2022	7 843 865,00	56 156 368,71	13,97

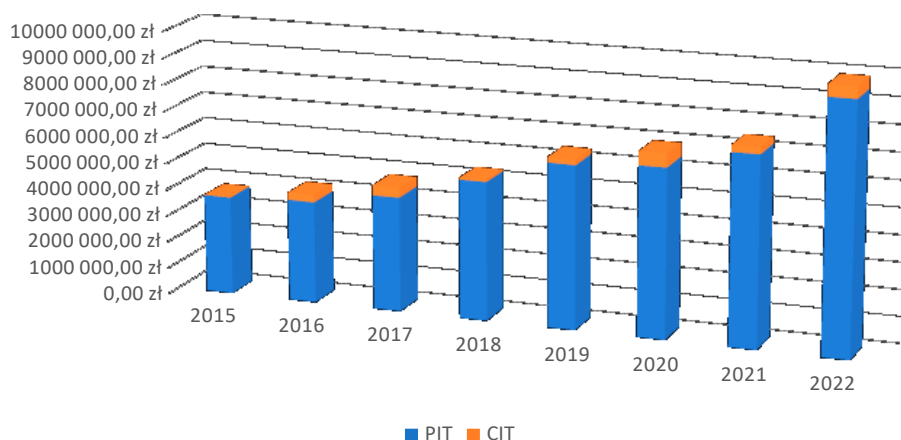
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/teryt/tablica#> (data dostępu: 10.09.2023).

Najwyższy udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem w gminie Zambrów zaobserwowano w 2021 roku, i wyniósł on 20,43%, zaś najniższy – w 2022 roku, i wyniósł on 13,97%.

Subwencje – są to środki przekazywane gminom z budżetu państwa, przy czym nie ograniczają one samodzielności finansowej tych podmiotów tak jak dotacje, gdyż gmina samodzielnie decyduje o przeznaczeniu środków pochodzących z subwencji. Wyjątkiem jest część oświatowa subwencji, która jest przeznaczona jedynie na finansowanie oświaty.

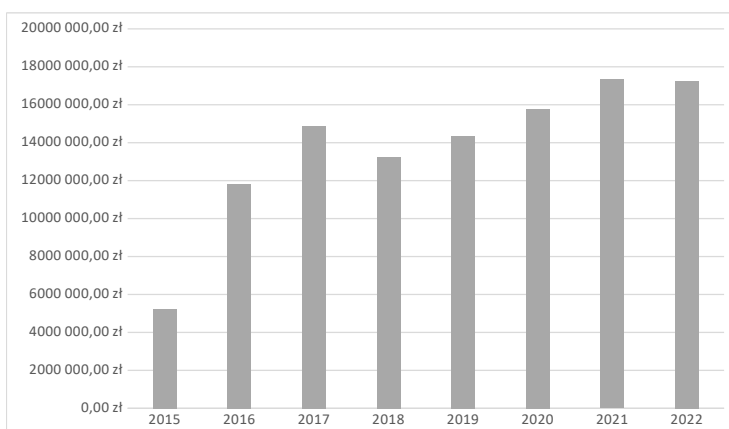
Dochody uzyskane z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), są istotną częścią dochodów własnych gmin. Podatek dochodowy od osób fizycznych ma większe znaczenie w budżecie gminy Zambrów w porównaniu do podatku dochodowego od osób prawnych. Najwyższe wpływy do budżetu z tytułu tego podatku gmina osiągnęła w 2022 roku – wówczas wynosiły one 9 386 681,57 zł, zaś najniższe – w 2015 roku, kiedy osiągnęły wartość

3 706 120,00 zł. Wpływy do budżetu z tego podatku zależą między innymi od liczby osób zatrudnionych i prowadzących działalność gospodarczą jako osoba fizyczna, od uzyskanych przez osoby fizyczne dochodów, stawki podatkowej. Z kolei wpływy z podatku CIT, gmina Zambrów w największym stopniu uzyskała w 2020 roku, i wynosiły one 514 942,12 zł, zaś najniższe – w 2015 roku, kiedy osiągnęły one poziom – 28 934,74 zł. Czynniki, które kształtują ten podatek to przede wszystkim liczba podatników, osiągnięte dochody i stawka opodatkowania.



**Rysunek 5. Poziom podatków PIT oraz CIT gminy Zambrów w latach 2015-2022**  
**Figure 5. The size of PIT and CIT tax developments in the Zambrów commune in 2015-2022**

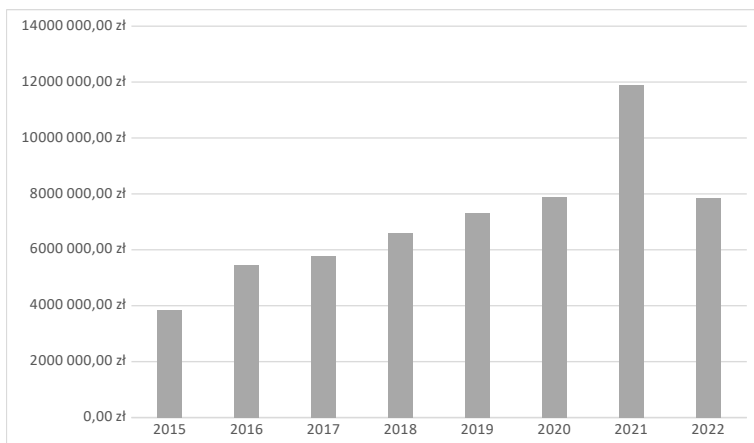
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/teryt/tablica#> (data dostępu: 10.09.2023).



**Rysunek 6. Poziom dotacji celowych w gminie Zambrów w latach 2015-2022**  
**Figure 6. Level of targeted subsidies in the Zambrów commune in 2015-2022**

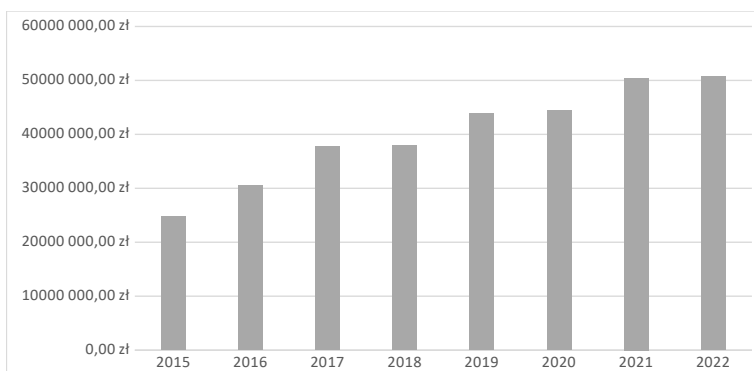
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/teryt/tablica#> (data dostępu: 10.09.2023).

Analizując rysunek 6 można zauważyć tendencję wzrostową dochodów z dotacji celowych. Najwyższe dochody z dotacji celowych gmina Zambrów osiągnęła w 2021 roku, kiedy wynosiły one 17 345 305,96 zł, tym samym stanowiły 29,77% udziału w dochodach ogółem. Z kolei najniższe dochody z dotacji celowych osiągnięto w 2015 roku i wówczas wynosiły one 5 236 220,04 zł, co stanowiło 21,88% dochodów ogółem gminy Zambrów w tym roku. Jak wspomniano wcześniej, dotacje celowe są źródłem finansowania gmin ograniczającym ich samodzielność wydatkową.



**Rysunek 7. Wielkość subwencji ogólnej w gminie Zambrów w latach 2015-2022**  
**Figure 7. The size of the general subsidy in the Zambrów commune in 2015-2022**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS. <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/teryt/tablica#> (data dostępu 10.09.2023r).

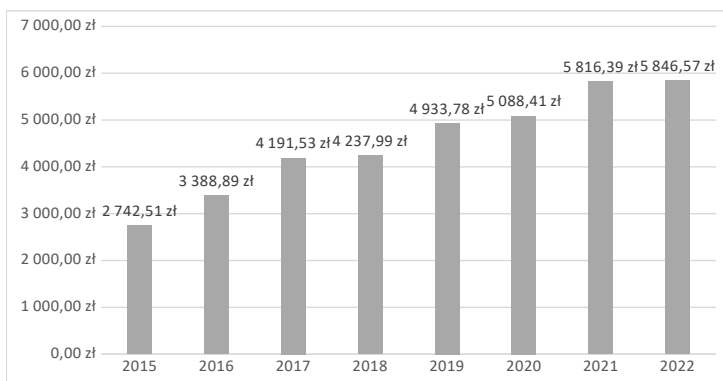


**Rysunek 8. Wydatki ogółem w gminie Zambrów w latach 2015-2022**  
**Figure 8. Total expenditure in the Zambrów commune in 2015-2022**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/teryt/tablica#> (data dostępu: 10.09.2023).

Subwencja ogólna w gminie Zambrów w badanym okresie wykazuje tendencję rosnącą, zaś jej udział w dochodach gminy ogółem przedstawia się skokowo i kształtuje się na poziomie 13%-21%. Najwyższe wpływy do budżetu z subwencji ogólnej w gminie Zambrów odnotowano w 2021 roku.: – 11 901 226,00 zł, zaś najniższe w 2015 r. – wielkości 3 846 731,00 zł (rys. 7).

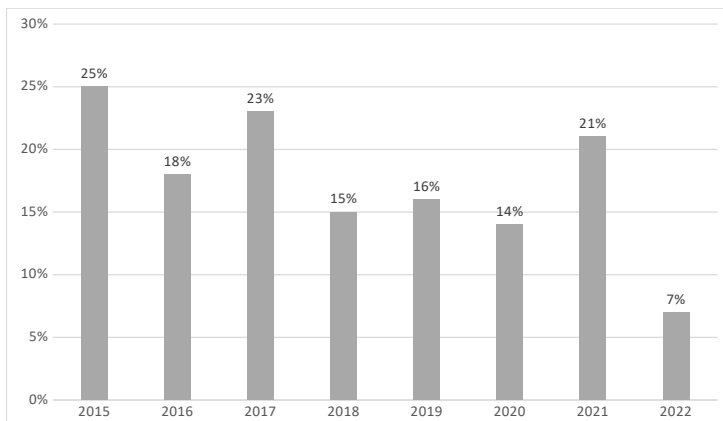
Najwyższe wydatki w gminie Zambrów odnotowano w 2022 roku i wyniosły one 50 759 895,24 zł, zaś najniższe – wystąpiły w 2015 roku i wyniosły 24 742 897,41 zł (rys. 8). Przez większość badanego okresu, w wydatkach gminy Zambrów zaobserwowano trend wzrostowy.



**Rysunek 9.** Wydatki ogółem per capita w gminie Zambrów w latach 2015-2022

**Figure 9.** Total expenditure per inhabitant of the Zambrów commune in 2015-2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: <https://bd1.stat.gov.pl/bdl/dane/teryt/tablica#> (data dostępu: 10.09.2023).



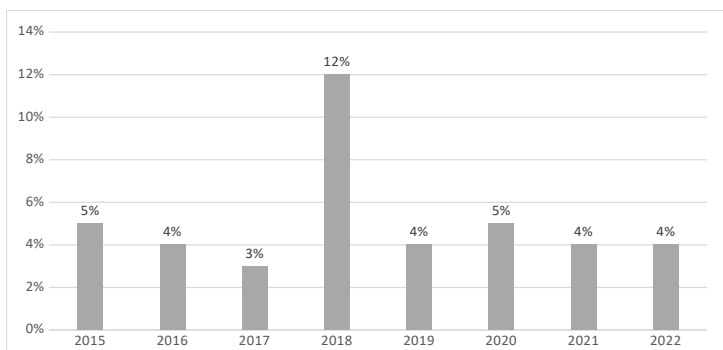
**Rysunek 10.** Udział działu „Transport i łączność” w wydatkach ogółem gminy Zambrów w latach 2015-2022

**Figure 10.** The share of the transport and communications department in the total expenses of the Zambrów commune in 2015-2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: <https://bd1.stat.gov.pl/bdl/dane/teryt/tablica#> (data dostępu: 10.09.2023).

W latach 2015-2022, w gminie Zambrów zauważalny jest wzrost wydatków ogółem na jednego mieszkańca. Na początku badanego okresu wynosiły one 2 742,51 zł, a w 2022 roku – 5 846,57 zł – różnica wydatków na jednego mieszkańca gminy Zambrów wynosiła więc 3 104,06 zł (rys. 9). Należy stwierdzić, iż jest to znaczny wzrost.

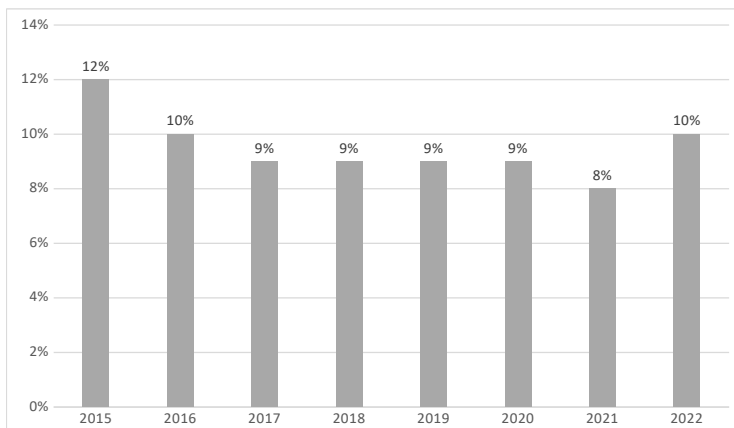
Jednym z podstawowych wydatków gmin jest transport i łączność. W latach 2015-2022 udział działu „Transport i łączność” w wydatkach gminy Zambrów przyjmował zmienne wartości. Najwyższy udział wydatków na transport i łączność w wydatkach ogółem odnotowano w 2015 roku, zaś najniższy – w 2022 roku (rys. 10).



**Rysunek 11.** Udział działu „Rolnictwo i łowiectwo” w wydatkach ogółem gminy Zambrów w latach 2015-2022

**Figure 11.** The share of the agriculture and hunting department in the total expenditure of the Zambrów commune in 2015-2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/teryt/tablica#> (data dostępu: 10.09.2023).



**Rysunek 12.** Udział działu „Administracja publiczna” w wydatkach ogółem w gminie Zambrów w latach 2015-2022

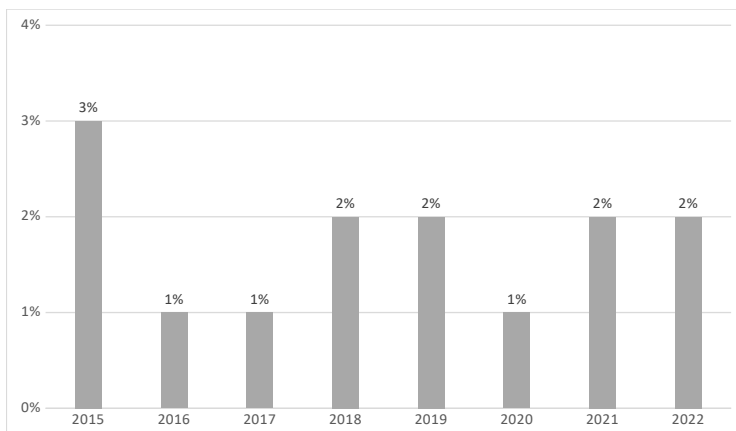
**Figure 12.** The share of the public administration department in total expenses in the Zambrów commune in 2015-2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/teryt/tablica#> (data dostępu: 10.09.2023).



Udział działu „Rolnictwo i łowiectwo” w wydatkach ogółem gminy Zambrów w latach 2015-2022 kształtował się na poziomie 35%. Wyjątkiem był 2018 rok, kiedy to wydatki na rolnictwo i łowiectwo stanowiły 12% wydatków gminy Zambrów ogółem, co przełożyło się na 4 498 108,66 zł (rys. 11).

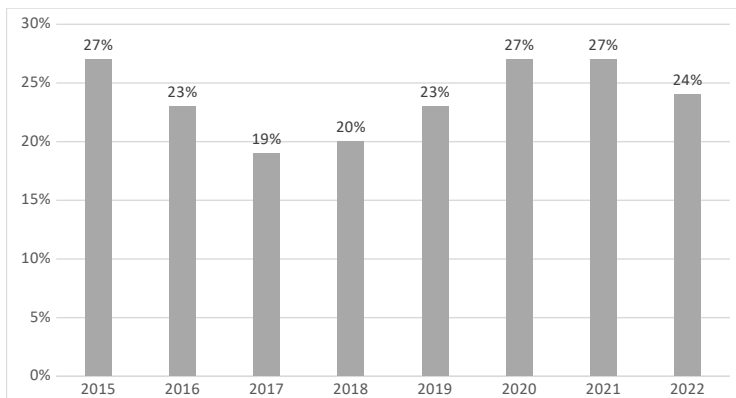
Dział „Administracja” – to także jeden z istotnych wydatków gminy Zambrów. W latach 2015-2022 wahał się on w przedziale 8-12% wydatków ogółem (rys. 12).



**Rysunek 13.** Udział działu „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa” w wydatkach ogółem w gminie Zambrów w latach 2015-2022

**Figure 13.** Share of the Public safety and fire protection department in total expenses in the Zambrów commune in 2015-2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: <https://bd1.stat.gov.pl/bdl/dane/teryt/tablica#> (data dostępu: 10.09.2023).



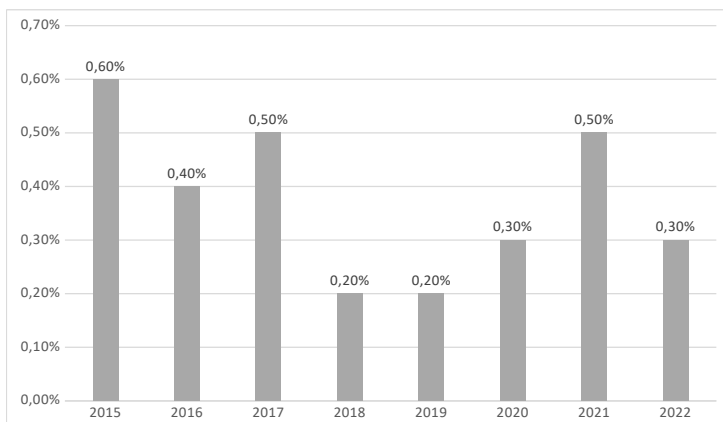
**Rysunek 14.** Udział działu „Oświata i wychowanie” w wydatkach ogółem w gminie Zambrów w latach 2015-2022

**Figure 14.** The share of the education department in total expenses in the Zambrów commune in 2015-2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: <https://bd1.stat.gov.pl/bdl/dane/teryt/tablica#> (data dostępu: 10.09.2023).

Udział działu „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa” w wydatkach ogółem w gminie Zambrów w latach 2015-2022 stanowił około 1-3% (rys. 13).

Udział działu „Oświata i wychowanie” w wydatkach ogółem w gminie Zambrów w latach 2015-2022 kształtował się na poziomie 19-27% i charakteryzował wysoką zmiennością. Najniższy udział odnotowano w 2017 roku, kiedy stanowił on 19% wydatków gminy ogółem; przełożyło się to na kwotę 7 252 642,18 zł przeznaczonych na finansowanie zadań oświatowych w gminie Zambrów (rys. 14).



**Rysunek 15.** Udział działu „Ochrona zdrowia” w wydatkach ogółem w gminie Zambrów w latach 2015-2022

**Figure 15.** Share of the health care department in total expenses in the Zambrów commune in 2015-2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/teryt/tablica#> (data dostępu: 10.09.2023).

Ochrona zdrowia jest najważniejsza w życiu każdego człowieka. Wydatki w gminie Zambrów na ten cel w latach 2015-2022 kształtowały się na poziomie 0,20-0,60% wydatków gminy ogółem. W badanym okresie nie jest bezpośrednio widoczny wzrost udziału wydatków z działu „Ochrona zdrowia” w wydatkach gminy ogółem. Najwyższe wartości na ochronę zdrowia w gminie Zambrów w analizowanym czasie przeznaczano w roku 2015, kiedy stanowiły one 0,60% wydatków ogółem; najniższe wz kolei – w latach 2018-2019 i stanowiły one 0,20% wydatków ogółem (rys. 15).

Samodzielność dochodową gminy można mierzyć za pomocą wskaźnika samodzielności finansowej (dochodowej), który wyraża się stosunkiem dochodów własnych gminy do jej wydatków budżetowych.

Zgodnie z tabelą 4, wskaźnik samodzielności finansowej gminy Zambrów w latach 2015-2022 kształtuje się na poziomie około 40-57%. Najwyższy wskaźnik samodzielności finansowej w gminie Zambrów odnotowano w 2015 roku i wyniósł on 56,82%; najniższy z kolei odnotowano w 2017 roku, i wyniósł on 40,10% – świadczy to o większym uzależnieniu JST od budżetu państwa. Warto zwrócić uwagę, iż poziom wskaźnika samodzielności finansowej gminy Zambrów miał tendencję skokową.

**Tabela 4. Wskaźnik samodzielności finansowej gminy Zambrów w latach 2015-2022**  
**Table 4. Financial independence index of the Zambrów commune in 2015-2022**

Rok	Dochody własne [zł]	Wydatki [zł]	Wskaźnik samodzielności finansowej [%]
2015	14 058 287,22	24 742 897,41	56,82
2016	14 613 208,97	30 493 190,99	47,92
2017	15 122 244,05	37 707 027,71	40,10
2018	16 337 708,55	37 887 662,63	43,12
2019	22 967 632,63	43 831 682,95	52,40
2020	26 562 096,60	44 457 459,62	59,75
2021	27 432 152,07	50 428 114,99	54,40
2022	28 720 594,30	50 759 895,24	56,58

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/teryt/tablica> (data dostępu: 26.01.2024).

## PODSUMOWANIE

Samodzielność finansowa jest utożsamiana z władztwem finansowym, tj. władztwem dochodowym i wydatkowym, dlatego też wyróżnia się jej dwie podstawowe sfery: dochodową oraz wydatkową. Dochody własne gminy stanowią o jej samodzielności dochodowej, która jest związana z możliwością określania wielkości i struktury dochodów samorządu terytorialnego. Samodzielność wydatkowa z kolei, wynika ze zdolności do dobrowolnego określania wielkości i zakresu wydatków, a w konsekwencji – zadań publicznych. Znaczna liczba mieszkańców, osób pracujących oraz niskie bezrobocie, a zarazem korzystne położenie – to czynniki sprzyjające samodzielności finansowej gminy Zambrów.

Najwyższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem w gminie Zambrów w latach 2015-2022, odnotowano w 2015 roku, i wyniósł 58,74% – co świadczy o wysokim wskaźniku samodzielności finansowej gminy. Zaś najniższy odnotowano w 2017 roku – co stanowiło 42,29%, i było zjawiskiem niekorzystnym. W 2022 roku dochody własne gminy Zambrów stanowiły 51,14% dochodów ogółem. Największą samodzielność finansową gmina osiągnęła w latach: 2015, 2020 i 2022, kiedy to dochody własne stanowiły ponad 50% dochodów ogółem. W pozostałych latach dochody własne oscylowały wokół wartości mniejszych niż 50% dochodów ogółem.

Największy udział dotacji celowych w dochodach ogółem gminy Zambrów w latach 2015-2022 odnotowano w 2017 roku, kiedy wyniósł on 41,59%, zaś najniższy – w 2015 roku, gdy osiągnął wartość – 21,88%. Znaczny udział dotacji celowych w dochodach gminy Zambrów w latach 2015-2022 należy uznać za niekorzystny, gdyż ogranicza jej samodzielność wydatkową.

W związku z tym, że największe wpływy gmina Zambrów uzyskała z podatku dochodowego od osób fizycznych, zmiany wprowadzone w 2022 roku w ramach Polskiego Ładu mogą niekorzystnie wpłynąć na dochody własne gminy i samodzielność finansową w latach kolejnych. Precyzyjniej można będzie to ocenić dopiero po przeanalizowaniu kondycji podmiotu po 2023 roku, niemniej można przewidywać, że zmniejszy się znaczenie dochodów własnych, a zwiększy się udział subwencji w dochodach ogółem. Powodem jest oczywiście wprowadzenie do systemu finansowania samorządów subwencji rozwojowej, w celu zrekompensowania utraconych dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych.

## Literatura

- Dyguś A., (2015), *Analiza poziomu samodzielności finansowej gmin w województwie mazowieckim w latach 2007–2013*, „Studia i Materiały. Wydział Zarządzania. Uniwersytet Warszawski”, nr 1, s. 55.
- Dziemianowicz, R. I., Kargol-Wasiluk, A., Bołtromiuk, A., (2018), *Samodzielność finansowa gmin w Polsce w kontekście koncepcji good governance*. „Optimum. Economic Studies”, 4(94), s. 204-219.
- Czarny A. (2016), *Założenia i realizacja samodzielności dochodowej wybranych jednostek samorządu terytorialnego*, „Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis. Seria Oeconomica”, 329(84)3, s. 43, pobrane z: <http://foliaoe.zut.edu.pl/pdf/files/magazines/2/64/848.pdf> (data dostępu: 30.11.2023).
- Czempas J. (2003), *Znaczenie dochodów własnych w budżetach wybranych gmin województwa śląskiego [w:] System finansów samorządu terytorialnego*, L. Patrzałek (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań, s. 91.
- Hok B., (2015), *Ocena zamożności gmin na przykładzie wybranych gmin województwa zachodniopomorskiego*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług”, (118), s. 123–136, pobrane z: <https://doi.org/10.18276/epu.2015.118-09> (data dostępu: 30.11.2023).
- Jastrzębska M., (2012), *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Lex a Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Kańduła S., (2023), *Polski Ład z perspektywy samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, w: E. Mатеcka-Ziemińska (red.), *Polski Ład a opodatkowanie dochodów – ujęcie prawne, finansowe i ekonomiczne*, Wydawnictwo UEP, Poznań.
- Kańduła S., (2003), *Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań, s. 43.
- Kornberger-Sokołowska E., (2012), *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Lexis-Nexis, Warszawa.
- Kornberger-Sokołowska E., (2001), *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Liber, Warszawa, s. 42.
- Miemiec W., (2018), *Prawo finansów publicznych z kuzasami i pytaniami*, Wolters Kluwer, Warszawa, s. 221.
- Piotrowska-Marczak, K., (1997), *Finanse lokalne w Polsce*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Poniatowicz M., (2014), *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.

- Poniatowicz M., (2015), *Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce*, „Nauki o Finansach”, nr 1(22), s. 15.
- Owsiak S., (2001), *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Szołno-Koguc J., (2021), *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – aspekty teoretyczne*. „Studia BAS”, 1(65), s. 9–20, pobrane z: <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.02> (data dostępu:30.10.2023).
- Surówka K., (2013), *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Teoria i praktyka*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, s. 21.
- Uryszek T., (2015), *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Polska na tle wybranych krajów Unii Europejskiej*. *Finanse Komunalne*, (12), s. 5–14.
- Zaleska B., (2011), *Analiza ryzyka działalności gminy*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku (Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607, z uwzględnieniem Dz. U. z 2006 r., nr 154, poz. 1107).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm.).
- Ustawa o z dnia 13 listopada 2003 roku *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Dz. U. z 2003 r., nr 203, poz. 1966).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku *o samorządzie gminnym*, (Dz. U. z 1990 r., nr 16, poz. 95 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku *o finansach publicznych* (Dz. U. z 2021 r., poz. 305).
- <https://samorząd.gov.pl/web/powiat-zambrowski/gmina-zambrow-h>.
- [https://www.polskawliczbach.pl/gmina\\_Zambrow#liczba-i-plec-mieszkancow](https://www.polskawliczbach.pl/gmina_Zambrow#liczba-i-plec-mieszkancow).
- Dane statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego.

# Wykaz autorów EQUILIBRIUM 2023 | nr 13

**Michał Bąkowski**, mgr  
Akademia Łomżyńska  
e-mail: bakos@wp.pl

**Radostaw Galicki**, dr  
Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku  
e-mail: radostaw.galicki@wse.edu.pl

**Weronika Grona**, lic.  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie  
e-mail: wg109104@student.sgh.waw.pl

**Dorota A. Hałaburda**, dr  
Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku  
e-mail: dorota.halaburda@wse.edu.pl

**Aneta Kulesza**, student  
Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku  
e-mail: anecia572@interia.pl

**Jakub Sawulski**, dr  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie  
e-mail: jsawul@sgh.waw.pl

