



# EQUILIBRIUM

## ZESZYTY NAUKOWE WSE

---

rocznik 2022

numer 2 (11)

## 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 2022 ROKU

dr Munir Al-Kaber  
dr Anna Cudowska-Sojko  
dr Adam Dębski  
dr Radostaw Galicki  
dr Agnieszka Grzybowska  
dr hab. Zofia Kotoszko-Chomentowska  
dr hab. Marek Jałbrzykowski  
dr hab. Mikołaj Jalinik  
dr Joanna Jończyk  
dr hab. Aleksander Maksimczuk  
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 2022

## EQUILIBRIUM 2022 | nr 2(11)

- 4**     **Monika Bobrowicz, Anna Tomaszewska, Amanda Jaworowska**  
Wybrane metody i techniki pobudzające kreatywność pracowników
- 19**    **Jarostaw Galicki**  
Ustawa o Karcie Polaka – prawnoustrojowy status jej beneficjentów i kierunek zmian legislacyjnych
- 29**    **Radostaw Galicki**  
Zawieranie umów cywilnoprawnych w miejsce umów o pracę
- 42**    **Dorota A. Hałaburda**  
Subwencja rozwojowa jednostek samorządu terytorialnego jako instrument równoważenia dochodów w świetle zmian regulacji prawnych
- 54**    **Konrad Wilczewski**  
Nierównowaga budżetowa i zadłużenie jako czynniki kształtujące sytuację ekonomiczno-finansową Suwałk (miasta na prawach powiatu) w latach 2011-2021
-

Monika **Bobrowicz** • Anna **Tomaszewska** • Amanda **Jaworowska**

## WYBRANE METODY I TECHNIKI POBUDZAJĄCE KREATYWNOŚĆ PRACOWNIKÓW

### SELECTED METHODS AND TECHNIQUES THAT STIMULATE THE CREATIVITY OF EMPLOYEES

#### STRESZCZENIE

Celem niniejszej pracy jest identyfikacja i przedstawienie wybranych metod i technik pobudzania kreatywności pracowników. Nacisk został położony na techniki oraz metody przedstawiania pomysłów, które mogą zostać wykorzystane przy tworzeniu nowej jednostki gospodarczej czy nowej komórki. Proces ten również jest niezbędny w budowaniu firmy, tudzież w jej rozwoju, a więc tworzeniu nowych produktów lub usług. W artykule zastosowano metodę analizy i krytyki literatury. W opracowaniu opisano tradycyjne sposoby działania i motywowania, w tym również te, prowadzące ku innowacjom procesowym i produkcyjnym, metody pobudzania i wspomagania kreatywności. Należą do nich: burza mózgów, metoda morfologiczna, zwana inaczej „skrzynką wylęgu ulepszeń”, diagram Ishikawy, mapa myśli oraz analiza scenariuszowa.

Podmioty gospodarcze, występujące na rynku, działają w różnorodnych branżach, zatem nie dla każdego jest możliwe użycie tej samej metody. Metody i techniki heurystyczne stanowią przeciwieństwo metod i technik algorytmicznych, do których należą modele matematyczne, procedury. Metody heurystyczne takich cech nie posiadają, wprost przeciwnie – nie precyzują dokładnie kroków prowadzących do uzyskania poprawnego rozwiązania. Ich celem jest stworzenie optymalnych warunków do wygenerowania i rozwinięcia pomysłu.

#### SŁOWA KLUCZOWE

zarządzanie personelem, prace zbiorowe,  
kreatywne rozwiązywanie problemów,  
pomysłowość

#### ABSTRACT

The purpose of this paper is to identify and present selected methods and techniques for stimulating employee creativity. The focus is on techniques and methods of presenting ideas that can be used in the creation of a new business unit or a new cell. This process is also essential in building a company, or in its development, and therefore in the creation of new products or services. The paper uses the method of literature analysis and criticism. The paper describes traditional methods of action and motivation, including those leading towards process and product innovation, methods of stimulating and supporting creativity. These include brainstorming, the morphological method, otherwise known as the “improvement hatching box,” the Ishikawa diagram, the mind map and scenario analysis.

Business entities, found in the market, operate in a variety of industries, so it is not possible to use the same method for everyone. Heuristic methods and techniques are the opposite of algorithmic methods and techniques, which include mathematical models, procedures. Heuristic methods do not have such characteristics, on the contrary, they do not specify exactly the steps leading to the correct solution. Their goal is to create optimal conditions for generating and developing an idea.

*Translated by Monika Bobrowicz*

#### KEYWORDS

personnel management, collective works,  
creative problem solving, ingenuity

## WSTĘP

Rozwiązywanie problemów to zajęcie, z którym każdy codziennie ma do czynienia. Wobec postępującej kompilacji problemów w organizacjach, konieczne jest usystematyzowane podejście do analizy oraz projektowania rozwiązań, które charakteryzują się mnogością użytych opcji. Prowadząc analizy, częstokroć nie są znane ostateczne rozwiązania, gdyż nie były one brane pod uwagę na początku rozważań. Dlatego należy kreatywnie podchodzić do rozwiązywania zadanych problemów oraz dochodzić do nich różnymi metodami.

Każda z metod twórczego myślenia ma swoje wady i zalety. Zatem, do danego problemu skuteczna czy właściwa może okazać się jedna z całego spektrum.

Praktyka biznesu oraz świat nauki poszukują wciąż nowych sposobów radzenia sobie z dynamicznymi i skokowymi zmianami, jakie zachodzą stale w świecie współczesnych organizacji. Niepewność, kolejne fale kryzysu gospodarczego, rosnąca konkurencyjność usług i produktów, rozwój nowych technologii – to tylko nieliczne czynniki wpływające na konieczność kreatywnego podejścia do zarządzania.

Właściwe gospodarowanie zasobami pracy powinno być stale doskonałe, gdyż ich jakość ulega deprecjacji, tj. starzeniu się kwalifikacji i umiejętności, zmianie struktury wymagań. Działania prowadzone w tym zakresie powinny uwzględniać (Penc, 2007, s. 18):

- dostosowanie kwalifikacji do aktualnych i przyszłych wymagań rodzajowych pracy,
- poszerzenie specjalizacji zawodowej zgodnie ze zmianami technologicznymi, organizacyjnymi, ekonomicznymi,
- zwiększenie elastyczności i dyspozycyjności pracowników, kształtowanie umiejętności samokontroli i krytycznej samooceny, pobudzanie motywacji do twórczego myślenia i działań, rozwijanie chęci i umiejętności pracy w rozmaitych zmiennych strukturach (indywidualnie, grupowo, zespołowo),
- stosowanie integracyjnego stylu kierowania – związanie ludzi z firmą,
- tworzenie klimatu kultury pracy – akceptowanie zadań, ludzi (współpracowników, kierowników, klientów),
- zapewnienie warunków sprzyjających postawom i zachowaniom korzystnym dla rozwoju osobowości, atmosfery współdziałania oraz dla celów danej organizacji.

## 1 PRZYCZYNY STOSOWANIA METOD KREATYWNEGO WYTWARZANIA POMYSŁÓW

Czasy pandemii spowodowały, iż praca zdalna była coraz częściej wykorzystywana. Takie rozwiązanie sprawia, że zniknęło ograniczenie co do miejsca wykonywanej pracy, a ta sytuacja, w konsekwencji, umożliwiła zatrudnienie się niemal na całym świecie. Przed nami pytania o największe wyzwania organizacji i kierunki rozwoju. Pytania związane z tym, jak pozyskać nowe pomysły i zaangażowanie pracowników na rzecz rozwoju firmy.

Przedsiębiorstwa mają coraz większą świadomość różnorodności kulturowej pracowników, którzy mogą potencjalnie zostać w nich zatrudnieni. Ważne jest zatem, aby stworzyć unikalny klimat i możliwości, by każdy z nich czuł się komfortowo. Taka atmosfera sprzyja rozwojowi firmy i skłania pracowników do tworzenia nowych pomysłów. Przy czym w tym kontekście nie należy pomijać na przykład różnic wieku pracowników, gdyż każdy z nich może wnieść unikalne rozwiązania, które posłużą rozwojowi danego podmiotu. Milenialsi przybywają z nowym spojrzeniem, co jest idealnym połączeniem z doświadczeniem pracowników z pokolenia Z.

Współczesne przedsiębiorstwa działają w otoczeniu, w którym zmiany zachodzą coraz szybciej i są coraz bardziej złożone. Dotyczą one także wnętrza organizacji, która – aby przetrwać i rozwijać się w tak dynamicznie zmieniających się warunkach, musi dopasować swoje funkcjonowanie do otoczenia.

Coraz trudniej jest planować działalność długoterminowo. W takiej sytuacji nie tylko nie maleje, lecz wzrasta przydatność planowania strategicznego w przedsiębiorstwie. Wynika to z faktu, że wpływa ono na ryzyko związane z prowadzeniem działalności, wymuszając systematyczne stosowanie metod analizy otoczenia firmy i jej potencjału. Ułatwia organizacji wykorzystanie szans oraz jej mocnych stron dla dalszego rozwoju i wzmocnienia pozycji na rynku. Kierownictwo przedsiębiorstwa jest odpowiedzialne za zachęcanie do generowania nowych, oryginalnych pomysłów, czyli kreatywności. Kreatywność z kolei, poprzedza innowacyjność – jest procesem rozwijania i wyrażania nowatorskich pomysłów w celu rozwiązania danych problemów lub zaspokojenia określonych potrzeb (Richard 2005, s. 123).

W procesie budowania kapitału intelektualnego, efektywność organizacji zależy w dużym stopniu od kształtowania kapitału ludzkiego. Jest wiele dróg, którymi mogą podążać współczesne, uczące się organizacje. Dostępnych jest też wiele metod, technik oraz koncepcji zarządzania tym najcenniejszym dobrem nowoczesnej firmy.

W innowacyjnym przedsiębiorstwie niezbędna jest wielotorowość w poszukiwaniu okazji do innowacji, umiejętność rozwijania pomysłów, ich wdrażania oraz dyskontowania korzyści, co pociąga za sobą konieczność posiadania pracowników ukierunkowanych na owe działania. W niewielkim stopniu jednak wiadomo, jak można to zrobić. Jak wskazują badania, orientacja zarządzających na wykorzystanie innowacyjności pracowników ma głównie charakter deklaracyjny i brakuje jasnych zasad, dzięki którym pracownik będzie wiedział w jaki sposób zostanie wynagrodzony jego

twórczy wysiłek (Kraśnicka, 2016, s. 53-66). Dlatego też potrzebne jest nowe podejście do zarządzania pracownikami, ukierunkowane na stwarzanie nowych kwalifikacji, postaw i zachowań.

W tych okolicznościach, następują swoiste redefinicje koncepcji, technik i metod zarządczych, a w szczególności dotyczy to zarządzania jednym z najcenniejszych kapitałów – kapitałem ludzkim.

W innowacyjnych przedsiębiorstwach niezbędne jest stworzenie odpowiednich warunków organizacyjnych i praktyk ZZZ (zarządzanie zasobami ludzkimi), które będą ukierunkowywały pracowników na aktywne uczestniczenie w procesie innowacyjnym danego podmiotu. Osiągnięcie zamierzonych zachowań organizacyjnych przedsiębiorstwa wymaga świadomego kreowania indywidualnych zachowań pracowników, które jest możliwe przez stosowanie praktyk ZZZ (Gableta, and Bodak, 2015, s. 95-101). Ponadto, zaangażowanie pracowników w strategiczne działania podejmowane przez przedsiębiorstwo, pozytywnie oddziałuje na ich postawy i podejmowane działania. Dzięki temu, pracownicy mają możliwość lepszego poznania i rozwoju swoich kompetencji oraz kształtowania odpowiednich zachowań i postaw. Praktyki ZZZ umożliwiają budowanie relacji między pracownikami a pracodawcą; celem jest kształtowanie pożądaných przez przedsiębiorstwo zachowań pracowników (Wright, and Nishii, 2013, s. 14). Ponadto, w opinii P. Boselie, G. Dietza i C. Boona, umożliwiają one uzyskanie pożądanęj zmiany w postawach pracowniczych (Boselie et al., 2005, s. 67-94). Pracownicy dzięki temu, że wiedzą, jakich zachowań się od nich oczekuje, mogą być bardziej skłonni do eksperymentowania.

Większość organizacji zaczyna zdawać sobie sprawę z rosnącej roli czynnika ludzkiego w kreowaniu wartości dodanej firmy. Coraz trudniejsze otoczenie, coraz szybsze tempo przemian oraz coraz silniejsza konkurencja powodują wzrost znaczenia wyszukanych strategii dbania o klienta oraz zapewnienie coraz wyższej jakości produktu i usługi. Takie zmiany powodują również szereg zmian o charakterze socjalnym, w tym: odejście od długofalowego zatrudnienia, zmiany jego form, większą ruchliwość pracowników na rynku pracy, zmiany struktur organizacyjnych w kierunku projektowych i procesowych struktur, zmiany w kierunku wspólnoty interesów zamiast wspólnoty wartości (Lewicka D. 2008, s. 134). Ponadto rozwój technologiczny wymusza niejako dostosowanie się przedsiębiorstw do wymagań współczesnego rynku i wdrażanie rozwiązań opartych o technologie informacyjne, czyniąc je wsparciem operacyjnym w realizacji założeń na poziomie strategicznym.

W związku z powyższym, niniejszy artykuł ma na celu zestawienie różnorodnych metod i technik wytwarzania nowych pomysłów. Istnieje ich wiele, a zarządzający przedsiębiorstwem powinni dobrać te, które będą najbardziej przydatne w danym przedsiębiorstwie i dostosowane do jego wielkości, struktury organizacyjnej, branży czy posiadanych zasobów ludzkich.

Współcześnie wykorzystywane metody i techniki pobudzania kreatywności mają różny stopień złożoności. Są wśród nich metody, których zadaniem jest stworzenie okoliczności sprzyjających wygenerowaniu pomysłu, np. burza mózgów, analiza morfologiczna czy wykres Ishikawy. Nazwane są metodami prostymi, ponieważ poza krót-

kim instruktązem wprowadzającym, nie wymagają one specjalnego przygotowania uczestników. W odróżnieniu od nich, metody złożone charakteryzują się wieloetapowością, a także koniecznością specjalnego wyselekcjonowania i przygotowania (przeszkolenia) grupy twórczej. Procedura poszukiwania nowatorskiego rozwiązania w metodach złożonych może być realizowana z przerwami w okresie kilku tygodni lub nawet miesięcy. Do metod złożonych należą: analiza wartości, algorytm wyważenia, a także synektyka.

## 2 ANALIZA MORFOLOGICZNA I ANALIZA SCENARIUSZOWA

**Analiza morfologiczna** (skrzynka wylęgu ulepszeń) zaliczana jest do metod heurystycznych, czyli twórczego rozwiązywania problemów. Łączy ona w sobie pierwiastek intuicyjny oraz analityczny. Jest metodą z dziedziny kombinatoryki, która stanowi swoisty symulator wyobraźni.

Analizę morfologiczną wykorzystuje się głównie jako stymulator twórczości oraz do poszukiwania nowych pomysłów, takich jak np. stworzenie nowego produktu czy udoskonalenie już istniejącego. Podstawowym założeniem tej metody jest fakt, że twórczość nie jest utożsamiana z talentem, lecz można ją stosować aktywnie i rozmyślnie, monitorować oraz nią kierować. Twórcą analizy morfologicznej jest szwajcar Fritz Zwicky. Opracował on analizę morfologiczną w latach 1938-1948, prowadząc w Kalifornii badania rozwojowe w dziedzinie rakiet.

Dla efektywnego użycia analizy, konieczne jest spełnienie kilku warunków. Podstawowym, jest stworzenie tablic (skrzynek) morfologicznych, które mają dwie główne cechy: nieduże wymiary oraz niewielką liczbę elementów, które zostały wytworzone podczas badań głównych kategorii. Powyższy warunek ma zastosowanie tylko wtedy, gdy nie korzysta się z jakichkolwiek innych narzędzi pomocniczych, które są w stanie ułatwić sprawną kombinację oraz analizę. Do takich narzędzi zalicza się program komputerowy, który pozwala na identyfikowanie atrybutów, bardzo szybką analizę i kombinację, a na końcu wybór optymalnego rozwiązania, biorąc pod uwagę zadane kryteria oceny.

Analiza morfologiczna dzieli się ze względu na formy, na: mocną i słabą. W słabej – dokonuje się analizy poprzez macierz odkrywczą Molesa. Do jej wykonania wybiera się dwa dowolne wymiary, a następnie zestawia się ich atrybuty w dwuwęściowej macierzy wstępnej. W mocnej odmianie – wykonuje się analizy wymienionych cech danego wymiaru przez wszystkie pozostałe cechy (kombinacja). Z jednej strony jest to zaleta tej metody, ponieważ stwarza możliwość bardzo dokładnej analizy oraz zbadanie wszystkich możliwych utworzonych iloczynów morfologicznych, z drugiej strony jest to wada, ze względu na pracochłonność procesu, który, przy założeniu dużej wydajności, pochłania znaczny budżet czasu. Metody, które są oparte na kombinatoryce, posiadają efekt uboczny, którym jest powstawanie dużej liczby iloczynów, które mogą stać się nieczytelne i w konsekwencji, niemożliwym staje się późniejsze wyodrębnienie realnych kryteriów oceny.



Analiza morfologiczna, wg Zwicky'ego, jest metodą logiczno-analityczną, stosowaną do poszukiwania i osiągnięcia twórczych rozwiązań problemów na drodze analizy wszystkich możliwych rozwiązań. Przebiega w trzech fazach. Pierwsza faza – to rozpoznanie problemu. Polega na wytyczeniu granic problemu oraz jego ściśle zdefiniowanie. Wyznaczenie granic ma na celu określenie całkowitego kształtu, a ściśle zdefiniowanie – ma nie zawężać rozwiązywanego problemu i ograniczać rzeczywistych rozmiarów co do ram narzuconych przez rutynę. Faza druga, zwana inaczej analizą problemu, polega na zidentyfikowaniu parametrów problemu i określeniu możliwie jak największej liczby stanów każdego z parametrów. Trzecia faza polega na syntezie problemu. W tym celu tworzy się tablice (macierze, skrzynki) morfologiczne. Kolejnym krokiem jest zredukowanie przestrzeni morfologicznej. Tworząc macierze, do jej wierszy wpisuje się parametry, a do kolumn – stany parametrów. Użycie tablicy morfologicznej umożliwia, poprzez zestawienie różnych stanów, wyznaczyć możliwe warianty rozwiązania problemu. Około 95% wszystkich kombinacji zostaje odrzuconych w czasie redukcji skrzynki morfologicznej, ze względu na pospolite rozwiązania lub ich bezsensowność. Wszystkie kryteria oceny, które są wyznaczone na etapie zdefiniowania problemu, ukażą który z pozostałych wariantów jest rozwiązaniem optymalnym, na który należy zwrócić szczególną uwagę.

Technikę analizy morfologicznej wykorzystuje się do tworzenia koncepcji o charakterze badawczym oraz koncepcji analizujących możliwości (Martyniak, 1999, s. 243). W literaturze formy zastosowania analizy można podzielić na:

- **intuicyjne (stymulacja wyobraźni)** – to twórczość artystyczna, literacka oraz inspiracja do powstawania nowych usług;
- **techniczno-technologiczne** – odnoszą się do powstania nowych wynalazków czy produktów lub udoskonalania już istniejących;
- **poszukiwanie nowych możliwości naukowo-badawczych**, np. stworzenie koncepcji w zakresie nowych aplikacji, segmentów rynkowych lub sposobów rozwoju przewagi konkurencyjnej czy analiza problemów społecznych.

Według Majaro, analiza morfologiczna znalazła swoje zastosowanie w zakresie ([https://mfiles.pl/pl/index.php/Analiza\\_morfologiczna](https://mfiles.pl/pl/index.php/Analiza_morfologiczna)):

- nowych produktów i usług,
- zastosowania nowych materiałów,
- nowych segmentów rynkowych i aplikacji,
- nowych sposobów rozwoju przewagi konkurencyjnej,
- tworzenia nowatorskich technik promocji produktów,
- identyfikacji możliwości poszerzenia rynku o nowe lokalizacje.

Analiza morfologiczna służy do rozważenia oraz rozwiązania złożonego, rzeczywistego problemu oraz znalezienia najlepszych rozwiązań spośród wielu rozmaitych możliwości. Jest najbardziej skuteczna w rozwiązywaniu stosowanych już w praktyce zagadnień czy procesów i projektowaniu nowych produktów, technologii, a także usług. Pozwala odkryć nowe pomysły. Mimo tego, że większość z nich prawdopodobnie okaże się bezużyteczna, to praca włożona w tego typu analizę może przynieść korzyści, które okażą się możliwością odnotowania ponadprzeciętnych przychodów.

Analiza morfologiczna to technika służąca do rozwiązywania złożonego, wielowymiarowego zagadnienia. Jest to systemowa i ukierunkowana metoda, umożliwiająca organizowanie istniejących informacji i generowanie nowych, kreatywnych pomysłów na projektowanie nowych produktów, technologii i usług. Analiza morfologiczna może służyć jako wariant współpracy człowieka i komputera. Metodę tę można łatwo przeprowadzić za pomocą narzędzi komputerowych i wykorzystać w kreatywności obliczeniowej, wspomaganiu komputerowego podejmowania decyzji projektowych, modelach sztucznej inteligencji, syntezie łańcuchowo-parametrycznej, architekturze parametrycznej i projektowaniu.

Przestrzeń rozwiązania problemu zależy przede wszystkim od granic skonstruowanej macierzy, a proces tworzenia nowej, odbywa się wewnątrz skrzynki morfologicznej. Mechaniczne zastosowanie metody prowadzi do powstania dużej liczby alternatyw, z których większość jest bez znaczenia i bezużyteczna. Sukces zastosowania metody zależy bezpośrednio od subiektywnych procesów oceny oraz wyboru kluczowych parametrów i różnorodności ich alternatyw, a ostatecznie – ich najbardziej użytecznej kombinacji. Brak kryteriów wyboru użytecznych kombinacji i opcji rozwiązań, generuje ich utratę. Analiza morfologiczna zwiększa możliwość uzyskania interesującego rozwiązania, ale go nie gwarantuje.

Współczesne problemy społeczeństw charakteryzują się wysoką niestabilnością, niepewnością oraz niejednoznacznością, a scenariusze rozwoju są często nieprzewidywalne i wykraczają poza określone granice przestrzeni morfologicznej. Wobec postępującej komplikacji zjawisk i problemów we współczesnych organizacjach, konieczne jest zachowanie usystematyzowanego podejścia do analizy i projektowania ich rozwiązań. Liczba możliwych wariantów i ich złożoność uniemożliwia intuicyjne poruszanie się pośród mnogości dostępnych opcji. Co istotne, podczas analiz, często o większości z nich nie ma się świadomości, ponieważ nigdy nie były one zgłoszone do rozpatrzenia. Analiza morfologiczna jest prostym i skutecznym narzędziem, które wspiera zarówno kreatywne poszukiwanie rozwiązań, jak i proces porządkowania zbiorów zjawisk czy problemów. Dlatego też należy dołożyć wszelkich starań w celu jak najszerszego jej poznania i rozpropagowania oraz dalszej popularyzacji wśród praktyków i teoretyków zagadnień zarządzania i organizacji (Martyniak, 1999, s. 242-244). Wadą analizy morfologicznej jest długi okres wdrażania i związane z tym koszty, dlatego najczęściej nie jest wykorzystywana w małych i średnich przedsiębiorstwach. Do wad można też zaliczyć pracochłonność jej wdrażania oraz to, że oparta jest na kombinatoryce, zatem posiada efekt uboczny, którym jest powstanie dużej liczby iloczynów, które mogą okazać się nieczytelne i nie jest możliwe późniejsze wykorzystanie realnych kryteriów ich oceny.

Wykorzystanie analizy morfologicznej ma szerokie zastosowanie, głównie w przedsięwzięciach innowacyjnych. Zastosowanie tej metody, występujące w literaturze przedmiotu, pozwala podzielić je na: intuicyjne (stymulacja wyobraźni) i techniczno-technologiczne. Intuicyjne stosowanie analizy morfologicznej jest obecne w twórczości artystycznej, twórczości literackiej oraz jako proces inspirujący do powstania nowych usług. Natomiast techniczno-technologiczna użyteczność, odnosi

się do działalności innowacyjnej, generowania nowych wynalazków czy produktów lub udoskonalania już istniejących; przykładowo, usprawnienie określonego pojazdu komunikacji miejskiej, poszukiwanie nowych możliwości naukowo-badawczych, np. stworzenie koncepcji w zakresie nowych aplikacji, segmentów rynkowych lub sposobów na rozwój przewagi konkurencyjnej czy analiza problemów społecznych. (Ujwary-Gil, 2003, s. 5-6)

**Analiza scenariuszowa** jest metodą kreowania wielu różnego rodzaju możliwości, które mogą pojawić się w przyszłości (tzw. scenariuszy) wraz z określeniem ich prawdopodobieństwa wystąpienia, które ma na celu ograniczyć niepewność związaną z zaplanowanym przedsięwzięciem. Służy do długookresowego prognozowania.

Metoda analizy scenariuszowej wykorzystywana jest jako jedno z narzędzi komunikacji społecznej, pobudzaniu inicjatyw twórczych oraz w zarządzaniu kryzysowym. Stosuje się ją do synchronizacji decyzji strategicznych.

W zarządzaniu organizacją, scenariusze mają za zadanie:

- pobudzenie kadry zarządzającej do myślenia o środowisku zewnętrznym przedsiębiorstwa;
- umożliwić lepsze zrozumienie szybkości zmian;
- zwrócić uwagę na kluczowe momenty w przyszłości;
- usprawnić rozpoznanie szans i zagrożeń;
- umożliwić odpowiedzi na pytania co stanie się z organizacją, jeśli wystąpi jeden z prognozowanych scenariuszy;
- umożliwiają przemyślenie konsekwencji prawdopodobnych zmian w organizacji;
- poszerzyć zakres działań organizacji;
- ulepszyć strategię pod względem odporności na niebezpieczeństwa i uelastycznienia w różnorodnych warunkach zewnętrznych;
- wspierać obserwację otoczenia organizacji oraz ocenę realizowanych strategii;
- ukazywać informacje w procesie podejmowania decyzji.

W praktyce stosuje się rozmaite podejścia, i w zależności od nich, tworzone są różne rodzaje scenariuszy. Stąd, można wyodrębnić bardziej surowe i sformalizowane analizy prospektywiczne, które są z reguły tworzone przez zewnętrznych obserwatorów, przeznaczone dla najwyższej kadry zarządzającej. Jednakże cała kadra zarządzająca niższego szczebla jest zaangażowana w proces w podejściu kolektywnym. W tym aspekcie dochodzi do największej mobilizacji wszystkich możliwych sił oraz opracowywany jest plan zmian w organizacji (Cabała 2012, s. 17-21).

Rozróżnia się cztery rodzaje scenariuszy:

- **scenariusze możliwych zdarzeń** – oparte są na intuicji, ale również wykorzystują doświadczenie. Istotą jest sformułowanie list wydarzeń ważnych dla organizacji, które mogą wystąpić w przyszłości. Zestawienie to umożliwia z wyprzedzeniem na identyfikację przyczyn zaistniałych sytuacji oraz możliwych ich kierunków zmian, siły oraz charakteru ich oddziaływania na organi-

zając. Są przydatne do oceny stopnia ryzyka, przewidywania zmian oraz wyboru celów strategicznych organizacji;

- **scenariusze symulacyjne** – wykorzystywane są do dokonywania wyprzedzającej oceny wartości poszczególnych operacji strategicznych organizacji, w zależności od oddziaływań otoczenia;
- **scenariusze stanów otoczenia** – posiadają jakościowy charakter: dotyczą oceny potencjalnej siły wpływu procesów, które znajdują się w otoczeniu organizacji wraz z szacunkowym prawdopodobieństwem ich zajścia. Oparte są na wiedzy i doświadczeniu analityków;
- **scenariusze procesów w otoczeniu** – są skoncentrowane na najbardziej istotnych procesach, kluczowych dla funkcjonowania organizacji w przyszłości, o potencjalnie dużej sile wpływu.

Jak każda metoda, analiza scenariuszowa ma swoje wady i zalety. Do wad zaliczamy:

- wysoką cenę;
- stworzone scenariusze mogą być inne niż ten, który faktycznie wystąpi;
- potrzeba zatrudnienia wielu doświadczonych specjalistów do tworzenia scenariuszy, niejednokrotnie również porad ekspertów z zewnątrz;
- zespoły, które tworzą scenariusze muszą być kreatywne; potrzeba, aby również miały intuicję i niczym nieograniczoną wyobraźnię;
- posiadanie gotowych scenariuszy nie daje gwarancji na skuteczność strategii, która na ich podstawie została opracowana – skuteczność strategii jest uwarunkowana wieloma czynnikami, np. właściwym momentem jej wdrażania.

Jeżeli zaś chodzi o zalety analizy scenariuszowej, wymienić można następujące:

- scenariusze są pomocne przy wyznaczaniu celów organizacji;
- zwiększają szansę na skuteczność podejmowanych decyzji strategicznych;
- pokazują działające mechanizmy dynamiki organizacji;
- pobudzają proces implementacji zmian;
- są elementem wspomagającym aktywne kreowanie przyszłości organizacji;
- pozwalają na wykorzystanie wyobraźni i kreatywności, myślenia nie tylko utartymi schematami, ale także tworzenia rozwiązań niekonwencjonalnych;
- ujawniają zagrożenia, ale też szanse danej organizacji.

Analiza scenariuszowa jest jedną z metod w ekonomii, służącą do przewidywania i prognozowania najbliższej przyszłości. Scenariusz stanowi potencjalną ścieżkę rozwoju przedsiębiorstwa w przyszłości. Obejmuje ona swoim zakresem czynniki, które mają wpływ na sytuację firmy na danym rynku. Pozwala również na identyfikację najważniejszych tendencji. W biznesie znajduje zastosowanie na etapie analizy strategicznej – jako element tworzenia długoterminowej strategii. Zastosowanie analizy scenariuszowej ma na celu w większym stopniu zrozumienie otaczającej rzeczywistości oraz ułatwienie podejmowania strategicznych decyzji. Z większą precyzją można dobrać odpowiednie narzędzia i szybciej reagować na zmieniające się realia. W efekcie, w większym stopniu uzyskuje się kontrolę nad przebiegiem wydarzeń,

co w konsekwencji przekłada się na jakość i trafność decyzji podejmowanych w przedsiębiorstwie (por. Z. Penc-Pietrzak 2010, s. 13-41).

Zarówno metoda morfologiczna jak i analiza scenariuszowa, z uwagi na pracochłonność, długi okres wdrażania i związane z tym koszty oraz często konieczność zatrudniania zewnętrznych ekspertów, wykorzystywane są w dużych przedsiębiorstwach wprowadzających innowacje.

### 3 BURZA MÓZGÓW I BRAINWRITING 635

**Burza mózgow** (sesja pomysłowości) należy do metod heurystycznych, czyli twórczego rozwiązywania problemów. Charakterystyczną jej cechą jest wykorzystanie intuicji uczestników procesu do rozwiązania danego problemu i praca w zespole. Sesja pomysłowości jest bardzo przydatna w szukaniu rozwiązań danego problemu.

Twórcą koncepcji burzy mózgow jest Alex Osborn, który opracował ją w połowie lat trzydziestych ubiegłego stulecia. Uważał on, że pomysły osób, które nie są związane z daną dziedziną, tworzą podstawę niekonwencjonalnych rozwiązań.

W metodzie burzy mózgow uczestniczą dwa zespoły:

- **zespół pomysłowości** – składający się z reguły od 9 do 15 osób, lecz optymalne jest 12 osób. Zadaniem zespołu jest opracowanie pomysłów w celu rozwiązania postawionego problemu. Kieruje nim przewodniczący, a idee zapisuje – sekretarz. Ważne, aby zespół był heterogeniczny (składający się z osób różnej płci, w różnym wieku, na różnych stanowiskach i o rozmaitych specjalnościach);
- **zadaniowy zespół oceniający** – składa się z ok. 3 osób, jego zadaniem jest ocena pomysłów opracowanych przez zespół pomysłowości; członkami powinni być specjaliści z dziedziny, której problem dotyczy.

Do podstawowych zasad burzy mózgow zalicza się:

- nieskrępowaną wyobraźnię;
- podawanie jak największej liczby możliwych rozwiązań;
- bezkrytyczność.

W procesie realizacji burzy mózgu rozróżnia się trzy etapy:

- **przygotowanie do burzy mózgow** – tworzenie zespołów;
- **sesja pomysłowości** – zwykle trwa nie dłużej niż godzinę; jej pora i miejsce są uzależnione od członków grupy, ich wieku i predyspozycji;
- **ocena pomysłów** – powinna nastąpić dwie doby po zakończeniu sesji pomysłowości.

Burza mózgow nazywana jest też „gieldą” lub „fabryką” pomysłów. W tej metodzie intensywnie angażuje się wszystkich uczestników, każdemu dając możliwość swobodnej wypowiedzi oraz generowania niejednokrotnie nierealnych rozwiązań określonego problemu. Technika ta polega na możliwości zgromadzenia w krótkim czasie wielu odpowiedzi, hipotez, pomysłów czy rozwiązań kłopotliwego zagadnienia. Im więcej osób bierze udział w burzy mózgow, tym więcej pomysłów można zebrać.

Dla zwiększenia skuteczności burzy mózgów, należy zastosować odpowiedni rozdział pracy pomiędzy tworzeniem pomysłów a ich jakością (Gołaś, Mazur 2010, s. 99).

Burzę mózgów można zastosować w dowolnym czasie; przygotowanie się do niej nie wymaga dużych nakładów czasu i wysiłku. Według Osborna, burzę mózgów można stosować w przypadku konkretnego pytania czy problemu; gdy pytań jest kilka, metoda może okazać się nieskuteczna. Metoda ta jest szczególnie zalecana m.in. do szukania rozwiązań/problemów, które powstają przy wdrażaniu systemu jakości. Należy pamiętać, że rozwiązanie danego problemu za pomocą burzy mózgów wymaga pomysłowości, intuicji oraz wyobraźni, a nie krytycyzmu.

Burzę mózgów można prowadzić w różnorodny sposób – zależy to od sytuacji i potrzeb oraz specyfiki problemu.

Brainwritting 635 jest chyba najciekawszą z odmian burzy mózgów. Metoda ta została opracowana w 1968 roku przez Berndta Rohrbacha. Zasady są ukryte w liczbie 635, gdzie każda z cyfr jest symbolem. Liczba 6 oznacza, że w procesie bierze udział 6 osób, które mają za zadanie wymyślić 3 pomysły, w czasie 5 minut. Technikę tę wyróżnia fakt, że pomysły nie są wypowiedzane na głos, lecz zapisywane na określonych formularzach, które krążą pomiędzy wszystkimi uczestnikami. Przebieg metody 635 jest następujący:

- sformułowanie problemu;
- wyznaczenie organizatora;
- wybór uczestników;
- wybór i przygotowanie miejsca dyskusji;
- przygotowanie formularzy;
- przeprowadzenie sesji;
- przekazanie pomysłów panelowi ekspertów, który weryfikuje zgłoszone idee i wybiera najlepsze rozwiązanie.

Osoby biorące udział w Brainwritting 635, otrzymują kartkę wraz ze sprecyzowanym problemem. Każdy na swoim formularzu zapisuje 3 rozwiązania owego problemu, następnie przekazuje formularz osobie siedzącej po prawej stronie, otrzymując jednocześnie formularz od innej osoby, na którym znów zapisuje kolejne 3 pomysły; ważne, by pomysły się nie powtarzały, mogą być zmodyfikowane już istniejące rozwiązania. Gdy każda osoba dopisze po 3 pomysły na 6 formularzach, sesję uważa się za zakończoną. W jej wyniku powstaje około 105 różnych pomysłów, podczas 30-minutowej sesji (Boutanios 2015, s. 1-7).

Ta technika pozostaje jednym z najlepszych sposobów generowania świeżych idei i angażowania pracowników wszystkich szczebli. Sesje burzy mózgów powinny być krótkie, lecz bardzo aktywne, powinny mieć jasno określony cel i gromadzić dużą liczbę pomysłów. Prowadzącym powinna być osoba entuzjastyczna, która potrafi pobudzić innych do działania oraz zapewnić atmosferę pozbawioną krytycyzmu i osądzania nowych pomysłów.

Przykłady tematów burzy mózgów, które można przeprowadzić w miejscu pracy:

- Jak powinien wyglądać nasz wyjazd integracyjny?
- Jaki jest najlepszy sposób na usprawnienie naszej pracy?

- Do czego jeszcze można wykorzystać dane narzędzie?
- W jaki sposób możemy zwiększyć nasz roczny przychód?
- W jaki sposób możemy ograniczyć koszty na reklamę?
- W jakich obszarach możemy poszukać oszczędności?
- Jak może brzmieć hasło reklamowe tego produktu?
- Do czego jeszcze można wykorzystać nasz produkt?
- W jaki sposób można usprawnić działanie tego programu?
- Gdzie znaleźć najlepszych pracowników do naszego zespołu?
- Jakie inne benefity możemy zaoferować kandydatom do pracy?

Szczególna wartość metody 635 polega na tym, że mogą w niej uczestniczyć osoby, które są mniej komunikatywne, które w tradycyjnej burzy mózgów mogłyby zostać niewysłuchane. Poza tym mogą w procesie uczestniczyć jednocześnie przełożeni i podwładni. Metoda wymaga zaledwie 6 osób zamiast 12, a więc można ją przeprowadzić samodzielnie w dziale.

Oprócz oczywistych zalet burzy mózgów, jakimi są dobre propozycje na rozwiązanie konkretnego problemu, istnieje jeszcze szereg innych aspektów przemawiających za tą metodą. Spotkanie przy rozwiązywaniu problemu może integrować zespół. Dobrze poprowadzona burza mózgów powinna zbliżyć do siebie uczestników i zmusić do interakcji. Rozwiązania problemu zaproponowane przez zespół sprawią, że uczestnicy staną się bardziej zaangażowani w ich wdrożenie. W pewien sposób decyduje zespół, nie przełożony. Burza mózgów to świetne narzędzie dla managera. Dzięki niemu może on rozwiązać naprawdę zawiłe problemy. Jest to narzędzie, które daje szansę niebycia osamotnionym w trudnym procesie decyzyjnym, przy okazji angażując i integrując zespół. Burza mózgów może być bardzo skuteczna. Trzeba jednak pamiętać, że istnieją czynniki, które mogą negatywnie wpłynąć na jej skuteczność. Należą do nich m.in.:

- obecność dominującej osobowości w pierwszym etapie;
- zbyt duża ambicja niektórych uczestników;
- uczestnicy, którzy nie pozwalają dojść innym do głosu;
- niewielka otwartość na pomysły ekspertów, którzy oceniają pomysły;
- uczestnicy, którzy łatwo zmieniają temat na niezwiązany z zadaniem.

Warto zwrócić uwagę, że warunkiem skuteczności burzy mózgów jest rozdzielenie tworzenia pomysłów od ich jakości. Aby w jak najlepszy sposób wykorzystać umiejętności i kreatywność osób zaangażowanych w proces, należy tak zorganizować burzę mózgów, aby można było zidentyfikować indywidualny wkład każdej z nich. Można także nasilić identyfikację przez przyłożenie większej wagi do wykonywanych zadań i przekonania ludzi o niepowtarzalności ich wkładu pracy albo przez podwyższenie atrakcyjności grupy w oczach jednostki.

Zdecydowanie największą wadą stosowania burzy mózgów jest możliwość spadku motywacji u pracowników. Z uwagi na to, że sukces i rozwiązanie problemu nie leżą w gestii osobistej każdego z nich, tylko od grupy jako całości, pracownicy mogą niedostatecznie przykładać się do procesu burzy mózgów. Dodatkowo może powstać u uczestników lęk przed krytyczną oceną lub przed wyśmianiem zapropono-



wanych pomysłów, co wpłynąć może na zablokowanie się konkretnego pracownika – członka grupy (<https://upskill.net.pl/metoda-635-poznaj-technike-pisanej-burzy-mozgow/>).

Metoda burzy mózgów może być stosowana we wszystkich przedsiębiorstwach, niezależnie od ich wielkości czy branży.

## 4 WYKRES ISHIKAWY I MAPA MYŚLI

Kaoru Ishikawa, profesor Uniwersytetu Tokijskiego, zaprojektował metodę rozwiązywania problemów poprzez zastosowanie diagramu przyczynowo-skutkowego. Jest to jedno z podstawowych narzędzi wykorzystywanych do zarządzania jakością w przedsiębiorstwach produkcyjnych. Budowa wykresu opiera się na zdefiniowaniu kategorii przyczyn oraz przyczyn należących do poszczególnych kategorii. Dogłębna analiza problemu pozwala rozbudować diagram Ishikawy o podprzyczyny należące do zdefiniowanych wcześniej przyczyn. Kluczową sprawą w prawidłowym zastosowaniu diagramu jest przeprowadzenie burzy mózgów w grupie interdyscyplinarnej, czego efektem jest znalezienie wszystkich możliwych przyczyn i podprzyczyn z punktu widzenia każdego obszaru przedsiębiorstwa. Należy pamiętać, że diagramu nie warto stosować w każdej sytuacji, w szczególności, gdy znana jest przyczyna źródłowa problemu. Natomiast omawiany diagram przyczynowo-skutkowy świetnie sprawdzi się w sytuacjach, w których problem dotyczy więcej niż jednego obszaru działania firmy. Zdefiniowane przyczyny powinny być następnie poddane działaniom korygującym – w celu usunięcia powstałego problemu.

Zalety diagramu przyczynowo-skutkowego Ishikawy to:

- pokazuje zależność przyczyn/przyczyny wobec problemu;
- idea budowy diagramu oparta jest na burzy mózgów zespołu pracowników;
- zawiera w sobie wszystkie możliwe przyczyny oraz podprzyczyny, i przedstawia je w prostej wizualnie formie;
- wspiera analizę istniejących problemów oraz odchyłeń procesów;
- prowadzi do identyfikacji przyczyn i kluczowych obszarów w celu wdrożenia działań korygujących;
- jest prostym do wdrożenia narzędziem zarządzania jakością (<https://leanactionplan.pl/ishikawa/>).

**Mapa myśli** (ang. *mind mapping*) – metoda notowania, opracowana przez brytyjskich naukowców: Tony'ego i Barry'ego Buzanów, która angażuje do pracy obie półkule mózgu – lewą, odpowiedzialną za logiczne myślenie, analizę, słowa i liczby oraz prawą, odpowiedzialną za wyobraźnię, rytm, kolory, postrzeganie przestrzenne i Gestalt (obraz całości). W procesie opracowywania mapy myśli, pracują razem dwie półkule, w nieograniczony sposób generując nowe pomysły. Technika mind mappingu opiera się na skojarzeniach, które od głównego hasła prowadzą przez ogólne aż do najbardziej szczegółowych. Jej zadaniem jest podniesienie wydajności oraz łatwości nauki i zapamiętywania ([https://witalni.pl/baza\\_wiedzy/techniki-kreatywnego-myslenia/](https://witalni.pl/baza_wiedzy/techniki-kreatywnego-myslenia/)).



Mapa myśli zaczyna się od umieszczenia w centrum kartki kluczowej koncepcji, wokół której prowadzi się burzę mózgów. Powiązane pomysły są połączone z centrum za pomocą linii. Mapa pomaga zachować swobodny przepływ myśli i uporządkować je na kartce w sposób, który pozwala następnie odkryć nowe połączenia, w rezultacie czego, dochodzi się do możliwego rozwiązania. Ponieważ łączy w całość zarówno tekst, jak i układ wizualny, mind mapping pozwala na bardziej kreatywny styl myślenia.

## PODSUMOWANIE

Istnieje wiele metod i technik pobudzania kreatywności pracowników. Przydatność poszczególnych z nich zależy między innymi od wielkości i struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa, branży w jakiej podmiot działa oraz osób odpowiedzialnych za ich wdrażanie. Bariery wykorzystania niektórych metod, szczególnie w mniejszych przedsiębiorstwach, mogą być koszty ich implementacji. Zarządzający przedsiębiorstwem powinni więc dobrać metodę do konkretnej sytuacji oraz specyfiki prowadzonego przez siebie podmiotu. Skuteczność przedstawionych w artykule technik została już wielokrotnie dowiedziona, natomiast efektywność, przekładająca się na udoskonalanie danej firmy, nie musi lub nie jest widoczna od zaraz. Istotną zmianą może być natychmiastowe podniesienie komfortu pracy, większe zaangażowanie pracowników i wiara w nowe możliwości.

Istnieje wiele sposobów korzystania z technik oraz modyfikowania ich do partykularnych potrzeb. Niezbędna jest jednak wiedza o nich. Dostępność metod twórczych z całą pewnością przyczyni się do osiągnięcia poprawy wyników finansowych oraz stabilności przedsiębiorstw w długim okresie.

### Wkład autorów:

Monika Bobrowicz – 40%

Anna Tomaszewska – 30%

Amanda Jaworowska – 30%

## Literatura

**Boutanios Z.**, (2015), *Creativity measurement and the 6-3-5 brainwriting*, University of Zagreb, Zagreb.

**Boselie P., Dietz G., Boon C.**, (2005), *Commonalities and Contradictions in HRM and Performance Research*. Human Resource Management Journal, No. 15.

**Cabała P.**, (2012), *Planowanie scenariuszowe w zarządzaniu bezpieczeństwem strategicznym przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.

**Chan Kim W., Mauborgne R.**, (2005), *Strategia błękitnego oceanu. Jak stworzyć wolną przestrzeń rynkową i sprawić, by konkurencja stała się nieistotna*, Wydawnictwo MT Biznes, Warszawa.

**Gableta M., Bodak A.** (2015). *Koncepcja zarządzania zasobami ludzkimi z perspektywy wzrostu innowacyjności pracowników*. „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie”, nr 1 (24).

**Gierszewska G., Romanowska M.**, (2003), *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa.

**Gołaś H., Mazur A.,** (2010), *Zasady, metody i techniki wykorzystywane w zarządzaniu jakością*, Wyd. Politechniki Poznańskiej, Poznań.

**Grzegorzczak W.,** (2017), *Nowe koncepcje marketingu w procesie tworzenia strategii marketingowej na rynkach międzynarodowych*, „Zeszyty Naukowe Polityki Europejskiej, Finanse i Marketing”, Łódź 2017.

**Kraśnicka T.,** (2016). *Działania kadry menedżerskiej zorientowane na stymulowanie innowacyjności pracowników w MŚP*. „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, Nr 278.

**Lewicka D.,** (2008), *Aspekty zarządzania pracownikami wiedzy w świetle badań empirycznych*, [w:] Red. K. Perechuda, M Sobińska, Scenariusze, dialogi i procesy zarządzania wiedzą, Difin.

**Makowiec M.,** (2009), *Strategia „błękitnego oceanu” i jej wpływ na rozwój przedsiębiorstwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego Krakowie”, Kraków, nr 801.

**Martyniak Z.,** (1999), *Metody organizacji i zarządzania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.

**Penc-Pietrzak I.,** (2010), *Planowanie strategiczne w nowoczesnej firmie*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa,

**Penc J.,** (2007), *Nowoczesne kierowanie ludźmi. Wywieranie wpływu i współdziałanie w organizacji*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.

**Richard L.,** (2005), *Zarządzanie kreatywnością i innowacją. Techniki twórczego myślenia*, Harvard Business Essentials, MT Biznes.

**Trompenaars F.,** (2010), *Kultura innowacji, kreatywność pracowników a sukces firmy*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Warszawa.

**Ujwary-Gil A.,** (2003), *Wykorzystanie analizy morfologicznej w poszukiwaniu nowej formy reklamowania produktu*, „Marketing i Rynek”, nr 6.

**Wiśniewska J., Janasz W.,** (2012), *Innowacyjność organizacji w strategii inteligentnego i zrównoważonego rozwoju*, Difin, Warszawa.

**Wright P.M., Nishii L.H.,** (2013), *Strategic HRM and organizational behaviour: Integrating multiple levels of analysis*, [w:] D. Guest, J. Paauwe, P. Wright (eds.), *Human Resource Management and Performance: Progress and Prospects*, Oxford: WileyBlackwell.

**Ziarkowski R.,** (2004), *Opcje rzeczowe oraz ich zastosowanie w formułowaniu i ocenie projektów inwestycyjnych*, WAE, Katowice.

<https://upskill.net.pl/metoda-635-poznaj-technike-pisanej-burzy-mozgow/>, data dostępu: 27.12.2022.

[https://mfiles.pl/pl/index.php/Analiza\\_morfologiczna](https://mfiles.pl/pl/index.php/Analiza_morfologiczna), data dostępu: 27.12.2022.

<https://leanactionplan.pl/ishikawa/>, data dostępu: 11.04.2023.

[https://witalni.pl/baza\\_wiedzy/techniki-kreatywnego-myslenia/](https://witalni.pl/baza_wiedzy/techniki-kreatywnego-myslenia/), data dostępu: 11.04.2023.

<https://spaceads.pl/blog/czym-jest-strategia-blekitnego-oceanu-i-jak-ja-wykorzystac/>, data dostępu: 13.04.2023.

<https://www.livecareer.pl/porady-zawodowe/burza-mozgow>, data dostępu: 13.04.2023.

Jarosław Galicki

## USTAWA O KARCIE POLAKA – PRAWNOUSTROJOWY STATUS JEJ BENEFICJENTÓW I KIERUNEK ZMIAN LEGISLACYJNYCH

### POLE'S CARD ACT – LEGAL AND CONSTITUTIONAL STATUS OF ITS BENEFICIARIES AND THE DIRECTION OF LEGISLATIVE CHANGES

#### STRESZCZENIE

Częścią polityki zagranicznej państwa polskiego jest polityka wobec Polaków zamieszkujących poza granicami Polski. Obowiązkiem państwa polskiego jest utrzymywanie łączności z rodakami z zagranicy, a także dla pragnących tego – udzielanie im pomocy w udostępnianiu i korzystaniu z narodowego dziedzictwa kulturowego. Niezwykle ważnym elementem w tym zakresie jest ustawa o Karcie Polaka. Autor w niniejszym artykule skupia się na prawnoustrojowym przedstawieniu beneficjentów instytucji Karty Polaka, a także na wskazaniu ścieżki zmian legislacyjnych w przedmiotowej ustawie. W artykule dokonano analizy prawnej oraz sięgnięto do piśmiennictwa i źródeł internetowych. Zastosowano metody badawcze analizy dokumentów oraz analizy piśmiennictwa. Na ich podstawie autor wysuwa wnioski o charakterze prawnym i praktycznym.

#### ABSTRACT

A part of the foreign policy of the Polish state is the policy towards Poles living outside Poland. It is the duty of the Polish state to maintain communication with our compatriots from abroad, and for those who wish to do so – to provide assistance in making available and using the national cultural heritage. An extremely important element in this regard is the Act on the Pole's Card. In this article, the author focuses on the legal and constitutional presentation of the beneficiaries of the Card of the Pole institution, as well as on indicating the path of legislative changes in the act in question. The article contains a legal analysis and references to literature and Internet sources. The research methods of document analysis and literature analysis were used. On their basis, the author draws legal and practical conclusions.

*Translated by Jarosław Galicki*

#### SŁOWA KLUCZOWE

Karta Polaka, Naród Polski, nowelizacje

#### KEYWORDS

Pole's Card, Polish Nation, amendments

## WSTĘP

Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o *Karcie Polaka* (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 192), zwana dalej ustawą przedmiotową lub nazywana skrótowo (uKP) jest wypełnieniem luki *quasi*-moralnej w prawie, uzupełniającej relację państwa polskiego do Polaków z zagranicy. W momencie jej uchwalenia, podobne akty prawne istniały już w innych państwach europejskich, np.: w Rumunii i Grecji – od 1998 roku, w Federacji Rosyjskiej – od 1999 roku, w Bułgarii – od 2000 roku, na Węgrzech – od 2001 roku, w Ukrainie – od 2004 roku, na Słowacji – od 2005 roku (Jagielski, Pudziannowska 2008, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publikacje/komentarze/ustawa-o-karcie-polaka-komentarz-587243978>). Ustawa o Karcie Polaka, jak każda inna, musi wpisywać się i współgrać z przepisami konstytucyjnymi i ustawowymi. Z biegiem czasu, podlega też nowelizacjom. Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie statusu prawnego beneficjentów instytucji Karty Polaka, zwanej dalej również Kartą, a także przedstawienie zmian legislacyjnych dotyczących tejże instytucji wraz z ich ukierunkowaniem.

## 1 BENEFICJENCI KARTY POLAKA I ICH UPRAWNIENIA W KONTEKŚCIE KONSTYTUCJI RP, USTAWY O KRACIE POLAKA I INNYCH USTAW ZWYKŁYCH

Ustawa o Karcie Polaka jest ustawą osobliwą. Zgodnie z jej postanowieniami, Karta Polaka nie oznacza nabycia obywatelstwa polskiego, ani stwierdzenia polskiego pochodzenia w rozumieniu odrębnych przepisów. Nie jest też dokumentem uprawniającym do przekraczania granicy, ani osiedlania się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 7). Jest zaś dokumentem potwierdzającym przynależność do Narodu Polskiego (art. 3 ust. 1). Preambuła ustawy o Karcie Polaka rzuca światło na motywy jej uchwalenia. Ustawodawca stwierdza, że ustawa ma „*realizować postanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie udzielania pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym, wypełniać moralny obowiązek wobec Polaków, którzy zmiennych losów naszej Ojczyzny utracili obywatelstwo polskie, spełniać oczekiwania tych, którzy polskimi obywatelami nigdy wcześniej nie byli, lecz ze względu na swoje poczucie tożsamości narodowej pragną uzyskać potwierdzenie przynależności do Narodu Polskiego*”. Kończąc preambułę ustawodawca zaznacza, że celem ustawy jest „*wzmocnienie więzi łączących Polaków z Macierzą oraz wsparcie ich starań o zachowanie języka polskiego oraz kultywowanie tradycji narodowej*”. Z tekstu preambuły i części artykułowanej przedmiotowej ustawy jasno wynika, iż należy ją odczytywać w kontekście przepisów ustawy zasadniczej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 2009 r., nr 114, poz. 946). Konstytucja w dwóch miejscach przejawia troskę o Polaków z zagranicy. Pierwsze, to preambuła, gdzie wskazuje, iż „*my Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej*” jesteśmy „*złączeni więzami wspólnoty z naszymi rodakami rozsianymi po świecie*”. Drugie, to art. 6 ust. 2,

gdzie jest napisane, że „Rzeczpospolita Polska udziela pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym”.

W związku z powyższym, Konstytucja rozdzielnie traktuje „Naród Polski” i „Polaków”, czy też „naszych rodaków”. „Naród Polski” to podmiot w sensie politycznym, określony jako wszyscy obywatele Rzeczypospolitej Polskiej (Piechowiak 2016, s. 141). „Polacy” oraz „rodacy” to pojęcia odwołujące się do narodu w sensie etnicznym, historycznym, kulturalnym – i nie są to obywatele polscy. Co więcej, w Konstytucji pojawia się pojęcie „narodu polskiego” pisane z małej litery. W myśl art. 6 ust. 1, „Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju”. I w tym przypadku „naród polski” to również naród w sensie etnicznym, historycznym i kulturalnym. Oznacza więc tyle samo co „Polacy” i „rodacy” (Florczak-Wątor 2016, s. 299). W tym kontekście zwraca uwagę fakt, iż ustawa o Karcie Polaka posługuje się pojęciem „Naród Polski” pisany dużą literą. Może to sugerować, iż chodzi o naród w sensie politycznym, czyli obywateli polskich, co nie odpowiadałoby literalnemu brzmieniu i wykładni Konstytucji.

Bez wątpienia, ustawa o Karcie Polaka jest wyrazem zadośćuczynienia państwa polskiego wobec Polaków, których losy historii rzuciły na obce ziemie, jak też tych, którzy po zmianie granic, znaleźli się poza polskim organizmem państwowym. Dlatego ustawa ta należy do tych, które mają za zadanie spajać członków polskiej diaspory narodowej z polską Ojczyzną, a nade wszystko z narodem polskim (tym przez małe „n” – w sensie etnicznym, historycznym i kulturowym), ale także Narodem Polskim (tym przez duże „N” – w sensie politycznym). To od beneficjentów instytucji Karty Polaka zależy jaką obiorą oni strategię – czy będą korzystać z uprawnień wynikających tylko z przedmiotowej ustawy, czy będą także korzystać z samego faktu jej posiadania. Niektórzy bowiem „nasi rodacy” przyjmują strategię aktywną i dążą do maksymalnego związania swoich perspektyw życiowych i losów z Polską. Inni przyjmują strategię zachowawczą, a Karta Polaka jest dla nich głównie instrumentem będącym udogodnieniem indywidualnej aktywności życiowej, zwłaszcza ekonomicznej (Bartnicki, Gieorgica 2014, s. 115). Należy jednak zauważyć, że są i tacy, którzy do posiadania Karty Polaka podchodzą czysto ideowo i traktują ją jak gdyby za cel ostateczny, sam w sobie, gdyż jako Polacy na obczyźnie chcą urzędowo potwierdzić swoją polskość i przynależność do narodu polskiego. Tak, czy inaczej, obowiązujące przepisy prawa w Polsce pozwalają posiadaczom Karty Polaka dążyć do bycia częścią zarówno tego etnicznego, historycznego, kulturalnego, jak i tego politycznego.

Wprowadzie uprawnieniami wynikającymi z posiadania Karty Polaka są bezpłatny wstęp do muzeów państwowych i prawo do pomocy konsula w sytuacji zagrożenia życia lub bezpieczeństwa, lecz są to również udogodnienia pobytowe: korzystanie ze świadczeń opieki zdrowotnej w stanach nagłych oraz ulgi 37% przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego w pociągach osobowych, pospiesznych i ekspresowych na podstawie biletów jednorazowych. Pozostałe uprawnienia są wprost związane z dłuższym i ciągłym przebywaniem w Polsce. Są to: zwolnienie z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę; podejmowanie i wykonywanie

działalności gospodarczej na takich samych zasadach jak obywatele polscy; korzystanie z form kształcenia i kształcenia w szkole doktorskiej, podejmowanie i odbywanie studiów oraz innych form kształcenia, uczestniczenie w działalności naukowej (art. 6 ust. 1 uKP).

Dodatkowe, istotne uprawnienia dla posiadaczy Karty Polaka wynikają z ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach* (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 519). Są oni zwolnieni z ewentualnego okazania środków finansowych na pobyt i podróż powrotną do państwa pochodzenia lub zamieszkania, jeśli poruszają się na podstawie wize w celu korzystania z uprawnień wynikających z posiadania Karty (art. 25 ust. 3 pkt 1 lit. g). W związku z tym, mogą ubiegać się o wizę Schengen lub krajową, w celu korzystania z uprawnień wynikających z Karty, ale także na podstawie zezwolenia na pobyt stały, uzyskanego „po Karcie Polaka” (art. 60 ust. 1 pkt 19a i 20). Dalej, mogą oni ubiegać się o zezwolenie na pobyt stały na czas nieoznaczony, jeśli zamierzają osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe (art. 195 ust. 1 pkt 9). Wówczas pobyt stały jest nie do przecenienia. Z jednej strony, mogą bowiem starać się o świadczenie pieniężne przeznaczone na częściowe pokrycie kosztów zagospodarowania i bieżącego utrzymania w Polsce na okres do 9 miesięcy (art. 8a ust. 1 uKP). Co ważne, świadczenie przyznaje się na wnioskodawcę, jego małżonka i małoletnie, przebywające z nim dzieci (art. 8c ust. 1 uKP). Z drugiej zaś strony, zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. *o obywatelstwie polskim* (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2185), wojewoda może uznać za obywatela polskiego cudzoziemca przebywającego nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od roku, na podstawie zezwolenia na pobyt stały, które uzyskał w związku z polskim pochodzeniem lub posiadaną Kartą Polaka. Warunkiem jest tu tylko posiadanie znajomości języka polskiego, potwierdzone urzędowym poświadczeniem na poziomie biegłości językowej co najmniej B1, świadectwem ukończenia szkoły w Polsce lub świadectwem ukończenia szkoły za granicą z wykładowym językiem polskim (art. 30 ust. 2). To oznacza już pełne włączenie do Narodu Polskiego w każdym jego sensie – etnicznym, historycznym, kulturalnym i politycznym.

## 2 NOWELIZACJE USTAWY O KARCIE POLAKA W LATACH 2008-2019

Ustawa o Karcie Polaka, od chwili jej uchwalenia do chwili obecnej, była nowelizowana wielokrotnie. Pierwsza nowela nastąpiła już po niespełna pół roku od tego momentu – za sprawą ustawy z dnia 29 lutego 2008 r. *o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* (Dz. U. z 2008 r. nr 52, poz. 305). Po pierwsze, posiadaczy Kart Polaka zwolniono od opłat za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku o wydanie wize krajowej. Po drugie, wprowadzono możliwość zwrócenia się do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego celem sprawdzenia czy wnioskodawca spełnia przesłanki do wydania decyzji odmownej na podstawie art. 19 pkt 5 i 6. Po trzecie, posiadacze Karty Polaka mogli korzystać ze świadczeń publicznej opieki zdrowotnej w stanach nagłych bezpłatnie.

Kolejna zmiana miała miejsce jeszcze tego samego – 2008 roku. Ustawa z dnia 24 października 2008 r. *o zmianie ustawy o Karcie Polaka* (Dz. U. z 2008 r., nr 214, poz. 1348) po pierwsze, dała wnioskodawcy możliwość wskazania jego narodowości polskiej lub posiadania przez niego obywatelstwa polskiego (co dotychczas odnosiło się jedynie do przodków wnioskodawcy). Po drugie, krąg osób uprawnionych do ubiegania się o Kartę Polaka poszerzono o bezpaństwowców zamieszkujących na terenie byłych republik radzieckich. Wielu naszych rodaków w niegdyśjszych czasach nie określało swojej narodowości w urzędowych dokumentach. Były bowiem naciski, by podawać narodowość rosyjską, białoruską, czy ukraińską, natomiast podawanie narodowości polskiej było niemile widziane. Po trzecie, Karty Polaka wydane osobom, które ukończyły 65 rok życia, stawały się ważne na czas nieoznaczony.

Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. *o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2016 r., poz. 753) wprowadziła już bardzo gruntowne zmiany. Warto zaznaczyć te najważniejsze. Do tekstu ustawy dodano rozdziały poświęcone świadczeniom pieniężnym dla posiadaczy Karty Polaka, osiedlających się w Polsce oraz finansowaniu wypłaty świadczeń pieniężnych z budżetu państwa. Dalej, upetnomocniono również wojewodów do prowadzenia postępowań w ramach Karty Polaka. Do warunków z art. 2 dodano oświadczenie o braku repatriacji wnioskodawców oraz ich wstępnych z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej na podstawie umów repatriacyjnych zawartych w latach 1944-1957 przez Rzeczpospolitą Polską albo Polską Rzeczpospolitą Ludową z Białoruską Socjalistyczną Republiką Radziecką, Ukraińską Socjalistyczną Republiką Radziecką, Litewską Socjalistyczną Republiką Radziecką i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich, do jednego z państw będących stroną tych umów. Zwolnienie z opłat konsularnych w związku z wydaniem wizej krajowej zawężono do przypadków korzystania z uprawnień wynikających z Karty Polaka. Nie mniej jej posiadaczy uprawniono do korzystania z pomocy konsula w sytuacji zagrożenia życia lub bezpieczeństwa. Wobec ograniczonego okresu ważności Karty, wprowadzono postępowanie wnioskowe o przedłużenie go. Znaczącym ułatwieniem proceduralnym było wprowadzenie możliwości poświadczenia znajomości języka polskiego poprzez przedłożenie świadectwa ukończenia szkoły lub studiów w Polsce lub świadectwa ukończenia szkoły za granicą z wykładowym językiem polskim. Nadto, do przesłanek odmownych dodano uczestniczenie w łamaniu praw człowieka.

Następnie, za sprawą ustawy z dnia 15 listopada 2016 r. *o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz ustawy o cudzoziemcach* (Dz. U. z 2016 r., poz. 2066) zatwierdzenie wniosków o świadczenia pieniężne przeznaczono do prowadzenia przez wojewodów (uprzednio byli to starostowie), a także wprowadzono terminy do ich składania. Kolejna nowelizacja, będąca skutkiem ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. *o zmianie ustawy o repatriacji oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2017 r., poz. 858), dawała repatriantom możliwość ubiegania się o Kartę Polaka pod warunkiem wykazania się znajomością języka polskiego w stopniu co najmniej podstawowym.

Ponadto, w nawiązaniu do ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. *o zmianie ustawy o repatriacji, ustawy o Karcie Polaka oraz ustawy o cudzoziemcach* (Dz. U. z 2017 r., poz.



2282), nade wszystko wnioskodawcy mogli już się powoływać na swoją polską narodowość, a nie tylko swoich przodków. W 2019 roku poszerzono zakres podmiotowy wnioskodawców. W myśl ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy o Karcie Polaka (Dz. U. z 2019 r., poz. 1095) dokument ten mógł być przyznany osobie: 1) nieposiadającej w dniu złożenia wniosku o wydanie Karty oraz w dniu przyznania Karty obywatelstwa polskiego, lub 2) nieposiadającej zezwolenia na pobyt stały na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lub 3) posiadającej status bezpaństwowca. Dotychczas Karta Polaka mogła być przyznawana wyłącznie osobie posiadającej w dniu złożenia wniosku o jej wydanie obywatelstwo Republiki Armenii, Republiki Azerbejdżańskiej, Republiki Białoruś, Republiki Estońskiej, Gruzji, Republiki Kazachstanu, Republiki Kirgiskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Mołdowy, Federacji Rosyjskiej, Republiki Tadżykistanu, Turkmenistanu, Ukrainy, Republiki Uzbekistanu.

### 3 OSTATNIE NOWELIZACJE USTAWY O KARCIE POLAKA W LATACH 2021-2022

Można odnieść uzasadnione wrażenie, że instytucja Karty Polaka podlega nieustannym przeobrażeniom. Rzecz naturalnie w tym, aby uwzględniły one cel i ducha ustawy, a przy tym odpowiadały potrzebom wynikającym z otaczającej rzeczywistości. Faktem jest, że zainteresowanie Kartą sukcesywnie rośnie (Hut 2021, s. 213). Wprawdzie w latach 2020-2021 odnotowano spadek wydanych dokumentów, lecz nie jest to efektem spadku zainteresowania Kartą. Przyczyn tego można upatrywać w ograniczeniach funkcjonowania dotyczących personel konsularny, jak i problemach w przekraczaniu granicy. Sumarycznie, do końca 2021 roku wydano 331 342 Karty Polaka. W 2022 roku obserwowano wręcz masowe zainteresowanie dokumentem i można sądzić, że trend wzrostowy się utrzyma. Poniższa tabela obrazuje liczbę Kart Polaka wydanych w latach 2010-2021 (<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne>).

Jeszcze w 2015 roku, przy okazji pierwszego projektu badawczego, podsumowującego „w dużej skali” obowiązywanie ustawy o Karcie Polaka, wysuwano następujące propozycje zmian: zaostrzenie kryterium etnicznego, zaostrzenie kryterium językowego, zrównanie w prawach z obywatelami polskimi, ułatwienia wizowe, ułatwienia w Polsce, na granicy i w konsulatach, bezterminowość Karty, ułatwienia w uzyskiwaniu Karty (Kowalski 2015, s. 57). Ostatnia nowelizacja ustawy o Karcie Polaka poszła w kierunku dalszego ułatwiania dostępu do pozyskania tego dokumentu.



**Tabela 1. Liczba wydanych Kart Polaka w latach 2010-2021**

Table 1. Number of Pole's Cards issued in 2010-2021

Rok	Liczba wydanych Kart Polaka
2010	19 366
2011	21 659
2012	23 220
2013	23 683
2014	24 459
2015	24 105
2016	27 458
2017	30 265
2018	34 727
2019	33 384
2020	19 925
2021	22 708

Źródło: Ministerstwo Spraw Zagranicznych, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja>, data dostępu: 2.04.2023.

Nowe regulacje wprowadziła ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. *o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2022 r., poz. 91). Po pierwsze, wprowadzono możliwość ubiegania się o Kartę Polaka po rodzicu lub jednym z dziadków wnioskodawcy, posiadających już tę Kartę (art. 13 ust. 3 pkt 9). Zgodnie z pragmatyką urzędniczą wykształconą w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku, nie wymaga się od wnioskodawcy przedkładania oryginału Karty przodka, jego decyzji o przyznaniu Karty, czy też jego paszportu. Posiadanie dokumentu należy bowiem sprawdzać w systemie CRKP (Centralny Rejestr Karty Polaka). Co więcej, liczy się sam fakt posiadania Karty, a nie jej ważność. Bez znaczenia jest to, że Karta została unieważniona ze względu choćby na uzyskanie prawa pobytu stałego, nadanie polskiego obywatelstwa, czy zgon przodka. Jeszcze raz należy podkreślić, że posiadanie Karty Polaka przez przodka stało się wystarczającą przesłanką do składania wniosków o jej wydanie. Ma to znaczący wymiar praktyczny. Wnioskodawcy nie muszą już bowiem w tym przypadku kompletować wielu dokumentów (przede wszystkim aktów stanu cywilnego) i tłumaczyć ich na język polski. Jest to oszczędność czasu i finansów. Po drugie, dopuszczono możliwość dołączenia wniosku o wydanie Karty Polaka małoletniemu do wniosku o wydanie Karty rodzica (art. 16 ust. 5). W takim wypadku, warunkiem wszczęcia postępowania w sprawie małoletniego jest pozytywna decyzja „na rodzica”. Dzień wydania decyzji o przyznaniu Karty rodzicowi powinien być również dniem wszczęcia postępowania w sprawie małoletniego. Takie rozwiązanie pozwala w trakcie jednej wizyty jak gdyby „hurtowo”, w ramach jednej rodziny, załatwić sprawy Karty Polaka rodziców i ich dzieci. Po trzecie, wprowadzono możliwość wyrażenia zgody na wydanie Karty Polaka małoletniemu przez nieobecnego rodzica przed nota-

riuszem. Dotychczas taką zgodę zależało oświadczyć przed konsulem lub wojewodą, co oznaczało konieczność stawienia się osobiście w urzędzie konsularnym lub wojewódzkim. Rzecz jest bardzo prosta, gdy chodzi o notariusza polskiego. Tu wystarczy sam akt notarialny. Natomiast w przypadku notariusza z innego państwa, akt ten należy jeszcze przetłumaczyć na język polski i dołączyć klauzulę *apostille*.

Duże zmiany, zwłaszcza organizacyjne, przyniosło rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wyznaczania wojewody właściwego w zakresie prowadzenia postępowań o przyznanie lub przedłużenie ważności Karty Polaka (Dz. U. z 2022 r., poz. 1498). Od 2017 roku wnioski dotyczące Karty Polaka mogli przyjmować tylko wojewodowie podlaski i lubelski. Obecnie każdy wojewoda w Polsce ma obowiązek obsługi cudzoziemców ubiegających się o Kartę Polaka. Łączyło się to z koniecznością utworzenia wyspecjalizowanych komórek organizacyjnych w urzędach wojewódzkich oraz wyszkolenia personelu urzędniczego. Dodatkowo, poszerzono krąg potencjalnych wnioskodawców o obywateli Ukrainy i Federacji Rosyjskiej oraz osoby posiadające status bezpaństwowca w tych państwach. Uprzednio przez wojewodów mogli być obsługiwani wyłącznie obywatele Białorusi. Obecnie jest to szczególnie ważne, gdyż wiele osób decyduje się migrować w okolicznościach niestabilnej sytuacji międzynarodowej.

## PODSUMOWANIE

Ustawa o Karcie Polaka wypełnia dług państwa polskiego wobec Polaków z zagranicy, którzy zazwyczaj wbrew swej woli znaleźli się poza swą Ojczyzną. Państwo polskie, z mocy samej Konstytucji RP, ma obowiązek troszczenia się o rodaków z zagranicy i zapewnienia im wszelkiej pomocy w zachowaniu ich łączności z polskim dziedzictwem kulturalnym. Zobowiązaniem, na gruncie przedmiotowej ustawy i polskiej konstytucji, jest więc państwo polskie. Uprawnieni – to Polacy zamieszkujący poza granicami naszego państwa, których należy postrzegać nie tylko jako petentów załatwiających swą sprawę administracyjną w konsulacie lub urzędzie wojewódzkim, lecz nade wszystko jako beneficjentów instytucji Karty Polaka.

Naturalnie, ich stosunek do instytucji Karty Polaka może być zróżnicowany. Dla niektórych samo uzyskanie Karty jest celem samym w sobie. Urzędowe potwierdzenie polskości traktują bardzo emocjonalnie i Karta jest dla nich swego rodzaju nagrodą za zachowanie języka polskiego, polskich tradycji i zwyczajów. Są też tacy, którzy chcą mniej lub bardziej skorzystać z uprawnień posiadacza Karty Polaka. Pewne uprawnienia wręcz zachęcają do pozostania w Polsce (korzystanie z systemu kształcenia oraz zakładanie i prowadzenie działalności gospodarczej na takich samych zasadach jak obywatele polscy, jak również korzystanie ze świadczeń opieki zdrowotnej w stanach nagłych).

Ustawodawca bardzo wspaniałomyślnie przyjął, iż dokument Karty Polaka potwierdza przynależność do Narodu Polskiego. Natomiast z konstytucyjnego punktu widzenia, Naród Polski to wszyscy obywatele Rzeczypospolitej. Samo uzyskanie Karty

nie jest równoznaczne z inkluzją do narodu w sensie politycznym. Jednakże instytucja Karty Polaka stanowi istotne ułatwienie w dążeniach do tego. Posiadacze Karty mogą ubiegać się o zezwolenie na pobyt stały na terytorium Polski. Wówczas, już po roku korzystania z prawa pobytu stałego, można wnioskować do wojewody o uznanie danej osoby za obywatela polskiego, pod warunkiem poświadczenia znajomości języka polskiego. Stąd też w kontekście pełnego wejścia do Narodu Polskiego, ustawa o Karcie Polaka stanowi ważne, pierwsze ogniwo. Obierając drogę „poprzez Kartę Polka”, kolejnymi są: ustawa o cudzoziemcach i ustawa o obywatelstwie polskim.

Nieco ponad 10 lat obowiązywania ustawy o Karcie Polaka upłynęło pod znakiem nowelizacji o charakterze proceduralnym, podmiotowym i bezpieczeństwa. Tak też do procedury wydawania Kart Polaka włączono Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Poszerzono zakres uprawnień wynikających z posiadania Karty – zwolniono od opłat wnioski o wizę krajową, wprowadzono prawo do bezpłatnej opieki zdrowotnej w stanach nagłych, wprowadzono możliwość ubiegania się o świadczenie pieniężne przeznaczone na częściowe pokrycie kosztów zagospodarowania i bieżącego utrzymania w Polsce, wprowadzono prawo do pomocy konsula w sytuacji zagrożenia życia lub bezpieczeństwa. Zaostrzono również kryteria ubiegania się o Kartę Polaka, ponieważ osoba zainteresowana nią lub jej wstępni nie mogli repatriować się do państw poradzieckich. Wprowadzono udogodnienie dla osób, które ukończyły 65 rok życia, bowiem ich Karty wydaje się na czas nieoznaczony, a więc z nieograniczonym terminem ważności. Zapewne z racji wielu już Kart wydanych i obowiązywania terminu ich ważności postanowiono poprawić procedury i uzupełnić je o postępowanie w sprawie przedłużenia ważności Karty Polaka. Poszerzono zakres podmiotowy beneficjentów Karty. Objęto nim bezpaństwowców i osoby powracające do Polski w ramach repatriacji. Ponadto, mogli to być nie tylko obywatele państw poradzieckich, ale wszystkie osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego oraz prawa pobytu stałego w Polsce.

Ostatnia fala nowelizacji przyniosła zupełnie nowe zmiany proceduralne, podmiotowe i organizacyjne. Zmiany te idą w kierunku jeszcze większego ułatwienia dostępu do Karty Polaka. Obecnie można ubiegać się o Kartę na podstawie jej posiadania przez rodzica lub jednego z dziadków wnioskodawcy. Wprowadzono możliwość łącznego składania wniosków „na rodzica” oraz ich małoletnie dzieci. Zaczęto honorować zgodę drugiego, nieobecnego rodzica na wydanie Karty dziecku, wyrażoną przed notariuszem. Do obsługi interesantów w sprawach Karty Polaka wprzęgnięto wszystkich wojewodów z podlegającymi im aparatami administracyjnymi – urzędami wojewódzkimi. Powiększono przy tym grono osób obsługiwanych w Polsce przez wojewodów o obywateli Ukrainy i Federacji Rosyjskiej. Na pewno tematem na odrębną, głęboką i ekspercką analizę, jest poszerzenie katalogu uprawnień posiadaczy Karty Polaka wymienionych w art. 6 przedmiotowej ustawy. Nie mniej ostatnie nowelizacje utrwalały przekonanie, iż to nie uprawnienia, a łatwość dostępu do Karty Polaka są w centrum uwagi ustawodawcy.

## Literatura

**Bartnicki S., Giorgica J. P.,** (2014), *Karta Polaka a tożsamość narodowa. Przykład Polaków w Białorusi, „Pogranicze. Studia Społeczne”*, t. XXIII.

**Florczak-Wątor M.,** (2016), *Komentarz do art. 6*, [w:] red. M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja, t. I. Komentarz. Art. 1-86*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa.

**Hut P.,** (2021), *Karta Polaka jako instrument polityki łączności z zagranicznymi rodakami w latach 2008-2020*, „Przegląd Europejski”, nr 1.

**Jagielski J., Pudziannowska D.,** *Ustawa o Karcie Polaka. Komentarz*, 2008, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/komentarze/ustawa-o-karcie-polaka-komentarz-587243978>, data dostępu: 06.04.2023. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-sttystyczne>, data dostępu: 06.04.2023.

**Kowalski M.** (2015), *Raport z badań na temat posiadaczy Kart Polaka*, [w:] red. M. Dworczyk, *Odkryte karty historii. Podsumowanie ustawy o Karcie Polaka*, Fundacja Wolność i Demokracja, Warszawa.

**Piechowiak M.,** (2016), *Komentarz do Preambuły Konstytucji*, [w:] red. M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja, t. I. Komentarz. Art. 1-86*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. z 2009 r., nr 114, poz. 946.

Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 192.

Ustawa z dnia 29 lutego 2008 r. o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. z 2008 r., nr 52, poz. 305.

Ustawa z dnia 24 października 2008 r. o zmianie ustawy o Karcie Polaka, Dz. U. z 2008 r., nr 214, poz. 1348.

Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim, t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2185.

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 519.

Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2016 r., poz. 753.

Ustawa z dnia 15 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz ustawy o cudzoziemcach, Dz. U. z 2016 r., poz. 2066.

Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o repatriacji oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2017 r., poz. 858.

Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o repatriacji, ustawy o Karcie Polaka oraz ustawy o cudzoziemcach, Dz. U. z 2017 r., poz. 2282.

Ustawa z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy o Karcie Polaka, Dz. U. z 2019 r., poz. 1095.

Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2022 r., poz. 91.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wyznaczenia wojewody właściwego w zakresie prowadzenia postępowań o przyznanie lub przedłużenie ważności Karty Polaka, Dz. U. z 2022 r., poz. 1498.

Radostaw Galicki

## ZAWIERANIE UMÓW CYWILNOPRAWNYCH W MIEJSCE UMÓW O PRACĘ

### CONCLUSION OF CIVIL LAW CONTRACTS IN PLACE OF EMPLOYMENT CONTRACTS

#### STRESZCZENIE

Celem artykułu jest wskazanie przedmiotowo istotnych różnic pomiędzy umową o pracę a umowami cywilnoprawnymi w kontekście sankcjonowanej w prawie pracy praktyki pracodawców zawierania umów prawa cywilnego w miejsce umowy o pracę. Takie działanie pracodawcy stanowi wykroczenie przeciwko prawu pracownika do zawarcia stosunku pracy.

W opracowaniu wykorzystana została głównie metoda dogmatyczno-prawna analizy stanowienia prawa. Przy omawianiu wybranych umów cywilnoprawnych posłużono się metodą teoretyczno-prawną. Odwołano się także do dorobku i wykładni judykatury.

Zatrudnienie o charakterze pracowniczym, zgodnie z prawem, może odbywać się tylko na podstawie stosunku pracy. Stosunek pracy charakteryzuje się świadczeniem pracy przez pracownika na rzecz i pod kierownictwem pracodawcy w miejscu i czasie przez niego wyznaczonym.

Zatrudnienie w warunkach podporządkowania i pracy skooperowanej jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy, i, przy zachowaniu tych warunków, nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną. Takie działanie pracodawcy stanowi wykroczenie przeciwko prawom pracownika.

#### SŁOWA KLUCZOWE

umowa o pracę, umowa cywilna,  
wykroczenie przeciwko prawom pracownika,  
Państwowa Inspekcja Pracy

#### ABSTRACT

The aim of the article is to indicate the material differences between an employment contract and civil law contracts in the context of employers' practice sanctioned by labor law of concluding civil law contracts instead of an employment contract. Such action by the employer constitutes an offense against the employee's right to enter into an employment relationship.

The study mainly uses the dogmatic and legal method of analyzing the law. When discussing selected civil law contracts, the theoretical-legal method was used. Reference was also made to the achievements and interpretation of the judiciary.

According to the law, employment of an employee nature can only take place on the basis of an employment relationship. The employment relationship is characterized by the performance of work by the employee for and under the direction of the employer at the place and time specified by the employer.

Employment under the conditions of subordination and cooperative work is employment based on an employment relationship, regardless of the name of the contract concluded by the parties and while maintaining these conditions, it is not allowed to replace the employment contract with a civil law contract. Such action by the employer constitutes an offense against the rights of the employee.

*Translated by Radostaw Galicki*

#### KEYWORDS

employment contract, civil contract,  
offense against employee rights,  
National Labor Inspectorate

## WSTĘP

Zatrudnienie może odbywać się na różnych podstawach prawnych. Z reguły są to umowne stosunki prawne. Jednym z nich jest stosunek pracy, który nawiązuje się w wyniku zawarcia umowy o pracę. Stosunek pracy jest podstawowym, kluczowym węzłem prawnym łączącym pracownika i pracodawcę w procesie pracy. Osoby fizyczne powinny więc być zatrudniane na podstawie umowy o pracę. Pomimo to, pracownik może pełnić pracę na rzecz pracodawcy na podstawie umów cywilnoprawnych. Jednak, kiedy mają wystąpić podczas wykonywania pracy przez pracownika warunki właściwe dla nawiązania stosunku pracy, pracodawca musi zawrzeć z pracownikiem umowę o pracę. W przeciwnym razie (np. zawierając w miejsce umowy o pracę – umowę zlecenia, umowę o dzieło czy umowę agencyjną), popełni wykroczenie.

Niniejsze opracowanie ma wskazać Czytelnikom przedmiotowe istotne różnice pomiędzy umową o pracę a umowami cywilnoprawnymi w kontekście sankcjonowanej w polskim prawie pracy praktyki pracodawców zawierania umów prawa cywilnego w miejsce umowy o pracę. Zawarcie umowy cywilnoprawnej w warunkach, w których powinna być zawarta umowa o pracę, stanowi bowiem jeden z przykładów wykroczeń przeciwko prawom pracownika, penalizowany bezpośrednio w Kodeksie pracy.

## 1 POJĘCIE „UMOWY”

„Umowa” – to zgodne porozumienie co najmniej dwóch stron, ustalające ich wzajemne prawa i obowiązki. Zawarcie umowy polega na złożeniu co najmniej dwóch zgodnych oświadczeń woli zmierzających do powstania, modyfikacji lub uchylecia uprawnień i obowiązków podmiotów składających te oświadczenia. Jeżeli więc oświadczenie woli określa istotne postanowienia umowy, to stanowi złożoną drugiej stronie ofertę zawarcia tej umowy. Adresat może ją przyjąć, odrzucić lub zaproponować inne warunki. Do zawarcia umowy dochodzi, gdy ustalono zgodnie wszystkie warunki będące przedmiotem negocjacji. Pozycja kontrahentów jest bowiem względem siebie – z zasady – autonomiczna i równorzędna.

Najważniejszym elementem konstrukcji wszystkich umów cywilnoprawnych jest zasada swobody umów, rozumiana jako swoboda kształtowania treści umów oraz swoboda zawierania (niezawierania) umów, a co za tym idzie – swoboda zmiany lub rozwiązania stosunku umownego. Swobodę umów należy zatem określić jako kompetencję do kształtowania przez podmioty wiążących je stosunków prawnych w drodze dwu- lub wielostronnych oświadczeń woli (Radwański, Olejniczak 2005, s. 124). Wynika to z dyspozycji normy prawnej zawartej w art. 353<sup>1</sup> k.c., zgodnie z którym, strony zawierające umowę, mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. W treści przytoczonego przepisu ustawodawca

zawarł jednak znaczne ograniczenie zasady wolności umów, mające zapobiegać nadużywaniu tej wolności. Umowa prawa cywilnego jest zatem nieważna wówczas, gdy jest sprzeczna z ustawą albo ma na celu obejście ustawy, sprzeciwia się zasadom współżycia społecznego (czyli akceptowanym przez uczestników obrotu prawnego dobrem obyczajom gwarantującym uczciwość i rzetelność wszelkich działań prawnych), a także nie odpowiada właściwości (naturze) stosunku prawnego<sup>1</sup> wiążącego strony umowy (art. 353<sup>1</sup> k.c. w związku z art. 58 § 1 i 2 k.c.). Umowę taką należy uznać za umowę pozorną (art. 83 k.c.).

## 2 POJĘCIE „UMOWY O PRACĘ”

Do niedawna, umowa o pracę była jedną z umów prawa cywilnego. Art. 441 Kodeksu zobowiązań z 1933 roku precyzował *essentialia negotii* umowy o pracę, stanowiąc, że umowa o pracę to umowa wzajemna, mocą której pracownik zobowiązuje się do pełnienia na rzecz pracodawcy pracę za wynagrodzeniem (Rozporządzenie Prezydenta RP, 1933, Dz. U. z 1933 r. Nr 82, poz. 598). Jednakże wraz z emancypacją prawa pracy do odrębnej gałęzi prawa oraz stosunku pracy do odrębnego od innych stosunków cywilnoprawnych stosunku prawnego, wyemancypowała się również umowa o pracę do odrębnej od pozostałych umów o świadczenie usług podstawy zatrudnienia pracownika przez pracodawcę, aczkolwiek również obecnie do umowy o pracę mają zazwyczaj odpowiednie zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego o zawieraniu umów i wadach oświadczeń woli.

Przepisy prawa pracy nie definiują pojęcia „umowy o pracę”. Za „umowę o pracę” uznaje się porozumienie pracownika i podmiotu zatrudniającego, polegające na złożeniu zgodnych oświadczeń woli, na mocy których **pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju w oznaczonym miejscu i czasie na rzecz oraz pod kierownictwem drugiej strony, a pracodawca do zapłaty wynagrodzenia za pracę**. Definicja ta to także wynik rozumowania *a maiore ad minus*, gdyż opiera się na zdefiniowanym w art. 22 § 1 k.p. stosunku pracy. Na podstawie tego przepisu można więc stosunek pracy określić jako stosunek prawny zachodzący pomiędzy dwoma podmiotami, z których jeden, zwany pracownikiem, obowiązany jest świadczyć osobiście i w sposób ciągły, powtarzający się, na rzecz i pod kierownictwem drugiego podmiotu, zwanego pracodawcą, pracę określonego rodzaju oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca zatrudniać pracownika za wynagrodzeniem (Florek, Zieliński 2007, s. 43). Umowa zaś nie może mieć mieszane go charakteru, łączącego elementy umowy o pracę i umowy zlecenia (Wyrok SN z 23.01.2003 r.). Prawo pracy nie dopuszcza bowiem do tworzenia hybrydowych umów stanowiących

<sup>1</sup> Stosunek prawny to ustanowiona w przepisach prawnych więź o charakterze powinnościowym pomiędzy ludźmi lub utworzonymi przez nich organizacjami, uznanymi przez normę prawną za podmioty prawa, polegająca na tym, że podmioty te mają w określonej sytuacji wobec siebie wynikające z dyspozycji normy prawnej uprawnienia i obowiązki, ich realizacja zaś zagwarantowana jest przez państwo [w:] Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., (2001), *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa, s. 107-108.



podstawę zatrudnienia. Takie umowy o pracę są dotknięte wadą pozorności i stają się nieważne *ex tunc*. Dlatego też Sąd Najwyższy trafnie stwierdził, że pozorność umowy o pracę (art. 83 k.c. w związku z art. 300 k.p.) ma miejsce nie tylko wówczas, gdy mimo jej zawarcia praca w ogóle nie jest świadczona, ale również wtedy, gdy jest faktycznie świadczona, lecz na innej podstawie niż umowa o pracę (Wyrok SN z 05.10.2006 r.).

Mimo braku definicji legalnej umowy o pracę w kodeksie pracy, zostały w jego przepisach uregulowane elementy przedmiotowo istotne tej umowy. Zgodnie z art. 29 k.p. umowa o pracę określa strony umowy, rodzaj umowy, datę jej zawarcia oraz warunki pracy i płacy, a w szczególności: 1) rodzaj pracy, 2) miejsce wykonywania pracy, 3) wynagrodzenie za pracę odpowiadające rodzajowi pracy, z wskazaniem składników wynagrodzenia, 4) wymiar czasu pracy, 5) termin rozpoczęcia pracy. Umowę o pracę zawiera się na piśmie. Ustawodawca dopuszcza jednak możliwość zawarcia tej umowy w innej formie, np. w wyniku ustnych uzgodnień pomiędzy pracownikiem a przyszłym pracodawcą. Jeżeli zatem umowa o pracę nie została zawarta z zachowaniem formy pisemnej, **pracodawca powinien, najpóźniej w dniu rozpoczęcia pracy przez pracownika, potwierdzić pracownikowi na piśmie ustalenia co do stron umowy, rodzaju umowy oraz jej obiektywnie istotnych warunków**. Kodeks pracy zastrzega więc formę pisemną, ale tylko dla celów dowodowych (*ad probationem*). Zawarta bowiem w formie ustnej, spisana odręcznie na kartce papieru, a nie na odpowiednim formularzu pracodawcy umowa o pracę jest ważna, a więc wywołuje określone skutki prawne w sferze wzajemnych praw i obowiązków pracownika oraz pracodawcy.

Natomiast art. 18 k.p. formułuje dwie podstawowe zasady prawa pracy: zasadę uprzywilejowania pracownika i zasadę automatyzmu prawnego. Postanowienia umów nie mogą być więc mniej korzystne dla pracownika niż przepisy prawa pracy, a postanowienia mniej korzystne są nieważne z mocy prawa i zamiast nich stosuje się odpowiednie przepisy prawa pracy.

Istotna jest również regulacja zawarta w art. 22 k.p., który stanowi, że zatrudnienie w warunkach typowych dla umowy o pracę jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy. Nie jest też dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu warunków wykonania pracy typowych dla umowy o pracę. W tym zakresie warto powołać orzecznictwo Sądu Najwyższego (Postanowienie SN z 23.02.2022 r.; Postanowienie SN z 17.03.2021 r.; Wyrok SN z 10.07.2019 r.; Wyrok SN z 14.09.1998 r.; Wyrok SN z 18.06.1998 r.), z którego wynika, że wobec różnych cech charakterystycznych wykonywania zatrudnienia na podstawie umowy o pracę i umów cywilnoprawnych, dla oceny rodzaju stosunku prawnego decydujące jest ustalenie, które z tych cech mają charakter przeważający oraz, jeżeli umowa wykazuje wspólne cechy dla umowy o pracę i umowy prawa cywilnego z jednakowym ich nasileniem, o jej typie (rodzaju) decyduje zgodny zamiar stron i cel umowy, który może być wyrażony także w nazwie umowy. Co więcej, sąd pracy może ustalić istnienie stosunku pracy nawet wtedy, gdy strony w dobrej wierze zawierają umowę cywilnoprawną, lecz jej treść lub sposób realizacji odpowiada cechom stosunku pracy. Jeżeli jednak umowa wykazuje wspólne cechy dla umowy o pracę



i umowy prawa cywilnego z jednakowym ich nasileniem, o jej typie (rodzaju) decyduje zgodny zamiar stron i cel umowy, który może być wyrażony także w nazwie umowy.

W przypadku stosunku pracy, z zasady odbywa się praca skooperowana. Pracownik bowiem zobowiązany jest świadczyć pracę na rzecz i pod kierownictwem nie tylko pracodawcy, lecz także bezpośrednich przełożonych. W procesie pracy, pracownik jako członek zespołu, załogi zostaje podporządkowany poleceniom osób reprezentujących pracodawcę. Zasada ścisłego hierarchicznego podporządkowania jednak ustępuje miejsca tzw. podporządkowaniu autonomicznemu, które polega na wyznaczeniu pracownikowi przez pracodawcę zadań bez ingerowania w sposób wykonania tych zadań. Pracodawca, stawiając przed określonymi grupami pracowników same tylko cele i nie wtrącając się do metod i procesu pracy, upodabnia się niewątpliwie do zleceniodawcy, usługobiorcy, np. w tzw. kontraktach menedżerskich, przy umowach pracowników wykonujących zawody twórcze, przy zatrudnieniu pracowników w formie pracy zdalnej (zob. Wyrok SN z 07.03.2006 r.; Wyrok SN z 07.09.1999 r.). Tym samym umowa o pracę staje się podstawą do nawiązania „nietypowego stosunku pracy”. Jednakże powstaje pytanie: jak traktować taką umowę w kontekście zakazu zawierania umów cywilnoprawnych w miejsce umów o pracę? Wydaje się, iż odejście od klasycznego „kierowania” pracownikiem w procesie pracy nie narusza treści umowy o pracę. Jeżeli zatem zatrudnienie nadal odbywa się przy zachowaniu warunków pracy określonych w art. 22 § 1 k.p., to zatrudnienie takie jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy i w tej sytuacji nie jest możliwe zastąpienie umowy o pracę umową prawa cywilnego.

Cechą charakterystyczną umowy o pracę jest ponadto bezwzględna zasada odpłatności, co odróżnia ją od umów cywilnoprawnych, będących podstawą zatrudnienia. Pracownik ma w stosunku do pracodawcy roszczenie o wypłatę wynagrodzenia nawet wtedy, gdy nie wykonuje lub nie może wykonywać pracy, i zostało to uregulowane w przepisach prawa pracy (np. podczas urlopu wypoczynkowego, przestoju niezawinionego przez pracownika czy w razie choroby). Ryzyko przedsięwzięcia spoczywa bowiem na pracodawcy.

Umowa o pracę jest zatem umową odpłatną, konsensualną i wzajemną (dwustronnie zobowiązującą), a także umową starannego działania. Konsensualną, ponieważ do jej zawarcia wystarczy złożenie oświadczeń woli pracownika i pracodawcy, a wzajemną, gdyż odpowiednikiem świadczenia pracy przez pracownika jest bezwzględny obowiązek wypłaty godziwego wynagrodzenia po stronie pracodawcy. Poza tym pracownik ma obowiązek starannie wykonywać pracę (czyli „starannie działać”), za jej rezultat (efekt) odpowiada zaś przeważnie pracodawca.

### 3 UMOWY CYWILNOPRAWNE

Umowy o świadczenie usług, przewidziane w Kodeksie cywilnym, nieraz stanowią podstawę do zatrudnienia konkurencyjną wobec umowy o pracę. Potwierdza to orzeczenie Sądu Najwyższego, zgodnie z którym zatrudnienie nie musi mieć charakteru pracowniczego, ponieważ praca może być świadczona także na podstawie umów cywilnoprawnych (Wyrok SN z 09.12.1999 r.).

Z kolei spośród tych umów zatrudnienie najczęściej odbywa się na podstawie umowy o dzieło, umowy zlecenia i umowy agencyjnej.

#### Umowa o dzieło

Zgodnie z art. 627 k.c., przez umowę o dzieło przyjmujący zamówienie zobowiązuje się do wykonania oznaczonego dzieła, a zamawiający – do zapłaty wynagrodzenia. Wynagrodzenie należy się przyjmującemu zamówienie w braku odmiennej umowy w chwili oddania dzieła, a jeżeli dzieło ma być oddawane częściami, a wynagrodzenie zostało obliczone za każdą część z osobna, wynagrodzenie należy się z chwilą spełnienia każdego ze świadczeń częściowych.

Umowa o dzieło jest najmniej podobną umową cywilną do umowy o pracę. Różnice są na tyle wyraźne i głębokie, że odróżnienie tych umów nie sprawia żadnych trudności. Jedynie odpłatność za pracę (wykonanie dzieła) oraz sytuacja, w której wykonawcą dzieła jest osobą fizyczną (wykonawcą może być także osoba prawna) stanowią wspólne cechy obu umów. Jednak należy zauważyć, że na wykonawcy dzieła nie spoczywa obowiązek osobistego wykonania pracy.

Brak obowiązku osobistego świadczenia pracy pod kierownictwem w miejscu i czasie wyznaczonym przez zamawiającego dzieło wiąże się z faktem, że umowa o dzieło jest umową rezultatu. Ryzyko jej wykonania (niewykonania) ponosi wykonawca. Musi on osiągnąć ustalony z góry, ściśle określony efekt, będący celem umowy. Dlatego też jego świadczenie ma charakter zobowiązania jednorazowego.

Umowa o dzieło, będąca umową rezultatu, różni się od umów starannego działania koniecznością osiągnięcia oznaczonego rezultatu ludzkiej pracy, który musi mieć charakter samoistny i musi być ucieleśniony, a więc przybrać określoną postać w świecie zjawisk zewnętrznych. Rezultat ten musi być przy tym sprawdzalny, czyli zdalny do poddania sprawdzianowi na istnienie wad fizycznych (Wyrok SN z 27.03.2013 r.).

#### Umowa zlecenia

Przez umowę zlecenia przyjmujący zlecenie zobowiązuje się do dokonania określonej czynności prawnej dla dającego zlecenie (art. 734 § 1 k.c.). Natomiast jeżeli ani z umowy, ani z okoliczności nie wynika, że przyjmujący zlecenie zobowiązał się wykonać je bez wynagrodzenia, za wykonanie zlecenia należy się wynagrodzenie.

Umowa zlecenia oraz inne nienazwane umowy o świadczenie usług, do których stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu (art. 750 w związku z art. 734 k.c.) sprawiają największe trudności w ich odróżnieniu od umowy o pracę. Obejmują one

swoim przedmiotem zobowiązanie do dokonania określonej czynności prawnej lub faktycznej, a także zobowiązanie do wykonania wielu czynności składających się na określoną usługę. W pierwszym przypadku mamy do czynienia ze świadczeniem jednorazowym, ograniczonym do konkretnej czynności prawnej bądź faktycznej. W drugim przypadku jest to z reguły świadczenie ciągłe, skutkujące powstaniem pewnej trwałej więzi prawnej.

Poza tym umowa zlecenia, tak jak umowa o pracę, jest umową starannego działania. Zleceniodawcę obciąża ryzyko związane z końcowym efektem realizacji umowy.

Ponadto, zleceniobiorca może powierzyć wykonanie zlecenia osobie trzeciej, co różni ją od umowy o pracę. Idąc tym tropem, Sąd Najwyższy stwierdził w trakcie rozważań o umowie o pracę, że umowa zlecenia z reguły określa rodzaj wykonywanych czynności i w zasadzie nie może polegać na pozostawianiu w dyspozycji zlecającego i wykonywaniu stosownie do jego potrzeb, czynności zlecanych na bieżąco, w warunkach podporządkowania (Wyrok SN z 15.10.1999 r.). Z kolei w innym orzeczeniu Sąd Najwyższy skonstatował, że, wprawdzie, w zleceniu mogą wystąpić cechy kierownictwa i podporządkowania, choć nie takie same jak w zależności właściwej dla stosunku pracy. W umowie zlecenia zleceniodawca ma bowiem możliwość kontrolowania sposobu wykonywania zlecenia oraz wpływania na miejsce jego wykonywania. Niemniej jednak wydawanie bezpośrednich, wiążących poleceń dotyczących bieżącego wykonywania zadań jest cechą charakterystyczną dla kierownictwa typowego dla stosunku pracy (Wyrok SN z 23.06.2021 r.).

Wykonującym zlecenie może być osoba fizyczna lub prawna. Natomiast pracownikiem, jak wiadomo, jest tylko osoba fizyczna.

## Umowa agencyjna

Według art. 758 § 1 k.c. przez umowę agencyjną przyjmujący zlecenie (agent) zobowiązuje się, w zakresie działalności swego przedsiębiorstwa, do stałego pośredniczenia, za wynagrodzeniem, przy zawieraniu z klientami umów na rzecz dającego zlecenie przedsiębiorcy albo do zawierania ich w jego imieniu.

Natomiast w przypadku prowizji *del credere* w umowie agencyjnej zawartej w formie pisemnej agent może, za odrębnym wynagrodzeniem i w uzgodnionym zakresie, odpowiadać za wykonanie zobowiązania przez klienta, czyli za to, że klient spełni świadczenie.

Umowa agencyjna jest umową o świadczenie usług. Świadczenie agenta ma charakter stały. „Statość to wielokrotność, powtarzalność objętych obowiązkiem agenta czynności prawnych lub faktycznych. Umowa, której przedmiotem jest zobowiązanie do dokonania jednorazowej czynności prawnej, powinna być kwalifikowana jako umowa zlecenia, zgodnie z art. 734” (P. Nazaruk 2023, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587858606/714846/ciszewski-jerzy-red-nazaruk-piotr-red-kodeks-cywilny-komentarz-aktualizowany?pit=2023-03-30&cm=URELATIONS>; data dostępu: 31.03.2023).

Z istoty umowy i przepisów kodeksowych wynika, iż obie strony umowy agencyjnej powinny profesjonalnie zajmować się działalnością gospodarczą i mogą to być zarówno osoby fizyczne jak i prawne.

## 4 CHARAKTERYSTYKA ZNAMION WYKROCZENIA Z ART. 281 PKT 1 K.P.

Ustawodawca, w art. 281 pkt 1 k.p. przewidział, iż zawarcie umowy cywilnej w miejsce umowy o pracę jest wykroczeniem przeciwko prawu pracownika i podlega karze grzywny od 1 000 zł do 30 000 zł.

Istotę omawianego wykroczenia stanowi już samo zawarcie umowy prawa cywilnego, w warunkach właściwych dla podpisania umowy o pracę. Momentem dokonania wykroczenia jest moment zawarcia umowy cywilnoprawnej. Jest to znamię szczególne strony przedmiotowej tego wykroczenia, wskazujące jednocześnie na jego formalny, bezskutkowy charakter.

Przedmiot rodzajowy ochrony stanowi praworządność, zakaz jej naruszania, indywidualny natomiast – prawo pracownika do prawidłowego zawierania umów o pracę, czyli zakaz zawierania umowy cywilnej w sytuacji, gdy powinna być zawarta umowa o pracę (M. Nałęcz, 2021, s. 939).

Wykroczenia te mają charakter indywidualny. Oznacza to, że może je popełnić tylko określony w przepisie podmiot – pracodawca, będący osobą fizyczną albo osoba działająca w jego imieniu, gdy jest on jednostką organizacyjną. Odpowiedzialna jest zawsze osoba, która osobiście podejmowała działania wskazane w art. 281 p. 1 k.p. Musi być ona także zdolna do ponoszenia winy za swój czyn.

W doktrynie zwraca się uwagę na szczególną odpowiedzialność kolegiального organu zarządzającego, w imieniu pracodawcy, zakładem pracy. Wówczas, za wykroczenia przeciwko prawom pracownika, w tym w razie zawarcia umowy prawa cywilnego w realiach pracy podporządkowanej, odpowiedzialność ponosić będą „(...) poszczególne osoby wchodzące w jego skład – stosownie do zindywidualizowanego czynu i stopnia zawinienia. Kto konkretnie ponosi odpowiedzialność za dokonanie wykroczenia – ustalić musi inspektor pracy przeprowadzający kontrolę” (Nałęcz, 2021, s. 940).

Przepis nie wskazuje wyraźnie na to, czy można wykroczenie to popełnić tylko umyślnie, czy też nieumyślnie. Przyjmuje się, że omawiane wykroczenie może być popełnione również nieumyślnie (M. Nałęcz, 2021, s. 943).

Można zresztą odnieść wrażenie, że dla ustawodawcy kwestia winy pracodawcy (osoby lub organu działającego w jego imieniu) schodzi na dalszy plan. Istotna jest obiektywna okoliczność strony przedmiotowej tego wykroczenia, w postaci zawarcia umowy cywilnoprawnej w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 powinna być zawarta umowa o pracę. Mniej zaś liczy się subiektywny zamiar podmiotu zatrudniającego, istniejący po stronie podmiotowej wykroczenia.

W nauce prawa pracy wobec tego wyrażony został trafny pogląd, że przepis art. 281 § 1 pkt 1 k.p. obejmuje swoim zakresem zarówno przypadki celowego zawierania umów cywilnoprawnych w miejsce stosunku pracy, jak i przypadki, kiedy strony – nieświadome występowania pewnych cech – błędnie kwalifikują daną umowę jako umowę cywilnoprawną (D. Książek, 2022, s. 2183-2184).

Kodeks pracy nie przewiduje odpowiedzialności za formy zjawiskowe wykroczeń przeciwko prawom pracownika. Dlatego współsprawstwo, sprawstwo kierownicze, podleganie czy pomocnictwo przy popełnianiu tego wykroczenia nie będzie karalne.

Natomiast z form stadialnych sankcją objęte jest tylko dokonanie, gdyż za zamiar i przygotowanie nie można odpowiadać, a przepis z kolei nie penalizuje usiłowania.

Sąd Okręgowy w Białymstoku słusznie zauważył, że nie każde naruszenie przepisów prawa pracy, w tym wskazane w art. 281 k.p. stanowi wykroczenie (Uzasadnienie do wyroku SO w Białymstoku z 26.09.2013 r.). Tylko wtedy możemy mówić o popełnieniu wykroczenia, jeżeli naruszenie ma ustawowe znamiona wykroczenia, określone w przepisach części ogólnej kodeksu wykroczeń. Przede wszystkim, aby dany czyn mógł być uznany za wykroczenie, konieczne jest uznanie, że jest on społecznie szkodliwy (art. 1 § 1 k.w.), co 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.).

## 5 POSTĘPOWANIE W SPRAWACH O WYKROCZENIA Z ART. 281 PKT 1 K.P.

Zawarcie umowy cywilnoprawnej, przy zachowaniu cech umowy o pracę, może być rozstrzygane w dwóch trybach: postępowania przed sądem pracy o ustalenie istnienia stosunku pracy oraz orzekania o popełnieniu wykroczenia z art. 281 pkt 1 k.p. na podstawie kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Przepisy nie regulują ich wzajemnego stosunku. Oznacza to, że wszczęcie postępowania o wykroczenie nie jest zdeterminowane rozstrzygnięciem sądu pracy ustalającym istnienie stosunku pracy. Inspektor pracy ma prawo wyboru trybu postępowania. Wydaje się także, iż obydwa postępowania mogą toczyć się równolegle. Sąd pracy wówczas orzeka wyłącznie o istnieniu stosunku pracy. Nie może orzec o popełnieniu przez pracodawcę wykroczenia i nałożyć na niego kary grzywny, gdyż takie rozstrzygnięcia nie wchodzą w zakres pojęcia „sprawy cywilnej” (art. 1 k.p.c.).

W postępowaniu przed sądem pracy stronami postępowania mogą być jedynie pracownik – jako powód i pracodawca – jako pozwany, zaś inspektor pracy w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy może co najwyżej wytoczyć powództwo na rzecz pracownika, a także wstąpić, za zgodą pracownika, do postępowania w każdym jego stadium<sup>2</sup>. Natomiast w postępowaniu w sprawie o wykroczenie przeciwko prawu pracownika, do zawarcia umowy o pracę zamiast umowy cywilnoprawnej inspektor pracy pełni rolę oskarżyciela publicznego<sup>3</sup>, a pracownik może być tylko oskarżycielem

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 631 k.p.c. w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy inspektorzy pracy mogą wytaczać powództwa na rzecz obywateli, a także wstępować, za zgodą powoda, do postępowania w tych sprawach w każdym jego stadium.

<sup>3</sup> Zgodnie z art. 17 § 2 k.p.w., w sprawach o wykroczenia przeciwko prawom pracownika określonych w Kodeksie pracy, w sprawach o wykroczenia określonych w art. 27-27b ustawy z dnia 9 lipca 2003

poślukowym. Obwinionym jest pracodawca. Prawo do reprezentowania pracownika przed sądem pracy w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy oraz obowiązek ścigania wykroczeń przeciwko prawom pracownika zostały zatem włączone przez ustawodawcę do zadań Państwowej Inspekcji Pracy (art. 10 ust. 1 pkt 11 i 15 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 roku *o Państwowej Inspekcji Pracy*).

Zanim jednak sprawa znajdzie swój finał w sądzie, inspektor PIP (art. 33 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 11 pkt 8 ustawy o PIP), w toku postępowania kontrolnego, może, w razie stwierdzenia naruszeń przepisów prawa pracy lub przepisów dotyczących legalności zatrudnienia, skierować do pracodawcy wystąpienie o ich usunięcie, a także o wyciągnięcie konsekwencji w stosunku do osób winnych. Natomiast podmiot kontrolowany lub organ sprawujący nad nim nadzór, do którego skierowano wystąpienie, jest obowiązany, w terminie określonym w wystąpieniu, nie dłuższym niż 30 dni, zawiadomić odpowiedni organ Państwowej Inspekcji Pracy o terminie i sposobie realizacji wniosków pokontrolnych (art. 36 ust. 2).

Wówczas, gdy pracodawca nie zastosuje się do wystąpienia lub naruszenie jest rażące, inspektor pracy, jeżeli uzna, że kara ta będzie wystarczająca, ma prawo nałożyć grzywnę w wysokości do 2.000 zł w drodze mandatu karnego na pracodawcę po przeprowadzeniu postępowania mandatowego, uregulowanego w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia jako postępowanie szczególne (art. 95 § 3 oraz art. 96 § 1a k.p.w.). Jednakże zgodnie z § 1b przywołanego przepisu, gdy ukarany co najmniej dwukrotnie za wykroczenie przeciwko prawom pracownika określone w Kodeksie pracy, popełnia w ciągu dwóch lat od dnia ostatniego ukarania takie wykroczenie, właściwy organ Państwowej Inspekcji Pracy może, w postępowaniu mandatowym, nałożyć grzywnę w wysokości do 5 000 zł.

Poza tym warto zaznaczyć, że, co do zasady, postępowanie przed sądem pracy w I instancji jest wolne od kosztów sądowych, także w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy (Zob. art. 96 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 35 oraz art. 97 ustawy z dnia 28 lipca 2005 roku *o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*).

W Sprawozdaniu z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2021 roku wskazano, że w 2021 roku, w wyniku 861 kontroli (9,1% ogółu przeprowadzonych), inspektorzy pracy zakwestionowali zawarcie umowy cywilnoprawnej jako zawartej w warunkach charakterystycznych dla stosunku pracy, odpowiednio: w 2020 r. – 12,3%, w 2019 r. – 14,2%. Najwięcej takich przypadków stwierdzono w branżach: handel i naprawy – 20%, przetwórstwo przemysłowe – 18,5% oraz budownictwo – 11% (Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2021 roku, s. 92; <https://www.pip.gov.pl/pl/f/v/269>

---

roku *o zatrudnianiu pracowników tymczasowych* (Dz. U. z 2019 r., poz. 1563), w sprawach o wykroczenia określonych w art. 119-123 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (Dz. U. z 2022 r., poz. 690 i 830), w sprawach o wykroczenia określonych w art. 27-28b ustawy z dnia 10 czerwca 2016 roku *o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług* (Dz. U. z 2021 r., poz. 1140), w sprawach o wykroczenie określone w art. 8e ustawy z dnia 10 października 2002 roku *o minimalnym wynagrodzeniu za pracę* (Dz. U. z 2020 r., poz. 2207), w sprawach o wykroczenia określonych w art. 10 ustawy z dnia 10 stycznia 2018 roku *o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni* (Dz. U. z 2021 r., poz. 936 i 1891), a także w sprawach o inne wykroczenia związane z wykonywaniem pracy zarobkowej, jeżeli ustawa tak stanowi, oskarżycielem publicznym jest inspektor pracy.

141/Sprawozdanie%20z%20działalności%20Państwowej%20Inspekcji%20Pracy%20-%202021.pdf#page=80; data dostępu: 02.04.2023).

PIP także wyraźnie zauważa, że wciąż wiele osób pracuje na podstawie umów cywilno-prawnych, zgodnie ze świadomie dokonanym wyborem – studenci, emeryci czy renciści, osoby pozostające w zatrudnieniu w innym podmiocie, a także prowadzący gospodarstwa rolne, w wielu przypadkach nie są zainteresowani zatrudnieniem pracowniczym, deklarując przede wszystkim niechęć do opłacania dodatkowo składek na ubezpieczenie społeczne, a także wskazując na większą elastyczność zatrudnienia na podstawie umów cywilno-prawnych, niż ma to miejsce w ramach stosunku pracy (tamże, s. 93).

W sprawozdaniu niniejszym wskazuje się, iż w praktyce najbardziej efektywnymi formami działania inspektorów pracy na rzecz łamania zakazu zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi, jest kierowanie do pracodawców poleceń i wystąpień o zmianę podstawy prawnej świadczenia pracy.

Tym niemniej Państwowa Inspekcja Pracy jest krytyczna wobec przyznanych jej przez ustawodawcę instrumentów prawnych służących przeciwdziałaniu zawierania umów prawa cywilnego w miejsce umowy o pracę. Uznaje je wręcz za niewystarczające, pozbawione siły sprawczej. Mają one charakter niewładczy, są czasochłonne i obciążone ryzykiem nieuwzględnienia przez sąd w przypadku braku współpracy ze strony zainteresowanego pracownika (powództwo o ustalenie istnienia stosunku pracy) albo mają ograniczony zakres oddziaływania (środki w postępowaniu o wykroczenie).

*De lege ferenda* PIP zatem postuluje, żeby ustawodawca przyznał inspektorom pracy uprawnienie do nakazania, w drodze decyzji administracyjnej, potwierdzenia zawarcia stosunku pracy w miejsce umowy cywilnoprawnej (zob. szerzej tamże, s. 94).

## PODSUMOWANIE

Zatrudnienie o charakterze pracowniczym, zgodnie z prawem, może odbywać się tylko na podstawie stosunku pracy. Nie przeczy to istnieniu odrębnych podstaw zatrudnienia w postaci umów prawa cywilnego, takich jak: umowa zlecenia, umowa agencyjna czy umowa o dzieło.

Stosunek pracy charakteryzuje się świadczeniem pracy przez pracownika na rzecz i pod kierownictwem pracodawcy w miejscu i czasie przez niego wyznaczonym. Pracodawca natomiast musi za pracę wypłacać godziwe wynagrodzenie. Stosunek pracy może zatem powstać w dniu zawarcia umowy o pracę lub w innym dniu wyznaczonym w umowie jako dzień rozpoczęcia pracy. Nie wyklucza to oczywiście istnienia innych stosunków zatrudnienia, czy inaczej, pełnienia pracy, powstałych w wyniku zawarcia umów cywilnoprawnych.

Umowa o pracę wywodzi się z prawa prywatnego, jednak obecnie stanowi podstawową umowę prawa pracy. Istnieją zatem pewne podobieństwa pomiędzy tą umową a umowami cywilnymi o świadczenie usług, pomimo że umowy te różnią się



od umowy o pracę. Wyłącznie umowa o pracę gwarantuje pracownikowi pełnię jego praw pracowniczych, określonych głównie w Kodeksie pracy, a na pracodawcę nakłada relatywnie najwięcej obowiązków względem pracownika.

Dlatego też zatrudnienie w warunkach podporządkowania i pracy skooperowanej, jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartą przez strony umowy i przy zachowaniu tych warunków nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną. Takie działanie pracodawcy stanowi wykroczenie zagrożone sankcją represyjną w postaci karą grzywny. Pracownik zaś może dochodzić przed sądem pracy ustalenia istnienia stosunku pracy. Ustawodawca bowiem, penalizując niezgodne z prawem zachowanie pracodawcy oraz przyznając poszkodowanemu pracownikowi prawo do wytoczenia powództwa przed sądem pracy, nakłania pracodawcę do zawierania w określonych warunkach umów o pracę jako najbardziej korzystnych dla pracownika podstaw świadczenia pracy.

Jeżeli jednak strony umowy, korzystając ze swobody zawierania umów, zgodnie wyraziły chęć nawiązania stosunku zatrudnienia na podstawie umowy cywilnoprawnej bez zachowania istotnych warunków określonych w art. 22 § 1 k.p., to takie zatrudnienie nie może być uznane za wykroczenie.

## Literatura

**Baran K. W.**, (2022) (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*. Tom II. Art. 94-304<sup>5</sup>, Warszawa.

**Florek L., Zieliński T.**, (2007), *Prawo pracy*, Warszawa.

**Książek D.**, (2022), *Komentarz do art. 281 k.p.* [w:] K. W. Baran (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*. Tom II. Art. 94-304<sup>5</sup>, Warszawa, s. 2183-2184.

**Muszalski W., Walczak K.**, (2021) (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa.

**Nazaruk P.**, (2023) [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. J. Ciszewski, LEX/el., <https://sip.lex.pl/#/commentary/587858606/714846/ciszewski-jerzy-red-nazaruk-piotr-red-kodeks-cywilny-komentarz-aktualizowany?pit=2023-03-30&cm=URELATIONS>.

Postanowienie SN z 17.03.2021 r., II PSK 67/21, LEX nr 3148233.

Postanowienie SN z 23.02.2022 r., III PSK 199/21, LEX nr 3403015.

Radwański Z., Olejniczak A., (2005), *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 roku. – *Kodeks zobowiązań*, Dz. U. z 1933 r. Nr 82, poz. 598.

*Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2021 roku*, <https://www.pip.gov.pl/pl/o-urzedzie/sprawozdania-z-dzialalnosci/142976,sprawozdanie-z-dzialalnosci-panstwowej-inspekcji-pracy-2021.html>.

Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 roku o Państwowej Inspekcji Pracy, tj. Dz. U. z 2022 r., poz. 1614.

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 roku – *Kodeks postępowania cywilnego*, tj. Dz. U. z 2021 r., poz. 1805 z późn. zm.

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

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – *Kodeks cywilny*, tj. Dz. U. z 2022 r., poz. 1360 z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 roku – *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia*, tj. Dz. U. z 2022 r., poz. 1124.

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku – *Kodeks pracy*, tj. Dz. U. z 2022 r., poz. 1510 z późn. zm.



Ustawa z dnia 28 lipca 2005 roku. *o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*, tj. Dz. U. z 2022 r., poz. 1125.

Uzasadnienie do wyroku SO w Białymstoku z 26.09.2013 r., VIII Ka 607/13, LEX nr 1893752.

**Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K.**, (2001), *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa.

Wyrok SN z 05.10.2006 r., I UK 120/06, OSNP 2007/19-20/294

Wyrok SN z 07.03.2006 r., I PK 146/05, M.P.Pr. 2006/9/474.

Wyrok SN z 07.09.1999 r., I PKN 277/99, OSNP 2001/1/18.

Wyrok SN z 09.12.1999 r., I PKN 432/99, OSNP 2001/9/310.

Wyrok SN z 10.07.2019 r., III PK 87/18, LEX nr 2692795.

Wyrok SN z 14.09.1998 r., I PKN 334/98, OSNP 1999/20/646.

Wyrok SN z 15.10.1999 r., I PKN 307/99, OSNP 2001/7/214.

Wyrok SN z 18.06.1998 r., I PKN 191/98, OSNP 1999/14/449, OSP 1999/10.

Wyrok SN z 23.01.2003 r., I PKN 786/00, OSNP 2004/2/30

Wyrok SN z 23.06.2021 r., I PSKP 18/21, LEX nr 3223823.

Wyrok SN z 27.03.2013 r., I CSK 403/12, LEX nr 1341643.

Dorota A. **Hałaburda**

# SUBWENCJA ROZWOJOWA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO JAKO INSTRUMENT RÓWNOWAŻENIA DOCHODÓW W ŚWIETLE ZMIAN REGULACJI PRAWNYCH

## DEVELOPMENT SUBSIDY FOR LOCAL GOVERNMENT UNITS AS AN INCOME BALANCE INSTRUMENT IN THE LIGHT OF CHANGES IN LEGAL REGULATIONS

### STRESZCZENIE

Dochody jednostek samorządu terytorialnego (JST) to dochody własne subwencje i dotacje. Zmiany prawne, związane z wprowadzeniem Polskiego Ładu, pandemia COVID-19, wojna na Ukrainie i wysoka inflacja spowodowały uszczuplenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Władze państwowe, chcąc zrekompensować samorządom zmniejszenie wpływów, wprowadziły do systemu ich finansowania subwencję rozwojową.

Celem artykułu jest przedstawienie przyczyn wprowadzenia subwencji rozwojowej do systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, w kontekście ostatnich zmian prawnych, oraz wskazanie zalet i wad takiego rozwiązania. W opracowaniu posłużono się metodą kwerendy literatury, dotyczącej finansowania samorządów i subwencji, oraz szczegółowej analizy i przeglądu przepisów prawnych w świetle dokonanych ostatnio zmian.

### ABSTRACT

The income of local government units (LGUs) is their own income, subsidies and conditional grants. Legal changes related to the introduction of the Polish Deal, the COVID-19 pandemic, the war in Ukraine and high inflation resulted in a reduction in the income of local government units. In order to compensate local governments for the reduction in income, the state authorities introduced a development subsidy to their financing system.

The aim of the article is to present the reasons for the introduction of the development subsidy to the system of financing local government units in the context of recent legal changes and to indicate the advantages and disadvantages of such a solution. The study uses the method of querying the literature on financing local governments and subsidies, as well as a detailed analysis and review of legal provisions in the light of recent changes.

*Translated by Dorota A. Hałaburda*

### SŁOWA KLUCZOWE

subwencja, dochody transferowe jednostek samorządu terytorialnego, funkcje subwencji, finanse samorządowe

### KEYWORDS

subsidies, transfer revenues of local government units, functions of subsidies, local finances

## WSTĘP

Do źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego zalicza się dochody własne, subwencje i dotacje. Dochody własne pochodzą głównie z podatków i opłat lokalnych oraz udziałów we wpływach z podatków dochodowych. Subwencja służy głównie do wyrównania różnic w poziomie dochodów samorządów i ochrony jednostek słabszych finansowo. Natomiast część oświatowa subwencji ogólnej, służy do finansowania oświaty.

Ostatnie zmiany prawne wprowadzone w podatkach w ramach Polskiego Ładu, dotyczyły między innymi obniżenia stawki w podatku dochodowym od osób fizycznych z 17% do 12% oraz podniesienia kwoty wolnej od podatku. Spowodowało to uszczuplenie bazy dochodowej jednostek samorządu terytorialnego, gdyż posiadają one udziały we wpływach z tych podatków. Władze państwowe, chcąc to zrekompensować, wprowadziły do systemu finansowania samorządów subwencję rozwojową. Rozwiązanie takie ma swoje zalety i wady. Subwencje i dotacje, jako transfery z budżetu państwa, ograniczają samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego. Władze samorządowe mają możliwość wydatkowania środków z subwencji na dowolne cele, mają więc samodzielność wydatkową, nie mogą jednak, przy podejmowaniu własnych decyzji, zwiększyć dochodów z tytułu subwencji. Ogranicza więc to ich samodzielność dochodową.

## 1 CHARAKTERYSTYKA SUBWENCJI OGÓLNEJ

W polskim prawie nie zdefiniowano pojęcia „subwencji”. W doktrynie prawa finansów publicznych przyjęto się określać subwencje, jako świadczenia publicznoprawne państwa na rzecz innych podmiotów publicznych o charakterze bezwrotnym, ogólnym, bezwarunkowym i nieodpłatnym (<https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/BASLeksykon>, data dostępu: 30.12.2022).

Na mocy przepisów ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.) wydatki budżetu państwa przeznaczają się na subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego (art. 112 ust. 1 pkt 3) oraz na subwencje dla partii politycznych (art. 112 ust. 1 pkt 6). Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2267, z późn. zm.), subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego składa się z:

- części wyrównawczej dla gmin, powiatów i województw,
- części oświatowej dla gmin, powiatów i województw,
- części równoważącej dla gmin i powiatów,
- części regionalnej dla województw,
- części rozwojowej dla gmin, powiatów i województw.

Subwencje przekazywane są najczęściej z budżetu centralnego do budżetów JST, zgodnie z kryteriami mającymi zobiektywizować sposób przekazywania środków. Środki, jakie otrzymuje jednostka samorządu terytorialnego, są uzależnione od spełnienia przez nią określonych kryteriów. Otrzymane przez samorząd terytorialny kwoty subwencji nie mają z góry określonego celu. Władze samorządowe samodzielnie decydują o sposobie ich wykorzystania. W literaturze przedmiotu wyodrębniane są cechy charakterystyczne subwencji, takie jak (Kołaczkowski, Ratajczak 2010, s. 115):

- ogólny charakter – subwencja przeznaczana jest na realizację ogółu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego;
- przymusowość – kwota subwencji, która nie została przekazana danej jednostce samorządu terytorialnego, powinna być wyegzekwowana na drodze przymusowej za pomocą egzekucji administracyjnej bądź sądowej;
- uzupełnianie przez subwencję dochodów własnych jednostki samorządu terytorialnego – nie może ona stanowić podstawowego źródła dochodów tej jednostki;
- obligatoryjny charakter – oznacza to, że w granicach określonych ustawami, subwencje ogólne są jednostce samorządu terytorialnego gwarantowane.

Pozostałe cechy subwencji to: bezzwrotność, nieodpłatność, złożoność struktury oraz to, że stanowi formę dofinansowania każdej jednostki samorządu terytorialnego (Smiechowicz 2021 s. 42). Dodatkową, równie istotną, cechą subwencji ogólnej jest to, że nie jest ona powiązana z celem, na który mają być wydatkowane środki publiczne. Ten rodzaj transferu z budżetu państwa nie jest obwarowany żadnymi warunkami, i w konsekwencji – w pewnym stopniu może przyczyniać się do niwelowania rozpiętości w wielkości dochodów osiąganych z podatków przez konkretne jednostki samorządu terytorialnego (Patrzałek 2010, s. 193). Subwencję ogólną w Polsce cechuje również zobiektywizowana metoda przyznawania, zawarta w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Jeśli jednostka samorządowa spełni kryteria ustawowe, wówczas jest jej przekazywana subwencja. Do cech subwencji należą też: scentralizowanie w sferze dochodowej i zdecentralizowanie w sferze wydatkowej.

Istnieje wiele funkcji, które spełnia subwencja ogólna. Można do nich zaliczyć (Kornberger-Sokołowska 2012, s. 110-113):

- funkcję finansowania zadań – polegającą na przekazaniu jednostkom samorządu terytorialnego rozdzielanych centralnie środków publicznych przeznaczonych na realizację ich zadań własnych;
- funkcję wyrównawczą – związaną z kryteriami oceny dochodowości konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. Prawnie wyznacza się kryteria pozwalające ocenić, na podstawie porównania dochodów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, poziom dochodów budżetowych ze wszystkich lub z wybranych źródeł. Podstawę wyrównania może stanowić porównanie do jednostki o najwyższym poziomie dochodów lub do określonej w wyniku tych obliczeń tzw. średniej dochodowości;
- funkcję motywacyjną – zgodnie z którą subwencja ogólna wyrównuje poziom dochodów tylko do konkretnego poziomu i powinna wpływać na jednostki

samorządu terytorialnego w taki sposób, żeby pozyskiwały dochody we własnym zakresie. W przeciwnym razie, osłabiłaby efektywność samorządów w pozyskiwaniu innych dochodów budżetowych;

- funkcję rekompensującą – związaną z dodaniem elementów obliczeniowych, pozwalających na dostarczenie dochodów jednostkom samorządu terytorialnego, w przypadku gdy ich dochody własne zostają ograniczane bądź likwidowane. Elementy te są wprowadzane, gdy zostają uszczuplone dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego bez ograniczenia zakresu ich zadań. Funkcja rekompensująca w sposób ścisły łączy się z realizacją zasady odpowiedniości środków do wykonywanych zadań.

Subwencjonowanie uważane jest za podstawową konsekwencję decentralizacji państwa i finansów publicznych oraz stosowania zasady pomocniczości. Subwencje zostały wprowadzone do systemu finansowania samorządów w Polsce w 1990 roku. System finansów samorządu terytorialnego powinien zapewnić jednostkom samorządowym wpływy wystarczające do samodzielnego wykonywania zadań publicznych. Głównym źródłem finansowania samorządów powinny być dochody własne, głównie pochodzące z podatków i opłat. Im wyższe dochody własne JST, tym większe szanse na samodzielne finansowanie realizacji zadań (Sekuła 2016, s. 6).

Subwencja jest jedną z form wyrównania różnic w dochodach, zarówno bogatych, jak i biedniejszych jednostek samorządu terytorialnego. Różnice te wynikają z wielu czynników, takich jak zróżnicowanie warunków geograficznych, zasobów surowcowych, zlokalizowania przemysłu czy atrakcyjności przyrodniczej, co w konsekwencji prowadzi do nierównomiernego zlokalizowania źródeł dochodów (Bukowski i in. 2003, s. 25).

System subwencjonowania niweluje nadmierne zróżnicowanie dochodowe jednostek, skutkujące nieakceptowanymi społecznie różnicami w tworzeniu warunków życia ludności. Subwencje powinny zapewniać adekwatność dochodów w stosunku do przypisanych zadań. To element systemu redystrybucji środków publicznych, stanowiący źródło wpływów uzupełniających dochody własne. Uzupełnianie dochodów odbywa się głównie za pomocą środków publicznych z budżetu państwa, choć dopuszcza się, aby pochodziły one z innych jednostek samorządu terytorialnego tego samego szczebla. Przy czym, strumień środków kierowany jest z jednostek o dochodach wyższych do jednostek o dochodach niższych. Od strony finansowej, całkowita wielkość subwencji zależy od wielkości oraz struktury dochodów i wydatków publicznych, deficytu i strategii jego kształtowania (Sekuła 2016, s. 6). Należy jednak zauważyć, że subwencje ograniczają samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego.

Subwencja ogólna stanowi więc skomplikowany, zobiektywizowany system zasilania budżetów poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w środki, których rolą jest zapewnienie wszystkim szczeblom, bez względu na ich kondycję ekonomiczną, funduszy na finansowanie podstawowych, określonych przepisami prawa zadań (Ofiarski 2002, s. 160).

Subwencja określana jest jako świadczenie, które stanowi odrębną – od dotacji celowych i udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych – formę transferu środków:

- z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, mając na celu uzupełnienie środków własnych tych budżetów lub,
- do budżetów jednostek samorządu terytorialnego o charakterze ogólnym, bezzwrotnym, nieodpłatnym, bezwarunkowym i obiektywnie określonym (Ruśkowski, Salachna 2004, s. 55).

## 2 PRZYCZYNY WPROWADZENIA SUBWENCJI ROZWOJOWEJ

System dochodów jednostek samorządu terytorialnego został określony w art. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2022 r., poz. 2267). Do dochodów tych zaliczamy dochody własne, subwencję ogólną, i dotacje celowe z budżetu państwa.

Dochody własne, wynikają z własnych tytułów prawnych danej jednostki do ich osiągnięcia. To znaczy, że może je uzyskiwać ona sama, bez pośrednictwa np. Skarbu Państwa. Dochody własne to głównie podatki i opłaty lokalne. Jednostki samorządu terytorialnego mają również swój udział w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) oraz podatku dochodowym od osób prawnych (CIT). 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 PIT i CIT**

Table 1. Shares of local government units in PIT and CIT

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, przy czym większe znaczenie ma podatek dochodowy od osób fizycznych. Należy również wskazać, że 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 nie spełniałyby jednak wszystkich potrzeb finansowych samorządów, przez co muszą być one uzupełniane innymi wpływami, takimi jak subwencje i dotacje.

Jedną z przyczyn wprowadzenia subwencji rozwojowej do systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, są zmiany 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) wprowadzone w ramach Polskiego Ładu. Szczególnie dla gmin i miast na prawach powiatu istotne są wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych. Są one jednak sukcesywnie ograniczane przez ustawodawcę. W ciągu ostatnich lat miały miejsce zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych, takie jak (<https://www.biznes.gov.pl/pl/porta/004173>, data dostępu: 30.12.2022):

- wprowadzenie tak zwanego PIT-u dla młodych,
- podwyższenie drugiego progu podatkowego do 120 000 zł,
- kilkukrotne obniżenie stawki PIT – początkowo do 17%, a obecnie do 12%,
- podwyższenie kwoty wolnej od podatku do 30 000 zł.

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 przeszło 208 mld zł; od 2023 r. – ponad 27 mld zł rocznie ([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).

Kolejną przyczyną wprowadzenia subwencji rozwojowej są zmiany, choć w mniejszym stopniu, we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych. W ostatnich latach zmiany w CIT, które spowodowały ograniczenie dochodów samorządów, to m. in.:

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

Należy również zauważyć, że w 2022 roku jednostki samorządu terytorialnego otrzymały, po raz pierwszy, środki z udziałów w PIT i CIT, nie zgodnie z wysokością rzeczywistych wpływów podatkowych, lecz ryczałtowo, na podstawie prognoz, obliczonych na 2021 rok i przy założeniu inflacji na poziomie 3,3%.

Kolejną przyczyną, zmniejszającą bazę podatkową gmin, to zmiany w karcie podatkowej, z której wpływy zasilają budżety gmin. 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 formie 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 ich sytuację finansową.

Inne przyczyny pogorszenia się sytuacji finansowej samorządów to pandemia COVID-19, wybuch wojny na Ukrainie i wysoka inflacja. Zjawiska te powodują rosnące koszty energii, pracy oraz materiałów i usług. Obecnie podstawowym czynnikiem wzrostu kosztów wykonywania zadań publicznych są ceny energii oraz surowców



energetycznych. Równocześnie rośnie presja inflacyjna na wzrost wynagrodzeń, który będzie też dodatkowo wymuszony podwyżką wynagrodzenia minimalnego. Ponadto, rosną koszty wykonywanych zadań przez samorządy.

Kolejnym czynnikiem zwiększającym wydatki samorządów, jest obecność uchodźców z Ukrainy, zwłaszcza w dużych miastach. W efekcie, jednostki samorządu terytorialnego muszą zapewnić podstawowe usługi publiczne dla znacząco zwiększonej liczby mieszkańców.

W celu zrekompensowania 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, wprowadzono do systemu finansowania dodatkowo część rozwojową subwencji ogólnej. 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 jednostki samorządu terytorialnego. 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 (<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).

### 3 SUBWENCJA ROZWOJOWA

Od roku 2023 dochody JST zostały uzupełnione o nową część subwencji ogólnej dla gmin, powiatów i województw, czyli część rozwojową. Zasady ustalania globalnej kwoty tej części subwencji, jak również sposób jej podziału pomiędzy poszczególne jednostki, będzie następował na podstawie obiektywnego algorytmu. Będzie on uwzględniał kluczowe parametry, jakimi są:

- liczba mieszkańców oraz
- poziom wydatków majątkowych JST.

Wysokość części rozwojowej subwencji ogólnej została określona w art 28a ust. 1-4 oraz art. 9b ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2022 r., poz. 2267). Wynika z nich, że na tę część składają się trzy elementy. Są to:

- Kwota podstawowa – 60%, której podział następuje pomiędzy poszczególne JST proporcjonalnie do liczby mieszkańców z limitami. Zgodnie z art. 28 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, kwota podstawowa przy-

stępuje każdej gminie, a jej podział następuje proporcjonalnie do liczby mieszkańców gmin; z zastrzeżeniem, że kwota ta dla jednej gminy nie może być mniejsza niż 0,01% i większa niż 3,0% kwoty podstawowej ustalonej dla wszystkich gmin;

- Premia aktywizująca – 20%, gdzie podział premii aktywizującej między uprawnione gminy następuje proporcjonalnie do udziału średnich wydatków majątkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy w sumie średnich wydatków majątkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca wszystkich uprawnionych gmin. Zgodnie z art. 28 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, premia aktywizująca przysługuje gminie, w której dynamika wydatków majątkowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, przekracza dynamikę wydatków majątkowych wszystkich gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju. Dynamikę ustala się jako średnią arytmetyczną z 3 lat obejmujących: rok poprzedzający rok bazowy, rok poprzedzający o 2 lata rok bazowy i rok poprzedzający o 3 lata rok bazowy;
- Premia inwestycyjna – 20%; jej podział między uprawnione gminy następuje proporcjonalnie do udziału średnich wydatków majątkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy w sumie średnich wydatków majątkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca wszystkich uprawnionych gmin. Zgodnie z art. 28 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, premia inwestycyjna przysługuje gminie, w której średnie wydatki majątkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy są wyższe od średnich wydatków majątkowych wszystkich gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju. Średnie wydatki majątkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca, ustala się jako średnią arytmetyczną z 3 lat obejmujących: rok poprzedzający rok bazowy, rok poprzedzający o 2 lata rok bazowy i rok poprzedzający o 3 lata rok bazowy.

W celu zapewnienia stabilności finansów samorządowych, ustawodawca wprowadził do systemu finansowania 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. W 2023 roku, czyli w pierwszym roku obowiązywania reguły, za referencyjną kwotę przyjęto planowaną kwotę dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego PIT i CIT przez jednostki samorządu terytorialnego w wieloletnich prognozach finansowych na 2022 rok. W kolejnych latach kwota ta będzie indeksowana wskaźnikiem średniookresowej dynamiki PKB w cenach bieżących oraz, w zakresie PIT na poziomie gmin, wskaźnikiem będącym ilorazem wysokości udziału w dochodach z PIT w roku budżetowym i wysokości udziału w dochodach z PIT w roku bazowym. Indeksacja będzie odbywała się z uwzględnieniem dynamiki nominalnego PKB, który bierze pod uwagę nie tylko wzrost gospodarczy, ale również inflację (Wyszkowska, Wyszkowski 2022, s. 6-7).

Mechanizm zwiększający subwencję rozwojową zadziała, kiedy łączne dochody gmin, powiatów lub województw z udziałów w PIT i CIT, powiększone o subwencję rozwojową, będą niższe od ustalonego na podstawie przepisów ustawy poziomu kon-

trolnego, tzw. kwoty referencyjnej – odpowiednio dla gmin, powiatów i województw. Kwota zwiększenia odpowiadała będzie różnicy pomiędzy tymi wielkościami (tj. kwotą referencyjną a sumą dochodów z PIT, CIT oraz subwencji rozwojowej ustalonych na rok budżetowy).

Kwota referencyjna jest jednym z podstawowych elementów wprowadzanego przez ustawę nowego systemu wyznaczania udziałów JST we wpływach z państwowych podatków dochodowych.

Zgodnie art. 28a ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, kwota części rozwojowej jest dzielona między poszczególne poziomy samorządu terytorialnego proporcjonalnie do udziału danego poziomu samorządu terytorialnego w wydatkach majątkowych wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w roku poprzedzającym rok bazowy. Oznacza to, że podział kwoty 3 mld zł w 2023 roku (zwaloryzowanej wskaźnikiem średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach bieżących) następuje w oparciu o wykonanie wydatków majątkowych w roku 2021. Natomiast w miastach na prawach powiatu, zgodnie z art. 28a ust. 14 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, wydatki majątkowe rozdziela się na część gminną i powiatową proporcjonalnie, odpowiednio do udziału dochodów podatkowych służących wyliczeniu wskaźnika „G” (art. 20 ust. 3 ustawy o dochodach JST) i służących wyliczeniu wskaźnika „P” (art. 22 ust. 3 ustawy o dochodach JST) w ogólnych dochodach podatkowych (Kubalski, Czajkowski 2022, s. 3).

Przy zastosowaniu takiej metody, podział części rozwojowej subwencji ogólnej na poszczególne poziomy jednostek samorządu terytorialnego będzie następujący:

**Tabela 2. Podział części rozwojowej subwencji ogólnej na poszczególne poziomy jednostek samorządu terytorialnego**

Table 2. Division of the development part of the general subsidy into individual levels of local government units

Wyszczególnienie	Współczynnik podziału kwoty ogólnej	Przypadająca kwota części rozwojowej subwencji ogólnej na 2023 rok [w mld zł]
Gminy	0,706839	2,1205
Powiaty	0,148265	0,4448
Województwa	0,144896	0,4347

Źródło: G.P. Kubalski, J.M. Czajkowski, *Skuteczność rekompensowania ubytku dochodów z udziału w PIT przez część rozwojową subwencji ogólnej*, „Analizy samorządowe”, nr 18/2022, s. 3.

Ponadto, istnieje możliwość zwiększenia wysokości części rozwojowej w zakresie wykraczającym ponad elementy obowiązkowe, jeśli jest to uzasadnione potrzebą realizacji zadań istotnych dla rozwoju państwa.

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

#### 4 OCENA WPROWADZENIA SUBWENCJI ROZWOJOWEJ – ZALETY I WADY

Pozytywnie należy ocenić samo zrekompensowanie utraconej bazy dochodowej jednostek samorządu terytorialnego przez wprowadzenie subwencji rozwojowej. Poza tym, zaletą tego rozwiązania jest jej powiązanie z koniunkturą. 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, samorzady 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 (<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). Należy jednak zauważyć że ustalony w 2003 roku system zasilania finansowego JST również zakładał, że znacząca część ich dochodów własnych – udziały w podatkach PIT i CIT – będzie powiązana z koniunkturą gospodarczą. Zmiany w systemie finansów komunalnych w latach 2019-2022 obniżyły dochody z tych źródeł, a także zlikwidowały ich związek z wysokością wpływów podatkowych, który miał zachęcać JST do działań prorozwojowych,

Do zalet przyjętych rozwiązań można również zaliczyć stałość i pewność dochodów. Każda jednostka samorządowa otrzyma je w 12 równych ratach, a ich wysokość znana będzie przed początkiem roku budżetowego i w jego trakcie nie ulegnie zmianie. Ma to szczególne znaczenie w sytuacjach, w których – jak w 2020 roku – wskutek nieprzewidywalnych okoliczności, wpływy podatkowe były niższe od prognozowanych. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że są to sytuacje wyjątkowe.

Wadą włączenia do systemu finansowania samorządów subwencji rozwojowej jest ograniczenie samodzielności finansowej samorządów. Subwencja jest instrumentem wyrównawczym, wprowadzonym w miejsce zmniejszonych dochodów własnych JST. Rozwiązanie takie spowoduje większą centralizację dochodową jednostek samorządu terytorialnego. 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 się zmniejszą, gdyż po zmianach ustawowych, podatnicy od 2022 roku nie mogą już wybrać tej formy opodatkowania dochodów.

Kolejną wadą wprowadzenia subwencji rozwojowej jest to, że może ona negatywnie wpłynąć na indywidualny wskaźnik zadłużenia. Przy czym starając się temu

przeciwdziałać, wprowadzono możliwość wyboru okresu, z którego liczony jest limit spłaty zobowiązań JST, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869, ze zm). Jednostka samorządu terytorialnego będzie więc miała wybór między obecną, ale przejściową 3-letnią średnią arytmetyczną a 7-letnią średnią arytmetyczną.

Wprowadzone rozwiązania mogą również spowodować zmiany we wpływach z części wyrównawczej subwencji ogólnej, opartej na dochodach podatkowych na jednego mieszkańca. Przy czym, w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wprowadzono ochronę mniej zamożnych jednostek przed spadkiem subwencji wyrównawczej spowodowanej wprowadzaniem zmian prawnych pomniejszających dochody JST z PIT lub CIT – jest to tak zwana kwota stabilizująca. Ustawa wprowadza przepis podwyższający subwencję wyrównawczą, w przypadku gdy jednocześnie wystąpi spadek dochodów z PIT i CIT poniżej kwoty referencyjnej. Ponadto, należy zauważyć, że dotychczas kwotę subwencji wyrównawczej obliczano z uwzględnieniem danych o dochodach JST sprzed 2 lat, a od 2022 roku – na podstawie danych o dochodach, które samorządy otrzymają w roku budżetowym, zatem są to dane bieżące.

W wyniku przeprowadzonych zmian regulacji prawnych i wprowadzeniu do systemu finansowania samorządów subwencji rozwojowej, zmianie uległy relacje między dochodami własnymi a pochodzącymi z redystrybucji. Pomijając szacunki odnośnie do utraconych dochodów z PIT i CIT, gdzie inne wyliczenia przedstawiło ministerstwo finansów, a inne przedstawiciele samorządów, należy wskazać, że zmieni się całkowicie struktura dochodów samorządów. Zwiększą się transfery z budżetu państwa kosztem dochodów własnych. Zwiększy się centralizacja finansowania jednostek samorządu terytorialnego, co należy ocenić negatywnie.

Ponadto, zmiany te mogą okazać się korzystniejsze dla małych gmin wiejskich, które miały niewielkie dochody z podatków dochodowych, a mniej korzystne dla dużych miast. Jednak, na ostateczną ocenę skutków, trzeba poczekać aż będą dostępne aktualne dane ze sprawozdań.

## PODSUMOWANIE

W wyniku zmian wprowadzonych przez władze państwowe w ramach Polskiego Ładu, zwłaszcza w podatkach dochodowych, została uszczuplona baza dochodowa jednostek samorządu terytorialnego. Pogorszyła się również sytuacja finansowa samorządów w wyniku pandemii COVID-19, wojny na Ukrainie i co się z tym wiąże – wzrostem cen energii i gazu oraz wysokiej inflacji, która powoduje wzrost kosztów wykonywanych przez JST zadań. W celu zrekompensowania mniejszych dochodów, zwłaszcza z podatku PIT i CIT, wprowadzono do systemu finansowania samorządów subwencję rozwojową.

O ile można pozytywnie ocenić samą decyzję władz państwowych, dotyczącą podjęcia działań w celu poprawy sytuacji finansowej samorządów, to przyjęte rozwią-

zania powodują zmiany w systemie finansowania samorządów, polegające na większej centralizacji dochodów. Subwencja jest instrumentem finansowym, gdzie środki są przekazywane bezpośrednio z budżetu państwa i ogranicza samodzielność finansową JST. Zmienia się więc struktura finansowania samorządów w tym kierunku, że coraz większe znaczenie będą miały subwencje i dotacje, czyli transfery z budżetu państwa, co jest zjawiskiem niekorzystnym. Lepszym rozwiązaniem byłoby zwiększenie udziałów jednostek samorządu terytorialnego w podatkach dochodowych.

## Literatura

**Bukowski Z., Jędrzejewski T.**, (2003), Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń.

**Kołaczkowski B., Ratajczak M.** (2010), *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa **Kornberger-Sokołowska E.**, (2012), *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa.

**Kubalski G.P., Czajkowski J.M.**, (2022), *Skuteczność rekompensowania ubytku dochodów z udziału w PIT przez część rozwojową subwencji ogólnej, Analizy samorządowe*, nr 18/2022.

**Ofiarski Z.**, (2002), *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin S. A., Warszawa.

**Patrzalek L.**, (2010), *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo UE Wrocław.

**Ruśkowski E., Salachna J.M.**, (2004), *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – Komentarz, wyd. 2*, Wolters Kluwer Polska – ABC, Warszawa.

**Sekuła A.**, (2016), *System subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce: dysfunkcje i pożądane kierunki racjonalizacji*, Politechnika Gdańska, Gdańsk.

**Smiechowicz J.**, (2021), *Subwencja i dotacje z budżetu państwa – funkcje, zasady przyznawania oraz rola w tworzeniu dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Studia BAS” nr 4(68) 2021, Wydawnictwo Sejmowe.

**Wyszkowska D., Wyszkowski A.**, (2022), *Program Polski Ład a sytuacja finansowa JST*, „Analiza celowa 3/2022”, Centrum Ekspertyzy Lokalnej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.

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 2003 r. nr 203, poz. 1966.

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach 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.

[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.

Konrad **Wilczewski**

# **NIERÓWNOWAGA BUDŻETOWA I ZADŁUŻENIE JAKO CZYNNIKI KSZTAŁTUJĄCE SYTUACJĘ EKONOMICZNO-FINANSOWĄ SUWAŁK (MIASTA NA PRAWACH POWIATU) W LATACH 2011-2021**

## **BUDGETARY IMPALANCE AND DEBT AS FACTORS AFFECTING THE ECONOMIC AND FINANCIAL SITUATION OF SUWAŁKI (CITIES WITH POWIAT RIGHTS) IN THE YEARS 2011-2021**

### **STRESZCZENIE**

Niepewność warunków działania i podwyższone ryzyko powodują, że samorząd terytorialny w Polsce nie jest w stanie optymalnie realizować stawianych mu zadań. W opracowaniu, na wybranym przykładzie – Suwałk (miasta na prawach powiatu), przedstawiono najważniejsze problemy w tym względzie, stojące przed JST w latach 2011-2021. W kontekście ogólnej sytuacji polskich samorządów, analizie i ocenie poddano sytuację ekonomiczno-finansową i stan nierównowagi budżetowej tej podlaskiej jednostki, na podstawie danych empirycznych jej budżetu. W wyniku analiz, potwierdzono stopniowo pogłębiającą się nierównowagę budżetową przedmiotowej JST. Sytuacja taka często prowadzi do powstawania stanu zadłużenia i pogarszania się sytuacji ekonomiczno-finansowej podmiotu. Jednocześnie istnieje konieczność realizacji przez samorząd coraz to większych i/lub ambitniejszych zadań czy usług publicznych. W takich warunkowaniach, wciąż aktualnym, nawet coraz bardziej zyskującym na znaczeniu, staje się poszukiwanie dróg prowadzących do racjonalizacji gospodarowania w praktycznej działalności samorządu terytorialnego.

### **SŁOWA KLUCZOWE**

samorząd terytorialny, jednostka samorządu terytorialnego (JST), miasto na prawach powiatu, budżet, zadłużenie

### **ABSTRACT**

Uncertainty of operating conditions and affects the risk that the local government in Poland is not able to optimally perform the tasks assigned to it. In the study, by selecting one of Suwałki (a city with poviast rights), the most important issues related to the problems faced by local government units in 2011-2021 were taken into account. In the context of the situation of Polish local governments, the economic and financial as well as the state of budget imbalance have been assessed and assessed on the basis of empirical data from this Podlasie unit. The deepening of the budget imbalance was confirmed. As a consequence, it often leads to a change in the state and deterioration of the economic and financial situation. On the other hand, there is now task execution. In these circumstances, as it resulted from the set objective of the study, still valid and even more and more effective, through the prism of arguments "for and against indebtedness", it becomes a search for ways leading to the rationalization of management within the framework of local government activity.

*Translated by Konrad Wilczewski*

### **KEYWORDS**

local government, local government unit (LGU), city with poviast rights, budget, debt



## WSTĘP

Problemem podjętym w opracowaniu jest, często podnoszona w literaturze, **pogarszająca się sytuacja ekonomiczno-finansowa samorządu terytorialnego w Polsce**. Jest ona z pewnością rezultatem działania wielu czynników – natury zewnętrznej i wewnętrznej (makro- i mikroekonomicznych). Trudno jest jednoznacznie ustalić: *na ile są to czynniki obiektywne lub też subiektywne?* Nie ulega wątpliwości, że w analizowanym okresie (2011-2021) polskim samorządom stawiane były coraz to większe zadania. Nie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego (JST) były w stanie zgromadzić środki niezbędne do realizacji tych zadań. W dodatku, podobnie jak większość polskich podmiotów gospodarujących, funkcjonowały one w trudnych (w pewnych okresach nawet pogarszających się) warunkach społeczno-gospodarczych i politycznych. W tych uwarunkowaniach samorząd terytorialny w Polsce nie był w stanie optymalnie realizować stawianych mu zadań. Na tej podstawie, sformułowano **cel opracowania, którym** stała się **próba zarysowania możliwości racjonalizacji gospodarowania przez samorządy w Polsce**. Przy realizacji tak sformułowanego celu odniesiono się do coraz bardziej rosnących zadań stawianych JST w latach 2011-2021. Zaprezentowano to na wybranym przykładzie – Suwałk (miasta na prawach powiatu). Analizie i ocenie poddano sytuację ekonomiczno-finansową jednostki oraz stan nierównowagi budżetowej w badanym okresie, na podstawie danych empirycznych zawartych w budżecie miasta. Wyniki wielu przytaczanych badań pokazują stopniowo pogłębiającą się nierównowagę budżetową. Rodzi to powstawanie problemu zadłużenia i dalszego pogarszania się sytuacji ekonomiczno-finansowej podmiotów publicznych, w tym zwłaszcza samorządów. Równolegle istnieje konieczność (a nawet swego rodzaju presja) realizacji stale rosnących zadań. W tych okolicznościach, wciąż aktualne, a nawet coraz bardziej zyskujące na znaczeniu staje się **poszukiwanie dróg prowadzących do racjonalizacji gospodarowania w praktycznej działalności samorządu terytorialnego**. Możliwości racjonalizacji tego procesu uwidoczniono na podstawie argumentów „za i przeciw zadłużaniu się”, zaprezentowanych w Podsumowaniu i wnioskach niniejszego artykułu.

Treść zasadnicza opracowania składa się z części teoretycznej (ogólnej) i empirycznej (analitycznej). Część ogólna składa się z dwóch punktów, dotyczących: 1. Pojęcia i istoty samorządu, 2. Zadań samorządu, ze szczególnym uwzględnieniem miasta na prawach powiatu. Z kolei część empiryczna dotyczy oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej wybranej jednostki samorządu terytorialnego (Suwałk – miasta na prawach powiatu) w latach 2011-2021. Stosując metodę **opisową** z elementami **analitycznej** starano się pokazać zależności między nierównowagą budżetową i zadłużeniem badanej JST. W podsumowaniu wskazano, zdaniem autora, możliwe do praktycznego wykorzystywania argumenty (za i przeciw) dotyczące problemu zadłużenia JST. Wskazano, że w praktyce konkretnych JST argumentacja ta wymaga także uwzględniania specyfiki ich funkcjonowania. Sformułowane w artykule wnioski mają konkretną wymowę. Są one następstwem zaistnienia w badanej JST określonych przyczynowo-skutkowych zależności; tym samym nie są jedynie subiektywnym

odczuciem autora, a odnoszą się bezpośrednio do sytuacji mającej miejsce w jednostce objętej badaniem. Ich dalsze uogólnianie i antycypowanie na większą próbę, wymaga prowadzenia dalszych przedmiotowych badań – zwłaszcza o charakterze empirycznym.

## 1 JEDNOSTKA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO (JST) – POJĘCIE I ISTOTA

Spółeczność lokalna, zamieszkała na danym terenie i zorganizowana w terytorialny związek samorządowy zwany gminą, tworzy podmiot samorządu terytorialnego. Gmina jest w nim traktowana jako związek mieszkańców danego obszaru – korporacja terenowa (Dolnicki 2009, s. 19). Dzieli się je, przyjmując różnorodne kryteria. W zależności od liczby mieszkańców, wyodrębnia się gminy: *wiejską*, *wiejsko-miejską* i *miejską*. Jest to najczęściej stosowany podział. Gmina nie jest całkowicie niezależną jednostką administracyjną. Jak każda jednostka samorządu terytorialnego, podlega określonym władzom państwowym. Ma także przyznane odpowiednie prawa do decydowania o sprawach lokalnych. Jednostkami samorządu terytorialnego są też miasta na prawach powiatu (tak jak analizowane w niniejszym artykule Suwałki), powiaty oraz województwa.

W zakresie organizacyjnym i prawno-ustrojowym, władza lokalna jest zawsze fragmentem ustroju państwowego; jest swoistym przedłużeniem władzy państwowej. Perspektywa taka jest następstwem podejścia makroekonomicznego i dążenia do powiązania wyników ekonomicznych działalności JST (także ich zadłużenia) z PKB (Poniatowicz 2012, s. 315). Przepisy obowiązujące daną społeczność lokalną nie mogą być sprzeczne z ogólnym kierunkiem prawno-rozwojowym państwa (Dz.U. 1990 nr 16, poz. 95 ze zm.). Dlatego też szczególnie istotne jest rozstrzygnięcie kwestii: *czy władze lokalne uznaje się za instrument realizacji w terenie celów państwowych, czy też zakłada się istnienie celów lokalnych, odrębnych od państwowych?* Między innymi z tego wynikają określone wymogi dotyczące gospodarowania finansami JST (Kata 2009, s. 19). Nie jest to łatwe zadanie. Jednakże w praktyce jest ono możliwe do realizacji – oczywiście przy spełnieniu określonych warunków.

Decentralizacja władzy prowadzi do uzyskania przez jednostkę samorządu terytorialnego odrębności prawnej interesu lokalnego. Odbywa się to z zachowaniem odpowiednich reguł nadzoru nad organami zdecentralizowanymi. Dokonuje się tego przy użyciu środków określonych przez ustawę i dozwolonych w konkretnej sytuacji. Szczegółowe rozwiązania w tym zakresie w latach 2011-2021 podlegały nawet daleko idącym zmianom: były one dostosowywane do bieżących i perspektywicznych wyzwań gospodarki narodowej i finansów samorządowych (Filipiak 2011, s. 16). Daje to JST możliwość realizacji jej interesów. Proces ten odbywa się zawsze w oparciu o konkretną normę prawną, która wyznacza granicę samodzielności działania jednostki samorządu terytorialnego. Ta z kolei nie jest bezwzględna; bezwzględna jest ona jedynie w ramach prawa – między innymi w odniesieniu do gospodarki finansowej

JST (Dolnicki 2009, s. 20). Przynależność do społeczności samorządowej – zwanej też społecznością lokalną – nie jest przymusowa. Dana osoba decyduje sama za siebie. Podejmuje wybór: *czy chce dołączyć do danej społeczności samorządowej?* Nie można więc nikogo do tego zmusić – zaprzeczałoby to międzynarodowym prawom człowieka, które gwarantują m. in. wolność wyboru (Dz.U. 1993 nr 61, poz. 284 ze zm.).

Członkowie związku samorządowego powołują, w drodze wyborów, organy, które reprezentują ów związek (Dolnicki 2009, s. 21). Są one odpowiedzialne za sumienne i zgodne z przepisami prawa wykonanie, w imieniu związku, wszystkich zadań. Jednostki samorządu terytorialnego mogą samodzielnie zaciągać zobowiązania m.in. finansowe oraz nabywać i sprzedawać różnego rodzaju majątek trwały (Bober i in. 2013, s. 75). Samorząd jest jednostką o charakterze korporacyjnym. Posiada osobowość prawną o charakterze publicznym oraz prywatnym. Wypełnia – poprzez wyłonione w drodze wyborów organy – zadania administracji publicznej na zasadach niezależności określonej prawnie. Podlega przy tym nadzorowi państwowemu (Dolnicki 2009, s. 22). Posiada też określoną samodzielność w podejmowaniu decyzji, o ile mieszczą się one w granicach prawa.

Ważna i godna odnotowania jest tutaj także odpowiednio zastosowana w praktyce „*subsydiarność*”. Jest ona zasadą podziału władzy: „*od dołu do góry*”. Postuluje, że: „*nie należy powierzać jednostce większej tego, co może zrobić, równie wydajnie, jednostka mniejsza*”. Otwartą pozostaje jednak kwestia, kto miałby rozstrzygnąć o tym, czy i kiedy taka sytuacja zaistnieje (Dolnicki 2009, s. 25). Relacje między jednostką a państwem przekładają się dalej na relacje między społecznościami. Zasada pomocniczości głosi, że społeczność wyższego rzędu nie powinna nadmiernie ingerować w wewnętrzne sprawy społeczności niższego rzędu. Nie może pozbawiać ich kompetencji. Powinna wspierać, w razie konieczności, i pomagać w koordynacji jej działań z działaniami innych grup społecznych dla dobra wspólnego (Dolnicki 2009, s. 24). Istotą zasady subsydiarności **jest dążenie do racjonalnego podziału władzy pomiędzy poszczególne jej struktury, oparte go na kryterium efektywności**. Dzięki subsydiarności, funkcjonowanie państwa i jemu podległych jednostek jest zharmonizowane. Umiejętny podział między instytucje państwowe poprawia ich i państwa funkcjonowanie oraz zwiększa skuteczność podejmowanych działań.

## 2 ZADANIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO (JST) W ODNIESIENIU DO MIASTA NA PRAWACH POWIATU

Zadania jednostki samorządu terytorialnego (JST) najogólniej można podzielić na: *własne i zlecone*. Zadanie własne samorządu to też zadanie publiczne, które ustawodawca przypisał danemu szczeblowi samorządu terytorialnego. Za jego realizację dana jednostka samodzielnie odpowiada. Realizacja zadań własnych powinna być finansowana w znacznej części z dochodów własnych podmiotu samorządowego. Samorząd jest wspólnotą mieszkańców zamieszkujących dane terytorium i tym samym zadaniem własnym jest zaspokajanie potrzeb tej wspólnoty (<http://poradnik>.

ngo.pl/zadania-publiczne#, data dostępu: 02.12.2022). Jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Realizacja tychże zadań nie może jednak skutkować powstawaniem nieuzasadnionego zadłużenia JST (Surówka 2014, s. 5). Mieszkańcy, zorganizowani we wspólnotę samorządową, zaspokajają swoje podstawowe potrzeby sami. Dzieje się to zgodnie z zasadą subsydiarności (pomocniczości), tak aby zadania były realizowane jak najbliżej obywatela.

Zadania własne gminy dzielą się również na: *obowiązkowe i dobrowolne*. Zadania o charakterze obowiązkowym muszą być wykonywane. W przypadku uchylania się od nich, organy nadzorujące samorząd mogą stosować administracyjne środki przymusu w celu zmuszenia do ich realizacji. Zadania dobrowolne jednostka ma prawo realizować z zachowaniem w tym względzie wymaganych reguł fiskalnych (Marchewka-Borowiak 2010, s. 6; Poniatowicz 2012, s. 315). Decyzja o podjęciu ich wypełnienia zależy jednak od lokalnych potrzeb i możliwości. Obejmują one pogrupowane kategorie spraw pod kątem ich praktycznych potrzeb JST (Dz.U. 1990 nr 16, poz. 95 ze zm.). W całości kształcie zadań publicznych, znakomita większość, z racji charakteru, powinna być realizowana na szczeblu lokalnym – blisko podmiotów, do których są kierowane. Jednak istnieje szereg zadań publicznych, które powinny być w całym państwie wykonywane według identycznych reguł i standardów. Z kolei kwestie zadań zleconych reguluje ustawa o samorządzie gminy (Dz.U. 1990 nr 16, poz. 95 ze zm.).

Jedną z form administracyjnych jednostki samorządu terytorialnego jest miasto na prawach powiatu. Jest ono gminą, która wykonuje zadania powiatu określone w ustawie o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91, poz. 578; t.j. Dz.U. 2016, poz. 814 ze zm.). Powodów do utworzenia jednostki samorządu terytorialnego w formie miasta na prawach powiatu (zwanego też powiatem grodzkim) było kilka. Jednym z nich była swoista forma rekompensaty na rzecz miast, które po reformie administracyjnej, straciły status miast wojewódzkich. Powód ten został ujęty w ustawie o samorządzie powiatowym i zapisany w następujący sposób: *„Prawa powiatu przysługują miastom, które w dniu 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100 000 mieszkańców, a także miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu, oraz tym, którym nadano status miasta na prawach powiatu, przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty”* (Dz.U. 1998 nr 91, poz. 578; t.j. Dz.U. 2016, poz. 814 ze zm.). Drugim powodem przyjęcia takiego rozwiązania była struktura osadnicza kraju. W przypadku Górnego Śląska (bądź Trójmiasta) zmuszała ona do przyjęcia dla tych terenów rozwiązań odmiennych niż tworzenie klasycznych powiatów złożonych z kilku, do kilkunastu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, skupionych wokół większego ośrodka miejskiego. Nie bez znaczenia było wcześniejsze przekazanie 46 miastom szerszego, niż w przypadku innych gmin, katalogu zadań publicznych. Tutaj także, podobnie jak w odniesieniu do wcześniej wymienionych innych JST, zostały one pogrupowane pod kątem praktycznej przydatności do sytuacji powiatów grodzkich (Dolnicki 2009, s. 123).

Do zadań publicznych miast na prawach powiatu, prócz zadań wymienionych uprzednio, należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Ustawy mogą także nakładać na owe samorządy obowiązek wykonywania zadań z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów. Mogą także określać inne zadania miasta na prawach powiatu i wykazywać, które z nich mają charakter obowiązków (Dolnicki 2009, s. 130).

W początkowej fazie funkcjonowania powiatów grodzkich, kwestią najbardziej sporną było ustalenie: *czy są one gminami, czyli podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego, czy też stanowią jednostki o charakterze ponadgminnym, czyli są powiatami*. Brak precyzji ustawodawcy w określeniu pozycji miasta na prawach powiatu, stworzył warunki do powstania licznych sporów. Doktryna tego okresu podzieliła się bowiem na zwolenników teorii zakładającej, że miasto na prawach powiatu jest powiatem oraz zwolenników koncepcji uznania miasta na prawach powiatu za gminę. Niekonsekwencja ustawodawcy dawała liczne argumenty zwolennikom pierwszego ze stanowisk. Było to szczególnie widoczne zwłaszcza na etapie prac nad reformą ustrojową państwa, w tym nad projektem ustawy o samorządzie powiatowym. Przewidywano utworzenie miast na prawach powiatu jako odrębnych jednostek będących w istocie powiatami (Dolnicki 2009, s. 124). Została jednak stworzona regulacja prawna, która w końcu wyjaśniła sytuację miast na prawach powiatu.

Podsumowując tę część rozważań należy stwierdzić, że miasta na prawach powiatu są przede wszystkim gminami. Odróżniają się one od innych gmin zwłaszcza tym, że dodatkowo wykonują zadania powiatu. Konsekwencją takiego rozwiązania jest przede wszystkim to, że do miast na prawach powiatu w pierwszej kolejności stosuje się przepisy dotyczące gmin. Przepisy dotyczące powiatów mają zastosowanie jedynie w zakresie, w którym miasta te wykonują zadania powiatu.

### 3 ANALIZA BUDŻETU SUWAŁEK – MIASTA NA PRAWACH POWIATU W LATACH 2011-2021

Sytuację ekonomiczno-finansową jednostki samorządu terytorialnego ocenia się przez analizę jej dochodów i wydatków. Tym samym analizie podlega **budżet jednostki samorządu terytorialnego** (<http://www.rp.pl/artykul/369789-Czym-jest-budzet-i-jak-prawidlowo-sporzadzic-jego-projekt.html#ap-1>, data dostępu: 02.12.2022). Jest to roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów jednostki samorządu terytorialnego. Pozwala on ocenić sprawność gospodarowania, polegającego na realizacji zadań realizowanych przez JST w warunkach niepewności i ryzyka (Kata 2015, s. 54-71). Budżet składa się z różnorodnych kategorii przychodów i dochodów. Zalicza się do nich dochody własne, subwencje i dotacje. Obecnie dopuszczalną, dość popularną i rosnącą na znaczeniu formą finansowania inwestycji, staje się zaciąganie pożyczek na ich zrealizowanie. Jednakże jest to instrument często także ryzykowny.

## Dochody i wydatki jednostki samorządu terytorialnego

W prawodawstwie polskim w zasadzie nie ma precyzyjnej definicji dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Dokładnie określone są tylko źródła, zasady ustalania i gromadzenia dochodów oraz zasady ustalania i przekazywania subwencji. Podobnie jest także w odniesieniu do dotacji celowych pochodzących z budżetu państwa (Dolnicki 2009, s. 322). H. Sochacka-Krysiak, uważa, że dochodami jednostki samorządu terytorialnego są: *„dochody związane z budżetami lokalnymi w sposób trwały, tj. bezterminowy, bez żadnych ograniczeń i bez udziału państwa w części wpływów oddanych we władanie związków samorządowych”* (Sochacka-Krysiak 1993, s. 24). W praktyce są to: *„dochody publiczne, czyli przymusowe, bezzwrotne, ogólne świadczenia pieniężne pobierane od podmiotów zamieszkałych (lub mających siedzibę) na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, uiszczane w celu pokrycia jej wydatków. Zalicza się do nich daniny publiczne (podatki, opłaty) oraz inne świadczenia pieniężne o charakterze publicznoprawnym, pobierane od wyżej wymienionych podmiotów w (np. grzywny, kary)”* (Dolnicki 2009, s. 322-323).

Prawodawstwo polskie dość dokładnie określa formę dochodów jednostek samorządu terytorialnego jak i ich źródła. Dochodami tymi są dochody własne, subwencje ogólne, dotacje celowe z budżetu państwa (Dz.U. 2003 nr 203, poz. 196; t.j. Dz.U. 2016, poz. 1985 ze zm.). Warto zaznaczyć, że subwencje ogólne występują obok i niezależnie od dotacji celowych. Przeznaczone są one na finansowanie zadań własnych. Natomiast dotacje służą finansowaniu zarówno zadań własnych, jak i zadań zleconych. W systemie subwencji występują też te mające charakter ogólny. Są one skierowane na finansowanie ogółu zadań własnych jednostki samorządu. Dotacje natomiast są związane z finansowaniem określonego celu lub grupy celów (np. finansowanie zadań zleconych gminie z zakresu administracji rządowej, dofinansowanie określonych zadań własnych gminy) (Dolnicki 2009, s. 324). Dochodami jednostki samorządu terytorialnego mogą być: *„środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki określone w odrębnych przepisach”* (Dz.U. 2003 nr 203, poz. 196; t.j. Dz.U. 2016, poz. 1985 ze zm.).

Ustawodawca zdecydował się tutaj na wewnętrzny podział. Dla gmin, powiatów i województw ustalił odrębnie naliczane części składowe subwencji ogólnej. Zastrzegł, iż środki transferowane z budżetu państwa do budżetu jednostek samorządu terytorialnego w postaci subwencji, nie mogą mieć przypisanego celu przeznaczenia; charakter taki zastrzeżono wyłącznie dla dotacji z budżetu państwa (Dolnicki 2009, s. 334). Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego szczegółowo określa zasady ustalania subwencji ogólnej. O przeznaczeniu środków otrzymanych w formie subwencji decyduje rada gminy (Dolnicki 2009, s. 334). Gmina otrzymuje z budżetu subwencję ogólną. Składa się ona z części oświatowej, wyrównawczej i równoważącej (Dolnicki 2009, s. 334). Istotą zaś dotacji celowych jest ich ściste powiązanie z realizacją określonych zadań gminy, powiatu lub województwa samorządowego. Obowiązkiem jednostki samorządu terytorialnego jest składanie szczegółowych sprawozdań i rozliczania uzyskanych kwot. Celowy charakter tych dotacji ogranicza



w pewnym stopniu swobodę wykonywania zadań finansowanych w tej formie (Hanusz i in. 2015, s. 361).

W związku z tym należałoby zadać pytanie: *co jest źródłem dochodów jednostki samorządu terytorialnego i co jest siłą napędową każdego samorządu lokalnego?* Odpowiedź na to pytanie znajduje się w ustawie o dochodach JST, gdzie zostały one szczegółowo wymienione (Dz.U. 2003 nr 203, poz. 196; t.j. Dz.U. 2016, poz. 1985 ze zm.).

Samodzielność gminy w zakresie kształtowania poziomu dochodów własnych jest w sposób istotny ograniczona do (Dolnicki 2009, s. 327):

- ustalania stawek podatków i wysokości opłat lokalnych oraz udzielania ulg i zwolnień;
- wnoszenia własnych podatków lokalnych (samoopodatkowanie);
- pozyskiwania środków o charakterze zwrotnym (przychodów);
- uzyskiwania dochodów z gospodarowania mieniem;
- ustalania opłat i cen za usługi związane z eksploatacją obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Poza tzw. dochodami **bezzwrotnymi**, są też dochody **zwrotne**. Nie chodzi tutaj o dotacje celowe. Zalicza się do nich: *kredyty, pożyczki, przychody z emisji papierów wartościowych*. Przychody o charakterze zwrotnym są głównym źródłem finansowania deficytu budżetowego JST, tj. wydatków nieznajdujących pokrycia w dochodach gminy. Właściwym do zaciągania tych zobowiązań jest organ stanowiący, którego wola jest realizowana przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

Z punktu widzenia źródeł finansowania deficytu budżetowego, szczególną rolę odgrywa udział jednostek samorządu terytorialnego w rynku kapitałowym. Kredyty i pożyczki stają się coraz bardziej znaczącym elementem funkcjonowania tego rynku. Są to instrumenty, z których jednostki samorządu terytorialnego korzystają najczęściej. Zazwyczaj jest to także dogodne źródło pozyskiwania niezbędnych środków finansowych, zwłaszcza na cele inwestycyjne (Dolnicki 2009, s. 331). W większości przypadków, inwestycje samorządowe nie generują zysków finansowych. W przyszłości więc często, w związku ze zrealizowanymi przedsięwzięciami, w sposób nieunikniony będą pojawiać się koszty (Guziejewska 2008, s. 167).

Pozyskiwanie środków pieniężnych ze zwrotnych źródeł finansowania zadań przez gminy łączy się jednak z obowiązkiem późniejszej spłaty tych zobowiązań. Dotyczy to nie tylko kwoty głównej, ale również odsetek i prowizji. Stąd sięgnięcie do zwrotnych przychodów JST jest uzasadnione tylko wtedy, kiedy w okresie ich spłaty w budżecie samorządu będzie występować nadwyżka dochodów nad wydatkami. W przeciwnym wypadku, zaciągnięcie kredytu lub pożyczki (czy też wyemitowanie papierów wartościowych) może narazić gminę nie tylko na utratę płynności finansowej, może też doprowadzić do konieczności drastycznego ograniczania wydatków bieżących (Dolnicki 2009, s. 331). Warto przy tym podkreślić, że silna władza polityczna w JST mniej sprzyja nadmiernym wydatkom budżetowym; mniej też poddaje się ona naciskom różnych grup interesów. Ważnym czynnikiem ograniczającym nadmierne wydatki i deficyty budżetowe jest stabilizacja polityczna na szczeblu samorządu terytorialnego (Guziejewska 2008, s. 167).



Władze lokalne, z jednej strony, kształtują rzeczywistość gospodarczą, w której funkcjonują przedsiębiorstwa i instytucje. Z drugiej – oddziałują na lokalny układ gospodarczy poprzez własną działalność gospodarczą w sferze usług publicznych. Jako aktywny podmiot, działający w lokalnym układzie gospodarczym, samorządy podejmują liczne działania na rzecz tworzenia korzystnego klimatu do rozwoju gospodarczego oraz społecznego na swym terenie. W tym celu stosują instrumenty związane m. in. z racjonalizacją wydatków budżetu gminy (Brol i in. 2012, s. 27). Samorządy lokalne, poprzez wydatki, mogą oddziaływać na rozwój gospodarczy. Przenaczają przecież środki finansowe na racjonalnie uzasadnione zadania i wspierają rozwój lokalny. W planowaniu wydatków na zadania własne gminy władze lokalne opracowują, z jednej strony, zadania przewidziane do realizacji. Z drugiej zaś przewidują wydatki na ich sfinansowanie (Brol i in. 2012, s. 27). Dlatego tak ważne jest, by umiejętnie rozplanować wydatki jednostki samorządu terytorialnego.

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego dzielą się na:

- a) **Bieżące** wydatki jednostek budżetowych obejmujące różnego rodzaju koszty, do których zalicza się (<http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=5806646FE26AB229C1257A61002B72A1&litera=W>, data dostępu: 02.12.2022):
- wynagrodzenia i uposażenia osób zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych oraz składki naliczane od tych wynagrodzeń i uposażeń;
  - zakupy towarów i usług;
  - koszty utrzymania oraz inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych i realizacją ich statutowych działań;
  - koszty zadań zleconych do realizacji jednostkom zaliczanym i niezaliczanym do sektora finansów publicznych, z wyłączeniem organizacji pozarządowych.
- b) **Majątkowe** wydatki, obejmujące (<http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=2D903317A08583ECC1257A6100432B4A&litera=W>, data dostępu: 02.12.2022):
- wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego;
  - wydatki inwestycyjne państwowych jednostek budżetowych oraz dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji realizowanych przez inne jednostki.

Wprawdzie samorządy nie mają zbyt dużej autonomii, to jednak mają spory wachlarz możliwości w kształtowaniu dochodów i wydatków. Powinno to zachęcać do zastanowienia się: *dlaczego samorządy tak chętnie sięgają po dochody zwrotne, czyli pożyczki i kredyty?* Odpowiedź na to pytanie, w dalszej części artykułu, zostanie poddana szczegółowszej analizie.

## 4 OCENA SYTUACJI EKONOMICZNO-FINANSOWEJ SUWAŁK – MIASTA NA PRAWACH POWIATU W LATACH 2011-2021

Znajomość sytuacji ekonomiczno-finansowej jednostki samorządu terytorialnego jest podstawą podejmowania właściwych decyzji. Tym samym ważne wydaje się być pytanie: *jaka właściwie jest sytuacja ekonomiczno-finansowa jednostki samorządu terytorialnego?* Istotna okazuje się nie tylko sytuacja ekonomiczna na określonym obszarze, na przykład pod kątem płynności finansowej, ale również całej jednostki samorządu terytorialnego (Wędzki 2009, s. 11). Narzędziem poznania sytuacji ekonomiczno-finansowej jednostki samorządu terytorialnego jest analiza finansowa jego sprawozdań i raportów finansowych, czyli bilansu, dochodów i wydatków ujętych w budżecie itp. Z różnych jednak powodów zawartość sprawozdania i raportu nie wystarcza. Konieczna okazuje się dalsza „*obróbka*” – właśnie za pomocą analizy finansowej. Szczególnie ważną jej częścią jest analiza wskaźnikowa. Cieszy się ona dużą popularnością wśród teoretyków i praktyków ekonomii oraz finansów, gdyż ma wiele zastosowań (Wędzki 2009, s. 11).

Wskaźnikami, które zostały wykorzystane w niniejszej pracy do oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej Suwałk, są ([http://gdansk.stat.gov.pl/gfx/gdansk/userfiles/\\_shared/starszy\\_redaktor/edukacja\\_statystyczna/materialy\\_ed\\_ukacyjne/statystyka\\_w\\_praktyce.pdf](http://gdansk.stat.gov.pl/gfx/gdansk/userfiles/_shared/starszy_redaktor/edukacja_statystyczna/materialy_ed_ukacyjne/statystyka_w_praktyce.pdf), data dostępu: 02.12.2022):

- **Wskaźniki dynamiki:**

– wskaźnik dynamiki łańcuchowy: 
$$i_{t \div t-1} = \frac{y_t}{y_{t-1}} * 100\%$$

– wskaźnik dynamiki jednopodstawowy: 
$$i_{t \div 0} = \frac{y_t}{y_0} * 100\%$$

$y_t$  – to poziom zjawiska w okresie badanym,

$y_{t-1}$  – to poziom zjawiska w okresie bezpośrednio go poprzedzającym,

$y_0$  – to poziom zjawiska z dowolnego okresu przyjętego za podstawę porównania.

- **Wskaźnik struktury:**

– udział względny: 
$$w_i = \frac{n_i}{n} * 100\% \quad \text{lub} \quad w_i = \left( \frac{n_i}{\sum n_i} \right) * 100\%$$

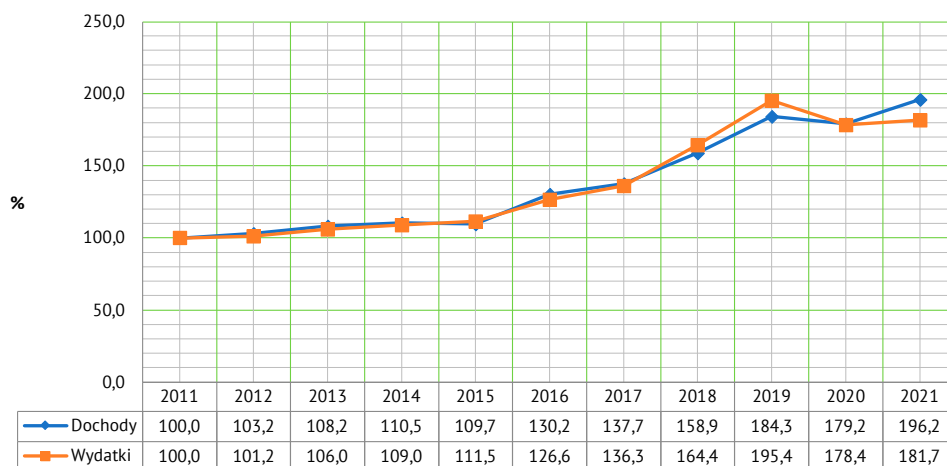
– stosunek względny: 
$$w_i = \left( \frac{n_i}{n_0} \right) * 100\%$$

$n$  – to liczebność całej zbiorowości,

$n_i$  – to liczebność wyróżnionej części zbiorowości,

$n_0$  – to liczebność wyróżnionej grupy zbiorowości, która ma stanowić punkt odniesienia dla pozostałych grup.

W latach 2011-2021 dochody i wydatki Suwałk – badanego miasta na prawach powiatu systematycznie zwiększały się. Szczegółowe dane na ten temat znajdują się w raportach Urzędu Miasta Suwałki. W porównaniu do roku bazowego ( $t_0$  -2011) dochody wzrosły prawie dwukrotnie – 196,2% w roku 2021. Podobna tendencja wystąpiła także w zakresie wydatków: ich poziom w 2021 roku stanowił 181,7% stanu z 2011 roku.



**Wykres 1. Dynamika dochodów i wydatków budżetu miasta Suwałki w latach 2011-2021  $t_0=2011$**

Figure 1. Dynamics of income and expenditure of the Suwałki city budget in 2011-2021  $t_0=2011$

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów Urzędu Miasta Suwałki (Zarządzenia prezydenta Miasta Suwałk nry: 404/2012; 768/2013; 1157/2014; 129/2015; 98/2016; 95/2017; 114/2018; 144/2019; 148/2020; 111/2021; 157/2022).

W strukturze dochodów największy udział miały trzy pozycje: **różne rozliczenia** (34,2% w roku 2011 i po 2012 roku stopniowo malejący udział – do 26,3% w 2021 roku), **od osób prawnych, fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich pobieraniem** (od około 30% w 2011 roku, ze wzrostem do prawie 36% w latach 2014-2015 oraz stabilizacją na poziomie do 30% w końcu badanego okresu), **pomoc społeczna** (od około 12% do 2015 roku, blisko 20% w 2016 roku, i stabilizacji na poziomie około 3% od 2017 roku). Podobna (wzrostowa) tendencja zmian daje się zaobserwować także w podziale dochodów na: *bieżące i majątkowe*. W całym analizowanym okresie dochody bieżące miasta Suwałki stanowiły blisko (a w niektórych latach powyżej) 90% całości uzyskiwanych dochodów.

**Tabela 1. Dochody w budżecie miasta Suwałki w latach 2011-2021 w mln zł**

Table 1. Revenues in the budget of the city of Suwałki in 2011-2021 in million PLN

Dochody	mln zł										
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
• bieżące	250,3	268,6	279,8	291,9	297,0	360,0	374,5	402,1	447,7	465,6	509,4
• majątkowe	34,0	24,8	27,7	22,3	15,0	10,2	17,0	49,7	76,5	43,9	48,3
Razem	284,3	293,4	307,5	314,2	312,0	370,1	391,6	451,8	524,1	509,5	557,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów Urzędu Miasta Suwałki (Zarządzenia prezydenta Miasta Suwałki nry: 404/2012; 768/2013; 1157/2014; 129/2015; 98/2016; 95/2017; 114/2018; 144/2019; 148/2020; 111/2021; 157/2022).

**Tabela 2. Struktura dochodów budżetu miasta Suwałki w latach 2011-2021 [w %]**

Table 2. Structure of budget revenues of the city of Suwałki in 2011-2021 [in %]

Dochody	%										
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
• bieżące	88,1	91,6	91,0	92,9	95,2	97,3	95,7	89,0	85,4	91,4	91,3
• majątkowe	11,9	8,4	9,0	7,1	4,8	2,7	4,3	11,0	14,6	8,6	8,7
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie tabeli 1.

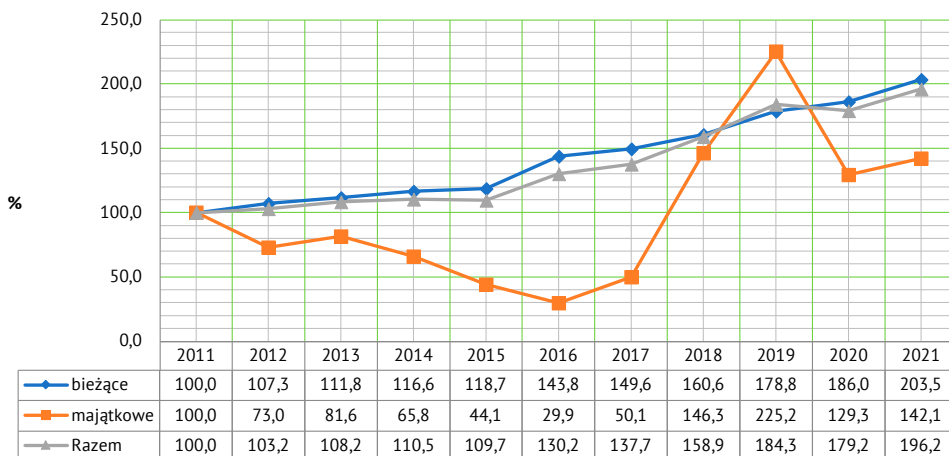
**Tabela 3. Dynamika dochodów budżetu miasta Suwałki w latach 2011-2021, t<sub>0</sub>=2011**Table 3. Dynamics of budget revenues of the city of Suwałki in 2011-2021, t<sub>0</sub>=2011

Dochody	%										
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
• bieżące	100,0	107,3	111,8	116,6	118,7	143,8	149,6	160,6	178,8	186,0	203,5
• majątkowe	100,0	73,0	81,6	65,8	44,1	29,9	50,1	146,3	225,2	129,3	142,1
Razem	100,0	103,2	108,2	110,5	109,7	130,2	137,7	158,9	184,3	179,2	196,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie tabeli 1.

Dynamika dochodów bieżących i majątkowych miasta Suwałki w lata 2011-2021 była rosnąca – przy czym dochody bieżące prawie podwoiły się (203,5%) w 2021 roku w porównaniu do 2011 roku. Dochody majątkowe w tym okresie wzrosły półtorakrotnie (142,1%), podczas gdy dochody ogółem prawie podwoiły się (196,2%). Dynamikę dochodów przedstawia tabela 3 i wykres 1.

W strukturze wydatków dominowała jedna pozycja: **oświata i wychowanie** (oscylująca na poziomie około 40% – oprócz 2019 roku przy poziomie około 20%). Struktura, po stronie dochodów, odzwierciedla kierunki i źródła ich pozyskiwania. Z kolei struktura wydatków pokazuje najważniejsze kierunki realizacji zadań badanej JST.

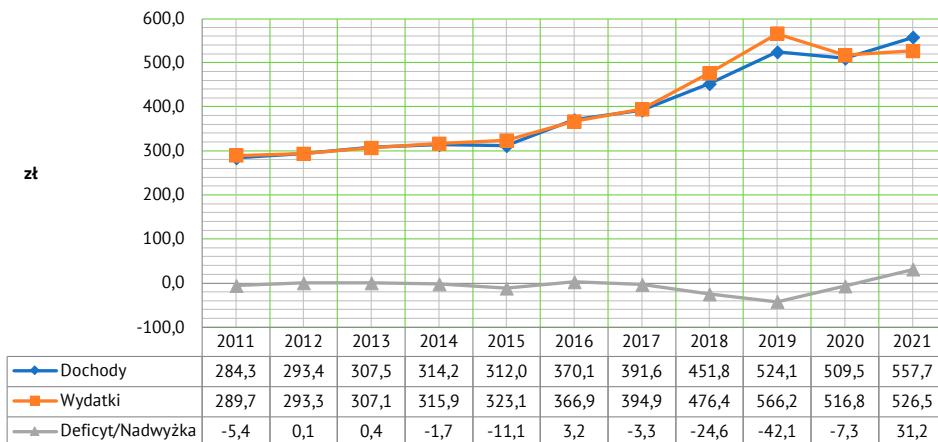


**Wykres 2. Dynamika dochodów budżetu miasta Suwałki w latach 2011-2021, t<sub>0</sub>=2011**

Figure 2. Dynamics of Suwałki city budget revenues in 2011-2021, t<sub>0</sub>=2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 3.

Istniejące w każdej JST relacje między dochodami i wydatkami mogą prowadzić do zaistnienia stanu równowagi budżetowej lub też być przyczyną nierównowagi – z dwoma jej możliwymi przypadkami: *deficytu* lub *nadwyżki*. W poszczególnych latach z okresu 2011-2021 badanego miasta Suwałki mamy okresy występowania deficytu i nadwyżki.



**Wykres 3. Dochody i wydatki oraz deficyt/nadwyżka budżetu miasta Suwałki w latach 2011-2021 [mln zł]**

Figure 3. Revenue and expenditure as well as budget deficit/surplus of Suwałki city in 2011-2021 [in PLN million]

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów Urzędu Miasta Suwałki (Zarządzenia prezydenta Miasta Suwałk nry: 404/2012; 768/2013; 1157/2014; 129/2015; 98/2016; 95/2017; 114/2018; 144/2019; 148/2020; 111/2021; 157/2022).

Następstwem nierównowagi budżetowej danego podmiotu, w tym jednostki samorządowej, staje wzrastające jej zadłużenie. Suwałki – jako miasto na prawach powiatu, jak większość polskich jednostek samorządu terytorialnego, miały pewne problemy z utrzymaniem prawnie dopuszczalnego poziomu zadłużenia. Jego wartości (wyrażone w mln zł i % udział w dochodach) i dynamikę zmian w latach 2011-2021 przedstawiają poniższe tabele 4 i 5 oraz wykres 3.

**Tabela 4. Zadłużenie [w %] w stosunku do dochodów [w mln zł] miasta Suwałki w latach 2011-2021**

Table 4. Debt [in %] in relation to income [in PLN million] of Suwałki city in 2011-2021

	mln zł										
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dochody ogółem	284,3	293,4	307,5	314,2	312,0	370,1	391,6	451,8	524,1	509,5	557,7
Zadłużenie	119,3	127,1	127,1	128,6	134,2	134,1	145,7	167,3	212,2	219,6	219,8
Udział procentowy	42,0	43,3	41,3	41,0	43,0	36,2	37,2	37,0	40,5	43,1	39,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów Urzędu Miasta Suwałki (Zarządzenia Prezydenta Miasta Suwałki nry: 404/2012; 768/2013; 1157/2014; 129/2015; 98/2016; 95/2017; 114/2018; 144/2019; 148/2020; 111/2021; 157/2022).

**Tabela 5. Dynamika wysokości zadłużenia miasta Suwałki w latach 2011-2021, t<sub>0</sub>=2011**

Table 5. Dynamics of the debt of the city of Suwałki in 2011-2021, t<sub>0</sub>=2011

Zadłużenie	%										
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
z tytułu zaciągniętych zobowiązań finansowych	100,0	106,5	106,5	107,8	112,5	112,4	122,1	140,3	177,9	184,2	184,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie tabeli 4.

Poziom zadłużenia badanej JST w analizowanym przedziale czasowym systematycznie zwiększał się w wyrażeniu bezwzględny. Tym samym mieliśmy do czynienia ze zdecydowanie rosnącą dynamiką. W 2021 roku, w porównaniu do roku 2011, uległo ono niemal podwojeniu. Przypomnieć przy tym należy, że wystąpiła w tym wypadku podobna tendencja zmian, jak w odniesieniu do wcześniej prezentowanych dochodów i wydatków budżetowych. Sytuację odnoszącą się do zadłużenia można dokładniej ocenić po ustaleniu procentowanego udziału tej kategorii w dochodach ogółem – tzw. wskaźnika zadłużenia. Zostało to zaprezentowane w tabeli 4. Uogólniając rozważania można stwierdzić, że wskaźnik ten w całym analizowanym okresie 2011-2021 badanej JST oscylował wokół (nieco powyżej i nieco poniżej) poziomu bliskiego 40%. W związku z tym Suwałki, jako jeden z nielicznych (w podregionie suwalskim i w województwie podlaskim) samorządów, nie kwalifikował się do kategorii podmiotów nadmiernie zadłużonych.

Zupełnie odmiennym przykładem, także z terenu analizowanego subregionu suwalskiego (województwa podlaskiego), jest miasto Sejny. Wcześniej, teoretycznie analizowane relacje między dochodami i wydatkami, w kontekście nasilającej się nierównowagi budżetowej spowodowały, że wskaźnik zadłużenia miasta Sejny przekroczył 60% (Dz.U. 2005 nr 249, poz. 2104 ze zm.; t.j. Dz.U. 2009 nr 157, poz. 1240). Tym samym powstała konieczność ustabilizowania budżetu i spłaty długu. Spowodowało to potrzebę uruchomienia działań prowadzących do:

- ograniczenia inwestycji do najważniejszych w ówczesnej chwili;
- zamrożenia, a nawet obniżenia pensji i zlikwidowanie premii pracowników JST;
- ograniczenia zatrudnienia w jednostkach administracyjnych i w spółkach podległych miastu;
- ograniczenia do minimum imprez organizowanych przez urząd miejski;
- zmniejszenia środków pieniężnych przekazywanych na funkcjonowanie jednostek administracyjnych i spółek podległych miastu.

W sytuacji, gdy wskaźnik zadłużenia oscyluje w granicach 40%, to uważa się, że dług jest jeszcze na bezpiecznym poziomie. Nie oznacza to, że w krótkim czasie nie może on przekroczyć 60% (Dz.U. 2005 nr 249, poz. 2104 ze zm.; t.j. Dz.U. 2009 nr 157, poz. 1240). Należy w tej sytuacji jak najszybciej podjąć wszystkie kroki prowadzące do spłaty należności. W każdej chwili bowiem dług może wymknąć się spod kontroli i poważnie zagrozić stabilności finansów JST.

## PODSUMOWANIE

### *Argumenty (za i przeciw) wobec nierównowagi budżetowej i zadłużania się JST*

W teorii i praktyce gospodarczej na gruncie polskim, można spotkać różnorodne, nawet kontrowersyjne, podejścia do wielu kwestii dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego. Z punktu widzenia rozważań czynionych na karatach niniejszego opracowania, najbardziej interesującymi są argumenty (za i przeciw) wobec nierównowagi budżetowej i zadłużania się JST. Nie ulega wątpliwości, że **w analizowanym okresie (2011-2021) samorząd terytorialny i poszczególne jego ogniwa (JST) w Polsce realizował coraz bardziej ambitne oraz zwiększające rozmiar i zakres zadania społeczno-gospodarcze**. Tym samym wymagało to odpowiedniego – do stawianych celów – zwiększenia środków umożliwiających ich realizację. W wielu przypadkach, środki będące w dyspozycji samorządu, stawały się niewystarczające do ich wykonania. W warunkach ograniczonych możliwości (a nawet wobec niemożności) wzrostu dochodów JST, sytuacja stawała się coraz bardziej problematyczna. Nie wszystkie zadania były możliwe do usunięcia, czy odłożenia w czasie. W ramach reguł racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, pozostawało więc decydowanie się na dopuszczalne prawem rozmiary zadłużenia się JST.



Można w tej sytuacji **przyjąć, że faktycznie: funkcjonowanie większości JST w Polsce w analizowanym okresie odbywało się w warunkach pogarszającej się sytuacji ekonomiczno-finansowej**. Widocznym tego przejawem była nierównowaga budżetowa i rosnący poziom zadłużenia. To z kolei wywoływało trudne do rozwiązania dylematy dotyczące relacji między teraźniejszością i przyszłością gospodarowania.

- 1. Równość międzypokoleniowa i geograficzna.** Nakłady inwestycyjne ponosi się w okresie realizacji danego przedsięwzięcia. Natomiast korzyści z jego realizacji są możliwe do czerpania po jego ukończeniu. Najczęściej osiąga się je przez wiele lat. W przypadku finansowania inwestycji z dochodów bieżących, może okazać się, że kto inny sfinansował inwestycję (płacąc podatki), a kto inny będzie z niej korzystał w przyszłości. Finansowanie za pomocą kredytu umożliwia więc międzypokoleniową redystrybucję kosztów. Kolejne pokolenia, korzystające z danej inwestycji, ponoszą również jej koszty: płacą podatki, których część przeznaczana jest na spłatę zadłużenia. Kontrargument mówi, że takie rozumowanie nie ma znaczenia. Uzasadnia to faktem, że inwestowanie jest procesem ciągłym; każdego roku podatnicy płacą za nowe projekty, jednocześnie korzystają oni z projektów ukończonych wcześniej.
- 2. Bliskość między płacącymi i korzystającymi** z inwestycji sprzyja efektywnej alokacji środków. Ściślejsze powiązanie korzystania z inwestycji z koniecznością ponoszenia jej kosztów sprzyja racjonalizacji procesu decyzyjnego przy wyborze kolejnych, przyszłościowych projektów inwestycyjnych. Może być również racjonalną refleksją dotyczącą preferencji w wydatkowaniu środków.
- 3. Korzyści z przyspieszonego rozwoju gospodarczego** zazwyczaj przewyższają koszty obsługi kredytu; dotyczy to, przykładowo, inwestycji w infrastrukturę. Mogą one sprzyjać przyciąganiu inwestorów oferujących nowe miejsca pracy i wpływy z podatków. W takich sytuacjach, korzyści z ożywienia gospodarczego w obszarach danego samorządu terytorialnego, mogą znacznie przewyższać koszty obsługi zadłużenia.
- 4. Obniżenie bieżących kosztów funkcjonowania.** Jako przykład można podać sytuację/przypadek, w której JST dysponuje bardzo wystużonym taborem komunikacyjnym. Tym samym musi ponosić coraz większe koszty jego eksploatacji. W takiej sytuacji może okazać się, że oszczędności wynikające z zakupu całkiem nowego taboru komunikacyjnego i jego eksploataowania, mogą przekroczyć koszty obsługi zadłużenia.
- 5. Koszty długoterminowej inwestycji są wyższe.** Stopniowe odkładanie środków z dochodów bieżących zazwyczaj powoduje wydłużenie cyklu inwestycyjnego. W konsekwencji, prowadzi to do ponoszenia pewnych kosztów stałych. Ta sytuacja z kolei wywołuje powiększenie łącznej wysokości potrzebnych nakładów.
- 6. Stabilizacja wielkości potrzebnych środków budżetowych.** Finansowanie inwestycji z bieżących środków własnych zazwyczaj prowadzi do mocno zmieniającego się zapotrzebowania na dochody. Wysokość podatków lokalnych podlegać

może tym samym nieracjonalnym wahaniem. Można temu zapobiec poprzez przygotowanie finansów i budżetu jednostki samorządu terytorialnego do ponoszenia dużych nakładów inwestycyjnych. Dzięki wcześniejszemu przygotowaniu, można uniknąć nieracjonalnych wahań w wysokości podatków.

7. **Dostępność programów pomocowych i środków z Unii Europejskiej.** Jest to specyficzny argument odnoszący się do aktualnej sytuacji samorządów w Polsce i w innych krajach członkowskich Unii Europejskiej. W ramach instrumentów UE, samorządy terytorialne mogą starać się o wiele źródeł finansowania. Warunkiem jest jednak konieczność wniesienia odpowiedniego „wkładu własnego” w finansowanie projektu. W tej sytuacji, zaciągnięcie długu na rynku finansowym może być jedynym sposobem zwiększającym zdolność samorządów do aplikowania po środki Unii Europejskiej.
8. W literaturze z zakresu finansów samorządowych zwraca się uwagę na wciąż aktualne, nawet coraz bardziej rosnące na znaczeniu, argumenty za wykorzystaniem długu w polityce fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego. Jeden z nich jest szczególnie istotny. Jest on związany z tzw. *dotatnim efektem dźwigni finansowej i jego ograniczeniami* (Guziejewska 2008, s. 166). Korzyści z zadłużania się JST najczęściej nie mają wymiaru pieniężnego. Jednakże niektóre projekty komunalne generują zyski. Jeżeli, finansowana dochodami zwrotnymi, inwestycja będzie przynosiła dochody z opłat pobieranych od użytkowników usług, to w wielu wypadkach mogą one pokrywać koszty inwestycji. Wykorzystanie kredytu może przyczynić się również do oszczędności. Przykładowo, gdy samorząd płaci kary za nieprzeplisowe wysypisko śmieci, bo nie stać go na jego modernizację z bieżących środków, powinien na ten cel zaciągnąć kredyt. Oczekiwane w takich sytuacjach dochody lub oszczędności finansowe łatwo powiązać z kosztem kredytu i ocenić efektywność całego przedsięwzięcia. Zasadne może być także zaangażowanie firmy prywatnej, czyli szukanie możliwości współpracy publiczno-prywatnej. Dzięki temu możliwe jest uniknięcie kosztów długu oraz ryzyka z tym związanego.
9. **Koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego.** Polega ona na współpracy instytucji publicznej z podmiotem prywatnym przy realizacji i finansowaniu długoterminowych i kapitałochłonnych przedsięwzięć, które tradycyjnie były zadaniem sektora publicznego. W ramach tej współpracy, przy realizacji większych przedsięwzięć, mogą być tworzone konsorcja. Pozyskują one, w miarę potrzeby, kapitał głównie w sektorze bankowym. Obok lepszego wywiązywania się z zadań publicznych, ważną cechą partnerstwa publiczno-prywatnego jest przyspieszenie rozwoju infrastruktury i rozłożenie ryzyka inwestycyjnego. W przyszłości, w związku ze zrealizowanym przedsięwzięciem, mogą pojawić się także dodatkowe koszty.

**Każda decyzja JST o inwestycji komunalnej i finansowaniu jej z dochodów zwrotnych, powinna tym samym być dogłębnie przeanalizowana pod kątem kosztów i korzyści, tj. według zasad rachunku ekonomicznego.** Analiza ta jest w sektorze publicznym szczególnie skomplikowana i bardziej abstrakcyjna od jej odpowiedników

w sektorze komercyjnym. W praktyce działalności samorządów, często nawet staje się ona niemożliwa do zrealizowania. Największe trudności w sektorze publicznym sprawa wycena korzyści, jakie dany projekt (czy też program) ma przynieść.

## Literatura

**Bober J., Hauser J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mazur S., Nielicki A., Nowatorski B., Puzyna W., Surówka K., Zachariasz I., Zawicki M.,** (2013), *Narastające dysfunkcje, Zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, MSAP, Kraków.

**Brol R., Sztando A.,** (2012), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.

<http://www.rp.pl/arttykuł/369789-Czym-jest-budżet-i-jak-prawidłowo-sporzadzic-jego-projekt.html#ap-1>, data dostępu: 02.12.2022.

**Dolnicki B.,** (2009), *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer SA, Warszawa.

**Filipiak B.,** (2011), *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.

**Guziejewska B.,** (2008), *Zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

**Hanusz A., Czerski P., Niezgodą A., Szczęśniak P., Musiał M.,** (2015), *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer SA, Warszawa.

**Kata R.,** (2015), *Ryzyko finansowe w kontekście zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 4(76), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.

Konwencja z dnia 10 lipca 1993 r. o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz.U. 1993 nr 61, poz. 284 ze zm.

**Marchewka-Borowiak K.,** (2010), *Reguły fiskalne*, „Analizy BAS”, nr 7(32).

**Poniatowicz M.,** (2012), *Reguły fiskalne jako instrument stabilizacji finansowej w sektorze samorządowym*, [w:] *Stabilność systemu finansowego – instrumenty, instytucje, uwarunkowania*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.

**Sochacka-Krysiak H.,** (1993), *Finanse lokalne*, Poltext, Warszawa.

[http://gdansk.stat.gov.pl/gfx/gdansk/userfiles/\\_shared/starszy\\_redaktor/edukacja\\_statystyczna/materiały\\_ed ukacyjne/statystyka\\_w\\_praktyce.pdf](http://gdansk.stat.gov.pl/gfx/gdansk/userfiles/_shared/starszy_redaktor/edukacja_statystyczna/materiały_ed ukacyjne/statystyka_w_praktyce.pdf), data dostępu: 02.12.2022.

**Surówka K.,** (2014), *Problemy oceny poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego a realizacja zadań*, „Finanse Komunalne”, nr 9.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku *o samorządzie terytorialnym*, Dz. U. z 1990 r., nr 16, poz. 95 ze zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku *o samorządzie powiatowym*, Dz. U. z 1998 r., nr 91, poz. 578; t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku *o dochodach jednostki samorządu terytorialnego*, Dz. U. z 2003 r., nr 203, poz. 196; t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1985 ze zm.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku *o finansach publicznych*, Dz. U. z 2005 r., nr 249, poz. 2104 ze zm.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku *o finansach publicznych*, Dz. U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240.

Wędzki D., (2009), *Analiza wskaźnikowa sprawozdania finansowego*. Tom 2. *Wskaźniki finansowe. Charakterystyka wskaźników, systemów wskaźników i metod ich oceny*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Kraków.

<http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=5806646FE26AB229C1257A61002B72A1&litera=W>, data dostępu: 02.12.2022.

<http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=2D903317A08583ECC1257A6100432B4A&litera=W>, data dostępu: 02.12.2022.

<http://poradnik.ngo.pl/zadania-publiczne#>, datadostępu: 02.12.2022.

Zarządzenie nr 404/2012 prezydenta Miasta Suwałk z dnia 26 marca 2012 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu miasta za 2011 rok.

Zarządzenie nr 768/2013 prezydenta Miasta Suwałk z dnia 28 marca 2013 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu miasta za 2012 rok.

Zarządzenie nr 1157/2014 prezydenta Miasta Suwałk z dnia 26 marca 2014 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu miasta za 2013 rok.

Zarządzenie nr 129/2015 prezydenta Miasta Suwałk z dnia 30 marca 2015 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu miasta za 2014 rok.

Zarządzenie nr 98/2016 prezydenta Miasta Suwałk z dnia 24 marca 2016 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu miasta za 2015 rok.

Zarządzenie nr 95/2017 prezydenta Miasta Suwałk z dnia 28 marca 2017 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu miasta za 2016 rok.

Zarządzenie nr 114/2018 prezydenta Miasta Suwałk z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu miasta za 2017 rok.

Zarządzenie nr 144/2019 prezydenta Miasta Suwałk z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu miasta za 2018 rok.

Zarządzenie nr 148/2020 prezydenta Miasta Suwałk z dnia 30 marca 2020 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu miasta za 2019 rok.

Zarządzenie nr 111/2021 prezydenta Miasta Suwałk z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu miasta za 2020 rok.

Zarządzenie nr 157/2022 prezydenta Miasta Suwałk z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu miasta za 2021 rok.

## Wykaz autorów EQUILIBRIUM 2022 | nr 11

**Monika Bobrowicz**, inż., student  
Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku  
e-mail: monika.bobrowicz@o2.pl

**Jarosław Galicki**, dr  
e-mail: jaroslaw.galicki@gmail.com

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

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

**Amanda Jaworowska**, student  
Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku  
e-mail: amanda.jaworowska@wp.pl

**Anna Tomaszewska**, student  
Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku  
e-mail: jkt@piasta.pl

**Konrad Wilczewski**, mgr  
Państwowa Uczelnia Zawodowa w Suwałkach  
e-mail: k.lavro@wp.pl

