



# EQUILIBRIUM

## ZESZYTY NAUKOWE WSE

---

rocznik 2022

numer 1 (10)

## 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 Storonianska

Prof. dr hab. Henryk Wnorowski

## 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](mailto:redakcja@wse.edu.pl)

[www.wse.edu.pl](http://www.wse.edu.pl)

## KOREKTA

Urszula Glińska

Elżbieta Haponiuk

## 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 1(10)

- 4**     **Radostaw Galicki**  
Poszanowanie godności i dóbr osobistych pracownika jako jedna z podstawowych zasad prawa pracy
- 17**    **Sandra Grabowska**  
Wpływ pandemii covid-19 na podatkowe dochody budżetu Polski w 2020 roku
- 27**    **Joanna Kańska, Dawid Kański**  
Bezpieczeństwo pracy w powiatach województwa podlaskiego
- 46**    **Yuri Krivorotko, Dmitry Sokol**  
Fiscal openness and transparency in the Belarusian local finance
- 66**    **Agnieszka Piekutowska**  
Podstawowe formy wsparcia bezrobotnych w województwie podlaskim w latach 2018-2020
- 77**    **Urszula Stupałkowska**  
Rada nadzorcza jako organy nadzoru i kontroli nad spółkami komunalnymi
-

Radostaw Galicki

# POSZANOWANIE GODNOŚCI I DÓBR OSOBISTYCH PRACOWNIKA JAKO JEDNA Z PODSTAWOWYCH ZASAD PRAWA PRACY

## RESPECT FOR THE DIGNITY AND PERSONAL RIGHTS OF THE EMPLOYEE AS ONE OF THE BASIC PRINCIPLES OF LABOR LAW

### STRESZCZENIE

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie normatywnego pojęcia „godności człowieka” oraz jego „dóbr osobistych” w relacji pomiędzy pracownikiem i pracodawcą. W zamiarze Autora artykułu, analiza godności ludzkiej i dóbr osobistych, jako wartości konstytucyjnych, ma doprowadzić do właściwego zrozumienia zasady poszanowania godności i dóbr osobistych pracownika.

W opracowaniu wykorzystana została głównie dogmatyczno-prawna analiza prawa. W ustalaniu zakresów pojęć „godności człowieka” oraz „godności pracowniczej” posłużono się teoretyczną analizą prawa. Odwołano się także do dorobku i wykładni judykatury w tym zakresie.

Godność osoby ludzkiej w realiach demokratycznego państwa prawa stanowi jedną z fundamentalnych wolności osobistych każdego człowieka. Godność ludzka jest przyrodzona, niezbywalna i nienaruszalna. Stanowi źródło pozostałych wolności i praw człowieka i obywatela. Związana jest z człowieczeństwem i z niego wynika. Każdej więc istocie ludzkiej należy się szacunek i odpowiednie traktowanie, bo każdy ma swoją godność.

### SŁOWA KLUCZOWE

godność, dobra osobiste, prywatność, zasada  
prawa pracy

### ABSTRACT

The aim of this article is to indicate the normative concept of human dignity and personal rights in the relationship between the employee and the employer. In the intention of the author of the article, the analysis of human dignity and personal rights as constitutional values is to lead to a proper understanding of the principle of respecting the dignity and personal rights of the employee.

The study uses mainly dogmatic and legal analysis of the law. In determining the scopes of the concepts of human dignity and workers' dignity, theoretical analysis of law was used. Reference was also made to the achievements and interpretations of the judicature in this regard.

The dignity of the human person in the reality of a democratic state of law is one of the fundamental personal freedoms of every human being. Human dignity is inherent, inalienable and inviolable. It is the source of other freedoms and human and civil rights. It is related to humanity and results from it. Therefore, every human being should be respected and treated appropriately, because everyone has their own dignity.

*Translated by Radostaw Galicki*

### KEYWORDS

dignity, personal rights, privacy,  
the principle of labor law

## WSTĘP

Godność osoby ludzkiej w realiach demokratycznego państwa prawa stanowi jedną z fundamentalnych wolności osobistych każdego człowieka. Z godności ludzkiej wynikają z kolei inne wolności i prawa osobiste oraz określone dobra osobiste przynależne każdej istocie ludzkiej.

Słownik Języka Polskiego PWN podaje taką oto definicję godności<sup>1</sup>. Otóż, godność to „*poczucie własnej wartości i szacunek dla samego siebie*”, „*zaszczytne stanowisko, tytuł, zaszczytna funkcja*”, a „*w zwrotach grzecznościowych: nazwisko*”. W ujęciu potocznym, godność ludzka oznacza budowanie poczucia własnej wartości i szacunku do własnego jestestwa. Owo popularne pojęcie godności stanowi punkt wyjścia w konstruowaniu konwencjonalnego pojęcia godności w prawie – jako podstawowej wolności osobistej każdego człowieka, w tym pracownika.

Warto przy tym zauważyć pewną filozoficzną konotację, pomocną we właściwym rozumieniu pojęcia godności ludzkiej na gruncie prawa. W rozważaniach I. Kanta, istoty ludzkie uzyskują godność, ponieważ posiadają zdolność do stanowienia (dzięki rozumowi) prawa uniwersalnego (imperatyw kategoryczny), któremu następnie same się podporządkowują (Sadowski 2007, s. 14). W swoim dziele „*Uzasadnienie metafizyki moralności*” Kant stwierdził, że w państwie celów wszystko ma jakąś cenę, albo godność. To, co ma cenę, można zastąpić także przez coś innego, jak jego równoważnik, co zaś cenę przewyższa, a więc nie dopuszcza żadnego równoważnika, posiada godność (Sadowski 2007, s. 13-14).

„Godność ludzka” funkcjonuje w tekstach aktów prawa międzynarodowego. W preambule Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10 grudnia 1948 r., uznaje się, że godność jest przyrodzona oraz stanowi podstawę wolności, sprawiedliwości i pokoju świata. Przepis art. 1 Deklaracji wskazuje, że wszyscy ludzie rodzą się wolni i równi pod względem swej godności i swych praw. Natomiast w art. 12 Deklaracji wpisany został swego rodzaju katalog dóbr osobistych właściwych każdej osobie ludzkiej. Nie wolno zatem ingerować samowolnie w czyjekolwiek życie prywatne, rodzinne, domowe, ani w jego korespondencję, ani też uwłaczać jego honorowi lub dobremu imieniu. Każdy człowiek ma prawo do ochrony prawnej przeciwko takiej ingerencji lub uwłaczaniu.

W Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartym do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r., w jego preambule zapisano, że prawa te wynikają z przyrodzonej godności osoby ludzkiej. Identyczne sformułowanie zawiera w swojej preambule także Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r.

Wprost o godności ludzkiej wspomina Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 1). Zgodnie z art. 1 Karty, godność człowieka jest nienaruszalna. Musi być szanowana i chroniona. Ponadto każdy ma prawo do poszano-

1 <https://sjp.pwn.pl/slowniki/godno%C5%9B%C4%87.html>.

wania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się (art. 7 Karty), co jednoznacznie należy wiązać z pojęciem „dóbr osobistych człowieka”.

Warto dodać, że w preambule Konwencji o prawach dziecka, **przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., stwierdzono wiarę światowej społeczności w podstawowe prawa człowieka oraz w godność i wartość jednostki ludzkiej.**

Wskazane wyżej zapisy aktów prawa międzynarodowego dowodzą, że poszanowanie godności oraz dóbr osobistych na stałe wpisane jest w praktykę funkcjonowania współczesnych demokratycznych państw prawnych, co przekłada się na relację pracodawca – pracownik oraz na treść stosunku pracy.

W niniejszym artykule wykorzystana została głównie dogmatyczno-prawna analiza prawa. W ustalaniu zakresów pojęć „godności człowieka” oraz „godności pracowniczej” posłużono się teoretyczną analizą prawa. Odwołano się także do wybranych orzeczeń judykatury.

## 1 GODNOŚĆ I DOBRA OSOBISTE W KONSTYTUCJI RZECZPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Jeśli rozważyć pojęcia: „godność” i „dobra osobiste” w kontekście prawa pracy, analiza ta byłaby niepełna, gdyby również nie skupić się pod tym względem na treści Preambuły oraz art. 30 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W Preambule znajduje się wezwanie do Narodu o **dbałość i zachowanie przyrodzonej godności człowieka**, zaś w przepisie art. 30 ustawodawca konstytucyjny wskazuje na **przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka** jako źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona **nienaruszalna**, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.

W komentarzu do Konstytucji RP pod red. M. Safjana i L. Boska wprost stwierdza się, że w Preambule przymiotnik „przyrodzona” służy jasnemu odróżnieniu godności osobowej od innych typów godności, do których należy m.in. godność osobowościowa oparta na doskonałości moralnej działającego podmiotu, godność oparta na zdolnościach podmiotu, jak np. zdolność do autonomicznego decydowania o sobie, godność oparta na aktualnych warunkach życia, związanych np. ze stanem zdrowia, godność osobista – oparta na sposobie postrzegania przez otoczenie (wartości, które określają podmiotową pozycję jednostki w społeczeństwie i które składają się, według powszechnej opinii, na szacunek należny każdej osobie). Wskazać jeszcze można inne typy godności, która to definicja nie jest dookreślana jako godność człowieka, jak: godność pełnionego urzędu, godność pełnionej funkcji, godność wykonywanego zawodu (np. godność zawodu adwokackiego), godność narodu<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Zob. M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, Warszawa 2016, <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zozigdkmjsha2tsmroobqxlrrgq3tg mjt#tabs-metrical-info> [dostęp z dnia 21.04.2022].

W tym miejscu należy zaznaczyć, że godność pracownika, choć wywodzi się z pojęcia „godności osobowej”, to jednak jest odrębnym typem godności, niedookreślonym w przepisach prawa pracy. Interpretacja pojęcia „godności pracowniczej” przypadła w udziale nauce oraz judykaturze.

Przepis art. 30 Konstytucji RP stanowi, że godność ludzka jest przyrodzona i niezbywalna, a wszelkie prawa i wolności człowieka i obywatela biorą z niej swój początek. T. Chauvin prezentuje pogląd, że „należy uznać zasadę godności za punkt wyjścia i probierz w ustalaniu zakresu poszczególnych praw: to godność człowieka wyznacza zakres ich dopuszczalnych prawem ograniczeń. Będąc podmiotem godności przyrodzonej, człowiek nabywa jednocześnie prawa i wolności. Istotna jest jednokierunkowość tej relacji – godność osoby ludzkiej nie wynika z przysługujących jej wolności i praw, ale to wolności i prawa wynikają z przyrodzonej godności (są jej konsekwencją). To czyni ją wartością nadrzędną w kształtowaniu sytuacji prawnej człowieka, zarówno w sferze publiczno-, jak i prywatnoprawnej” (Chauvin 2019, s. 9).

Godność jest przyrodzona, niezbywalna i nienaruszalna. Jeśli przyjąć cywilistyczną konstrukcję osoby fizycznej, którą jest człowiek od momentu urodzenia się aż do śmierci, to z całą pewnością człowiek od chwili swoich narodzin po kres swojego życia ma jemu immanentną i właściwą godność. Nie oznacza to jednak, że takiej godności pozbawiony jest płód w łonie matki od momentu zapłodnienia ludzkiej komórki jajowej, czy też że ciału ludzkiemu po śmierci nie należy się cześć i szacunek<sup>3</sup>.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że **poszanowanie godności człowieka stanowi zasadę w ujęciu *stricte* normatywnym**. Nie jest to jedynie deklaracja czy „zyczeniowe” myślenie ustawodawcy konstytucyjnego. Przykładowo, w uzasadnieniu wyroku z dnia 4 kwietnia 2001 r., K 11/00 (OTK 2001 nr 3, poz. 54), stwierdził bowiem, że ustrojodawca nadał godności człowieka znaczenie konstytucyjne czyniąc z niej płaszczyznę odniesienia dla systemu wartości, wokół którego zbudowano Konstytucję a zarazem fundament całego porządku prawnego w Państwie. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zakaz naruszania godności człowieka ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich. Natomiast obowiązek poszanowania i ochrony godności nałożony został na władze publiczne państwa. W konsekwencji, wszelkie działania władz publicznych powinny – z jednej strony uwzględniać istnienie pewnej sfery autonomii, w ramach której człowiek może się w pełni realizować społecznie, a z drugiej – działania te nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności.

Godność bowiem oznacza „istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym”<sup>4</sup>.

3 Zob. szerzej komentarz do art. 30 Konstytucji, M. Safjan, L. Bosek, jw.

4 Tamże.

Trybunał Konstytucyjny odróżnia godność od „prawa osobistości”<sup>5</sup>. W ocenie Trybunału, możliwe i celowe jest odróżnienie dwóch aspektów godności człowieka: godności jako wartości przyrodzonej i niezbywalnej, oraz godności rozumianej jako „prawo osobistości”, „obejmujące wartości życia psychicznego każdego człowieka oraz te wszystkie wartości, które określają podmiotową pozycję jednostki w społeczeństwie i które składają się, według powszechnej opinii, na szacunek należny każdej osobie”. Godność – w pierwszym znaczeniu – człowiek zachowuje w każdych warunkach, natomiast godność rozumiana jako „prawo osobistości” może być w praktyce przedmiotem naruszenia – może być „dotknięta” przez zachowania innych osób oraz regulacje prawne.

Podążając za tokiem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, można prawo osobistości uznać za fundament cywilistycznej konstrukcji dóbr osobistych każdego człowieka, czyli takich wartości, które przynależne są osobie ludzkiej z racji jej człowieczeństwa, urodzenia się żywą istotą ludzką. Zgodnie z zawartym w art. 23 Kodeksu cywilnego otwartym katalogiem dóbr osobistych, zalicza się do nich w szczególności: zdrowie, wolność, cześć, swobodę sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnicę korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukową, artystyczną, wynalazczą i racjonalizatorską.

Z prawem osobistości koresponduje prawo prywatności. Wedle art. 47 Konstytucji RP, każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym, natomiast, zgodnie z art. 50, każdemu zapewnia się nienaruszalność mieszkania (tzw. mir domowy). W ramach prawa prywatności, Konstytucja RP przewiduje również: nietykalność osobistą i wolność osobistą (art. 41 ust. 1), wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się (art. 49), ochronę informacji o sobie, będącą podstawą ochrony danych osobowych (art. 51 ust. 1), wolność sumienia i religii (art. 53 ust. 1), a także wolność słowa, czyli wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1). Można by rzec, że z prawa osobistości oraz prawa prywatności wywodzą się wolności i prawa osobiste, ustanowione w Konstytucji RP. Na gruncie zaś prawa cywilnego, wolności i prawa osobiste będą uważane i traktowane jak dobra osobiste każdej osoby ludzkiej.

Trybunał Konstytucyjny także podkreślił, że poszanowanie prywatności jest ściśle powiązane z konstytucyjnym nakazem ochrony godności ludzkiej (art. 30 Konstytucji). Zachowanie przez człowieka godności wymaga poszanowania jego sfery czysto osobistej. Sfera prywatna jest zbudowana z różnych kręgów, w mniejszym lub większym stopniu otwartych (prawnie) na oddziaływanie zewnętrzne i konstytucyjna aprobata dla władczego wkroczenia przez władzę nie jest jednakowa<sup>6</sup>.

5 Zob. wyrok TK z dnia 7 marca 2007 r., K 28/05, OTK Seria A 2007 nr 3, poz. 24.

6 Zob. wyrok TK z dnia 4 listopada 2014 r., SK 55/13, OTK Seria A 2014 nr 10, poz. 110.



## 2 CYWILISTYCZNE POJĘCIE DÓBR OSOBISTYCH

Wedle art. 23 Kodeksu cywilnego, dobrami osobistymi każdego człowieka są w szczególności: zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnica korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza i racjonalizatorska. Tak rozumiane dobra osobiste pozostają pod ochroną prawa cywilnego niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach. Warto też nadmienić, że katalog dóbr osobistych zawartych w tym przepisie jest otwarty, zaś pod pojęciem czci należy rozumieć godność człowieka i jego dobre imię.

W podjętej przez 7 sędziów Izby Cywilnej uchwale Sądu Najwyższego wskazano na prawną naturę dóbr osobistych<sup>7</sup>. W uzasadnieniu do uchwały, Sąd Najwyższy przyjął, że istotą dóbr osobistych jest ich nierozzerwalny związek z człowieczeństwem i naturą człowieka, stałość i niezależność od jego woli, a cechą – możliwość ich indywidualizacji oraz skonkretyzowania na podstawie kryteriów obiektywnych. Zakwalifikowanie skonkretyzowanej wartości niemajątkowej jako dobra osobistego wymaga zatem spełnienia takich przesłanek jak: immanentne złączenie z istotą człowieczeństwa, charakter osobisty, a nie interpersonalny, niezmienność w czasie, niezależność od woli podmiotu uprawnionego, brak możliwości zrzeczenia się prawa wyznaczonego przez dobro osobiste i indywidualne korzystanie z tego prawa.

Tym samym należy podzielić pogląd, wedle którego treść art. 23 KC pozwala przyjąć, że dobrami osobistymi, pozostającymi pod ochroną prawa cywilnego, są dobra prawne wymienione w tym przepisie, a ponadto **inne dobra** (wartości idealne) **do nich podobne, to jest odznaczające się zbliżonym zespołem cech**<sup>8</sup>.

Z tego też względu wykładnia sądowa przykładowo uznała za dobro osobiste więzi rodzinne człowieka (wieź pomiędzy rodzicami a dzieckiem)<sup>9</sup>. Natomiast dobrem osobistym nie może być np. możliwość kierowania samochodem, gdyż nie stanowi cechy integralnie związanej z człowiekiem w sensie fizycznym i psychicznym<sup>10</sup>.

## 3 POSZANOWANIE GODNOŚCI I DÓBR OSOBISTYCH PRACOWNIKA

Przepis art. 11<sup>1</sup> Kodeksu pracy stanowi, że **pracodawca jest obowiązany szanować godność i inne dobra osobiste pracownika**. Lakoniczny w swoim brzmieniu przepis Kodeksu pracy należy zatem interpretować w zgodzie z dorobkiem naukowym prawa

7 Uchwała SN (7) z dnia 27 marca 2018 r., III CZP 36/17, OSNC 2018 Nr 11, poz. 103.

8 Zob. K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), Kodeks cywilny. Komentarz. Wyd. 30, Warszawa 2022, <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3danbqqgzdonzoobqxalrvgu4tcnbzgi4a&refSource=guide#tabs-metrical-info> [dostęp z dnia 03.10.2022].

9 Zob. wyrok SN z 25 maja 2011 r., II CSK 537/10, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswwglrsgiydimjwga4to&refSource=hypdec> [dostęp z dnia 03.10.2022].

10 Zob. wyrok SN z dnia 23 lutego 2022 r., II CSKP 232/22, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswwglrtgy3tmbnshe4do&refSource=guide> [dostęp z dnia 03.10.2022].

konstytucyjnego, wypracowaną wykładnią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego, a także podług dorobku doktryny prawa pracy, a jeśli mowa o dobrach osobistych – również dorobku nauki prawa cywilnego.

Rozważając godność pracownika i ochronę jego dóbr osobistych, należy mieć na względzie specyfikę stosunku pracy jako wielopłaszczyznowej relacji łączącej pracownika z pracodawcą. Zwraca na to słusznie uwagę T. Liszcz<sup>11</sup>, konstatując, że stosunek pracy nie polega tylko na wymianie świadczeń majątkowych, jak w przypadku cywilnoprawnych stosunków zobowiązaniowych, lecz z zasady stanowi „**trwałą więź między podmiotami, nasyconą czynnikami o charakterze personalnym**, co sprzyja przenikaniu się sfery „prywatnej” i „zawodowej”<sup>12</sup>. Jej zdaniem, pracodawca jako ekonomicznie i organizacyjnie mocniejsza strona stosunku pracy, może łatwo naruszać granicę prawa osobistości i prywatności pracownika.

Nie chodzi tutaj jedynie o cały katalog obowiązków pracowniczych, ale także o pewne zwyczajowo przyjęte i ustalone w zakładzie pracy wymogi względem pracownika, np. tzw. *dress code* czy zasady współżycia społecznego, wyznaczające interakcje między pracownikami lub pracownikami a przełożonymi, choćby takie jak sposób zwracania się do siebie: z użyciem formy grzecznościowej „pan”, „pani” czy też bezpośrednio „po imieniu”. Mowa tu także o monitorowaniu pracy pracownika z użyciem środków przetwarzających obraz bądź dźwięk.

Charakter poszczególnych obowiązków pracowniczych jest tej natury, że pracodawca może relatywnie łatwo wejść w sferę godności pracownika, rozumiejąc „godność” jako prawo osobistości i prawo prywatności pracownika. Weźmy przykładowo obowiązek dbania o dobro zakładu pracy. Pracodawca może bowiem na różne sposoby, czy to w regulaminie pracy, czy w sposób zwyczajowy starać się określać, jakie zachowania i postawy pracownika, nawet te wynikające z jego „prowadzenia się” w życiu, są wizerunkowo zgodne z dobrem zakładu pracy, a jakie będą to dobro, szeroko rozumiane, naruszać.

Zwrócić należy uwagę również na pewne wymogi kwalifikacyjne przewidziane w prawie urzędniczym, takie jak **nieposzlakowana opinia i nieskazitelny charakter**, czy przestrzeganie **podstawowych zasad moralnych**. Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 537) urzędnikiem państwowym może być osoba: 1) jest obywatelem polskim; 2) ukończyła osiemnaście lat życia i ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych; 3) jest nieskazitelnego charakteru; 4) ma odpowiednie wykształcenie i odbyła aplikację administracyjną; 5) posiada stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie na określonym stanowisku.

Wedle art. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2021 r., poz. 1233) członkiem korpusu służby cywilnej może być osoba, która: 1) jest obywatelem polskim; 2) korzysta z pełni praw publicznych; 3) nie była skazana prawomocnym

11 Zob. T. Liszcz, *Ochrona prywatności pracownika w relacjach z pracodawcą*, MOPR 2007, nr 1, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi2tamrxg43do&refSource=guide#tab-metrical-info> [dostęp z dnia 24.04.2022].

12 Tamże.

wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe; 4) posiada kwalifikacje wymagane na dane stanowisko pracy; 5) cieszy się nieposzlakowaną opinią.

Przepis art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r., poz. 1762) stanowisko nauczyciela może zajmować osoba, która: 1) posiada wyższe wykształcenie z odpowiednim przygotowaniem pedagogicznym lub ukończyła zakład kształcenia nauczycieli i podejmuje pracę na stanowisku, do którego są to wystarczające kwalifikacje; 2) przestrzega podstawowych zasad moralnych; 3) spełnia warunki zdrowotne niezbędne do wykonywania zawodu.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 czerwca 2011 r.<sup>13</sup> stwierdził, że o nieskazitelności charakteru świadczą takie przymioty osobiste, jak: uczciwość w życiu prywatnym i zawodowym, uczynność, pracowitość, poczucie odpowiedzialności za własne słowa i czyny, stanowczość, odwaga cywilna, samokrytycyzm, umiejętność zgodnego współżycia z otoczeniem.

Wyrok ten wskazuje na fakt, że pracodawca publiczny, przez wzgląd na nieskazitelny charakter urzędnika może wymagać od niego p.. uczciwości w życiu prywatnym i zawodowym, a to już stanowi ingerencję w jego godność rozumianą poprzez przyzmat jego prawa osobistości oraz prawa prywatności. Widać zatem tutaj wyraźnie, że ustawodawca, ustanawiając zasadę poszanowania godności i dóbr osobistych pracownika, daje *sui generis* „bufor bezpieczeństwa” przed arbitralnym wkraczaniem pracodawcy w sferę godności pracowniczej i „przykrywaniem” działań pracodawcy przesłanką badania w urzędniczej rzeczywistości nieskazitelności charakteru pracownika urzędów państwowych.

Można też zaobserwować związek logiczny pomiędzy naruszeniem godności pracowniczej i dobrami osobistymi pracownika. Zwykle naruszenie godności pracownika implikuje naruszenie któregoś z jego dóbr osobistych, np. jego wizerunku, swobody myśli czy tajemnicy korespondencji.

Pojęcie „godności pracowniczej” w prawie pracy nie zostało określone. Warto więc odwołać się do wykładni sądowej. Niezmiernie istotny w tym kontekście jest wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 października 2008 r.<sup>14</sup>, w którym skonstruowane zostało pojęcie „godności pracowniczej”, które powinno rzutować na rozumienie poszanowania godności pracownika jako podstawowej zasady prawa pracy. Zdaniem Sądu Najwyższego, **pracowniczą godność** tworzy **poczucie własnej wartości, oparte na opinii dobrego fachowca i sumiennego pracownika** oraz na **uznaniu zdolności, umiejętności i wkładu pracy pracownika przez jego przełożonych**. Naruszeniem tak rozumianej godności pracowniczej są więc zachowania pracodawcy polegające między innymi na słownej lub czynnej zniewadze, dopuszczaniu się czynów nieobyczajnych wobec pracownika, krzywdzących ocenach jego kwalifikacji, udzielaniu nieprawdziwych opinii

13 II GSK 610/10; [http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-gsk-610-10/notariusze\\_i\\_aplikanci\\_notarialni\\_zawody\\_prawnicze/353c8b.html](http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-gsk-610-10/notariusze_i_aplikanci_notarialni_zawody_prawnicze/353c8b.html) [dostęp z dnia 25.04.2022].

14 II PK 71/08, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrsvglrsgiydimrsguyde&refSoUrce=guide> [dostęp z dnia 25.04.2022].

o pracownika, bezzasadnym wymierzaniu mu kar dyscyplinarnych, ujawnianiu bez zgody pracownika informacji objętych ochroną danych osobowych.

R. Sadlik wyraził pogląd, że „przy ocenie, czy doszło do naruszenia dobra osobistego, nie mają decydującego znaczenia subiektywne odczucia poszkodowanego pracownika, jego indywidualne przeżycia i stan psychiczny, ale to, jaką reakcję wywołuje dane zachowanie pracodawcy w społeczeństwie”. Jego zdaniem, „kryteria oceny, czy doszło do naruszenia dóbr osobistych, muszą być zatem poddane obiektywizacji, a mianowicie muszą uwzględniać uczucia szerszego grona uczestników i powszechnie przyjmowane oraz zasługujące na akceptację normy postępowania”<sup>15</sup>.

Tym samym, aprobując taki pogląd, należy *a contrario* stwierdzić, że o naruszeniu godności pracowniczej i dóbr osobistych pracownika wcale nie decyduje tylko i wyłącznie samo subiektywne odczucie pokrzywdzonego. Sąd Najwyższy także orzekł, że dla oceny, że doszło do naruszenia godności pracownika nie ma znaczenia to, czy on sam potraktował określone zachowanie osoby reprezentującej pracodawcę (np. wypowiedzi) jako godzące w jego wartość. Reakcja pracownika na takie zachowanie może mieć jednak znaczenie w procesie oceny, czy naruszenie godności obiektywnie wystąpiło<sup>16</sup>.

Dla oceny naruszenia dóbr osobistych pracownika ma znaczenie, czy sam pracownik upublicznił swój konflikt z pracodawcą. W tej bowiem sytuacji ochrona dóbr osobistych pracownika może być ograniczona, jeśli pracodawca zdecyduje się na publiczną, merytoryczną ocenę postawy pracownika. Potwierdza to Sąd Najwyższy<sup>17</sup>, orzekając, że publiczne wypowiedzi pracodawcy, kwestionujące możliwości wykonywania określonego zawodu przez pracownika, obiektywnie niegodzące w jego godność, samoistnie nie stanowią naruszenia dóbr osobistych pracownika, w sytuacji gdy to pracownik przenosi konflikt z pracodawcą na płaszczyznę wychodzącą poza zakład pracy (art. 23 KC).

„Kwalifikowanie określonego zachowania (pracodawcy) jako naruszenie dóbr osobistych (w tym czci i godności osobistej pracownika) nie może się odbywać według miary indywidualnej wrażliwości (ocena subiektywna) zainteresowanego, który czuje się dotknięty zachowaniem innej osoby, ale powinno uwzględniać elementy obiektywne, a więc mieć na uwadze odczucia przeciętnej odbiorcy – osoby rozsądnej i racjonalnie oceniającej, nieobciążonej uprzedzeniami, nieskłonnej do wyrażania ekstremalnych sądów”<sup>18</sup>.

Zgodnie z art. 24 § 1 i 2 Kodeksu cywilnego, ten, czyje dobro osobiste zostaje zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne. W razie dokonanego naruszenia, może on także żądać, ażeby osoba, która dopuściła się naruszenia, dopełniła czynności potrzebnych do usunięcia

15 Zob. R. Sadlik, Odpowiedzialność pracodawcy za naruszenie godności pracownika, MOPR 2018, nr 8, s. 25.

16 Wyrok SN z dnia 8 października 2009 r., II PK 114/09, OSNP 2011 nr 9-10, poz. 127.

17 Wyrok SN z dnia 16 września 2021 r., II PSKP 44/21, MoPr 2022 nr 1, s. 45.

18 A. Sobczyk (red.), Kodeks pracy. Komentarz. Wyd. 5, Warszawa 2020, <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3damrvguzdqmqjooobqxlruhezdczmzta4a#tabs-metrical-info> [dostęp z dnia 26.04.2022].

jego skutków, w szczególności ażeby złożyła oświadczenie odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie. Na zasadach przewidzianych w kodeksie może on również żądać zadośćuczynienia pieniężnego lub zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny. Jeżeli wskutek naruszenia dobra osobistego została wyrządzona szkoda majątkowa, poszkodowany może żądać jej naprawienia na zasadach ogólnych.

Równolegle, powoławszy się na brzmienie art. 18<sup>3d</sup> Kodeksu pracy, osoba, wobec której pracodawca naruszył zasadę równego traktowania w zatrudnieniu, ma prawo do odszkodowania w wysokości nie niższej niż minimalne wynagrodzenie za pracę, ustalone na podstawie odrębnych przepisów. Wypada tutaj zaznaczyć, że każdy przejaw naruszenia godności oraz dóbr osobistych pracownika trzeba traktować jako naruszenie równego traktowania w zatrudnieniu.

Warto zwrócić uwagę na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 września 1997 r.<sup>19</sup>, w którym wypowiedział się, że nie stanowi działania bezprawnego w rozumieniu art. 24 § 1 KC podanie w piśmie do zarządu zakładowej organizacji związkowej (art. 38 KP), jako przyczyny zamierzonego wypowiedzenia umowy o pracę, zachowania pracownika ocenionego jako naruszające obowiązki pracownicze, czy też wskazanie jego nieprzydatności do pracy na zajmowanym stanowisku, bez względu na to, czy oceny i stwierdzenia sformułowane przez pracodawcę odpowiadają rzeczywistości.

W uzasadnieniu wyroku, Sąd Najwyższy ponadto wskazał, że wypowiedzenie umowy o pracę jest szczególnym uprawnieniem (tzn. prawem do kształtowania) i w związku z tym nie ma podstaw (poza przypadkami przekroczenia ram uprawnienia lub jego nadużycia), do twierdzenia, że korzystanie z niego jest działaniem bezprawnym. Wobec tego, zdaniem Sądu, oznacza to, że o naruszeniu dóbr osobistych pracownika w rozumieniu art. 24 KC można by mówić w przypadku, gdyby w piśmie skierowanym do organizacji związkowej wskazano przyczyny, które nie mają związku ze stosunkiem pracy, wykonywaniem pracy określonego rodzaju w ramach tego stosunku, czy ogólniej, przyczyny, które z góry nie mogłyby być brane pod uwagę w ramach oceny, czy w danym przypadku wypowiedzenie umowy o pracę jest uzasadnione, a jednocześnie godziłoby to w dobra osobiste pracownika.

Aprobując stanowisko Sądu Najwyższego w tej sprawie, należy zatem zaznaczyć, że w prawie pracy ochrona godności i dóbr osobistych nie jest niczym nieograniczona, gdyż, w przeciwnym razie, pracownicy mogliby łatwo obejść np. prawo pracodawcy do rozwiązania stosunku pracy, odwołując się do naruszenia przez pracodawcę zasady poszanowania godności i dóbr osobistych pracownika. Pracownicy w takim wypadku mogliby nie tylko podjąć próbę pociągnięcia pracodawcy do odpowiedzialności odszkodowawczej za doznane krzywdy, ale także dochodzić sędownie uznania wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne lub przywrócenia do pracy, na podstawie wyłącznie złamania przez pracodawcę zasady poszanowania godności i dóbr osobistych pracownika. Stanowiłoby to nadużycie ustanowionego w art. 45 § 1 Kodeksu pracy uprawnienia pracownika do skierowania sprawy do sądu pracy celem

19 | PKN 287/97, OSNP 1998 nr 14, poz. 419.

ustalenia, że wypowiedzenie umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony, jest nieuzasadnione lub narusza przepisy o wypowiedzaniu umów o pracę.

Moim zdaniem, jeżeli pracodawca wypowiada pracownikowi umowę o pracę lub rozwiązuje ją bez wypowiedzenia, to zasada poszanowania godności i dóbr osobistych pracownika, jej naruszenie przez pracodawcę, nie powinna stanowić samodzielnej podstawy dochodzenia przed sądem pracy uznania bezskuteczności wypowiedzenia, przywrócenia do pracy, czy odszkodowania z tego powodu. Decydujące znaczenie ma bowiem przyczyna rozwiązania umowy o pracę, związana nierozzerwalnie z określonym zachowaniem pracownika, jego postawą w procesie pracy. Nie można tym samym mówić, że samo naruszenie godności i dóbr pracownika narusza przepisy o wypowiedzaniu umów o pracę.

## PODSUMOWANIE

Godność ludzka jest przyrodzona, niezbywalna i nienaruszalna. Stanowi źródło pozostałych wolności i praw człowieka i obywatela. Związana jest człowieczeństwem i z niego wynika. Każdej więc istocie ludzkiej należy się szacunek i odpowiednie traktowanie, ponieważ każdy ma swoją godność. Dlatego też można mówić o godności pracowniczej, jako że wynika ona z godności człowieka w rozumieniu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Stanowiąc o godności człowieka, prawo nie określa precyzyjnie tego pojęcia. Tym niemniej w nauce przyjęło się oznaczać godność jako pewne minimum materialne, zapewniające jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym.

Z owym rozumieniem godności koresponduje pojęcie „godności pracowniczej”, za którą uznaje się poczucie własnej wartości, oparte na opinii dobrego fachowca i sumiennego pracownika oraz na uznaniu zdolności, umiejętności i wkładu pracy pracownika przez jego przełożonych.

Dobra osobiste pracownika natomiast nie są zamkniętym katalogiem. Kodeks pracy jedynie o nich wspomina, toteż posiłkując się, należy w tym względzie odwołać się do dorobku prawa konstytucyjnego oraz prawa cywilnego. W pierwszym wypadku niektóre konstytucyjne wolności i prawa osobiste będą także na gruncie cywilistycznym traktowane jako dobra osobiste każdego człowieka, i takie rozumienie dóbr osobistych trzeba przyjąć w relacjach pracownik–pracodawca.

Dobrami osobistymi pracowników są: życie prywatne i rodzinne, cześć i dobre imię, swoboda decydowania o swoim życiu osobistym, nienaruszalność mieszkania (tzw. mir domowy), nietykalność osobista i wolność osobista, wolność i ochrona tajemnicy komunikowania się, ochrona informacji o sobie, będąca podstawą ochrony danych osobowych, wolność sumienia i religii, wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Ponadto dobrami osobistymi pracowników są: zdrowie, wolność, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnica kore-

spondencji, twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza i racjonalizatorska, z zastrzeżeniem wszakże sytuacji, w których pracownik w ramach stosunku pracy, przenosi na pracodawcę prawa autorskie lub prawa pokrewne do utworu.

Pracodawca ma generalny obowiązek szanować tak rozumiane godność i dobra osobiste pracowników. Kodeks pracy obowiązek ten czyni jedną z podstawowych zasad prawa pracy.

## Literatura

**Chauvin T.** (2019), *Godność człowieka jako źródło podmiotowości prawnej i granica władzy*, [https://www.edukacjaprawnicza.pl/godnosc-czlowieka-jako-zrodlo-podmiotowosci-prawnej-i-granica-wladzy/#\\_ftn19](https://www.edukacjaprawnicza.pl/godnosc-czlowieka-jako-zrodlo-podmiotowosci-prawnej-i-granica-wladzy/#_ftn19) [dostęp: 21.04.2022].

**Lewandowska-Malec I.** (2017), *Dobra osobiste*, Warszawa 2017.

**Liszczycki T.** (2007), *Ochrona prywatności pracownika w relacjach z pracodawcą*, MOPR, nr 1, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi2tamrxg43do&refSource=guide#tabs-metrical-info> [dostęp: 24.04.2022].

**Osajda K.** (red. serii), Borysiak W. (red. tomu), *Kodeks cywilny. Komentarz. Wyd. 30*, Warszawa 2022, <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3danbqgqzdonzoobqxlrvgu4tcnbzgi4a&refSource=guide#tabs-metrical-info> [dostęp: 03.10.2022].

**Sadlik R.** (2018) *Odpowiedzialność pracodawcy za naruszenie godności pracownika*, MOPR, nr 8

**Sadowski M.** (2007) *Godność człowieka – aksjologiczna podstawa państwa i prawa*, Wrocław, s. 14, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/21952/002.pdf> [dostęp: 20.04.2022].

**Safjan M., Bosek L.** red., (2016), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogizdkmjsha2tsmroobqxlrrgq3tgmjt#tabs-metrical-info> [dostęp: 21.04.2022].

**Sobczyk A.** red., (2020), *Kodeks pracy. Komentarz. Wyd. 5*, Warszawa 2020, <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3damrvguzdqmqjoobqxlruhezdcmtzga4a#tabs-metrical-info> [dostęp: 26.04.2022].

*Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10 grudnia 1948 r.

*Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych* otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r.

*Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych*, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r.

*Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE 2016 C 202.

*Konwencja o prawach dziecka*, przyjęta przez Zgromadzenie ONZ dnia 20 listopada 1989 r.

*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r.

**Ustawa** z dnia 26 czerwca 1974 r. – *Kodeks pracy*, Dz. U. z 2022 r. poz. 655.

**Ustawa** z dnia 16 września 1982 r. *o pracownikach urzędów państwowych*, tj. Dz. U. z 2020 r., poz. 537.

**Ustawa** z dnia 21 listopada 2008 r. *o służbie cywilnej*, Dz. U. z 2021 r., poz. 1233.

**Ustawa** z dnia 26 stycznia 1982 r. – *Karta Nauczyciela*, Dz. U. z 2021 r., poz. 1762.

**Wyrok TK** z dnia 7 marca 2007 r., K 28/05, OTK Seria A 2007 nr 3, poz. 24.

**Wyrok TK** z dnia 4 listopada 2014 r., SK 55/13, OTK Seria A 2014 nr 10, poz. 110.

**Uchwała SN** (7) z dnia 27 marca 2018 r., III CZP 36/17, OSNC 2018 Nr 11, poz. 103.



**Wyrok SN** z 25 maja 2011 r., II CSK 537/10, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsgydimjwga4to&refSource=hypdec> [dostęp: 03.10.2022].

**Wyrok SN** z dnia 23 lutego 2022 r., II CSKP 232/22, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrtgy3tmnbshe4do&refSource=guide> [dostęp: 03.10.2022].

**Wyrok NSA** z dnia 8 czerwca 2011 r., II GSK 610/10; [http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-gsk-610-10/notariusze\\_i\\_aplikanci\\_notarialni\\_zawody\\_prawnicze/353c8b.html](http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-gsk-610-10/notariusze_i_aplikanci_notarialni_zawody_prawnicze/353c8b.html) [dostęp: 25.04.2022].

**Wyrok SN** z dnia 21 października 2008 r., II PK 71/08, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrswglrsgydimrzguyde&refSource=guide> [dostęp: 25.04.2022].

**Wyrok SN** z dnia 8 października 2009 r., II PK 114/09, OSNP 2011 nr 9-10, poz. 127.

**Wyrok SN** z dnia 16 września 2021 r., II PSKP 44/21, MoPr 2022 nr 1.

**Wyrok SN** z dnia 23 września 1997 r., I PKN 287/97, OSNP 1998 nr 14, poz. 419.



Sandra **Grabowska**

## WPŁYW PANDEMII COVID-19 NA PODATKOWE DOCHODY BUDŻETU POLSKI W 2020 ROKU

### THE IMPACT OF COVID-19 FOR TAX REVENUES IN STATE BUDGET IN 2020

#### STRESZCZENIE

Dochody budżetu państwa dzieli się na dwa rodzaje: podatkowe i niepodatkowe. Dochody podatkowe, jak sama nazwa wskazuje, obejmują podatki, których wpływy zasilają budżet państwa. Na ich wysokość wpływają różnorodne czynniki. Przykładem takiego czynnika jest pandemia COVID-19, która miała niebagatelny wpływ na sytuację gospodarczą Polski i całego świata. Podstawowym celem artykułu jest określenie wpływu pandemii COVID-19 na podatkowe dochody budżetu Polski w 2020 roku. W opracowaniu posłużono się metodą opisowo-analityczną. Przedstawiono i scharakteryzowano dochody podatkowe zasilające budżet państwa. Ponadto wyszczególniono zmiany prawne i ich konsekwencje w zakresie podatków, które zostały wprowadzone podczas trwania pandemii COVID-19 w 2020 roku.

#### ABSTRACT

There are two groups of revenues in state budget: tax and non-tax. Tax revenues include taxes which will subsidize the state budget. Their amounts are depended on different factors. The example is COVID-19 which had a strong influence on polish economy and the rest of world. The main focus of the dissertation is directed on impact of COVID-19 for tax revenues' amounts in state budget in 2020. The study used a descriptive and analytical method. The dissertation includes descriptions of polish tax revenues, the changes in law and their consequences which were introduced during a pandemic COVID-19 in 2020.

*Translated by Sandra Grabowska*

#### SŁOWA KLUCZOWE

dochód, budżet państwa, podatek, COVID-19

#### KEYWORDS

revenue, state budget, tax, COVID-19

## 1 RODZAJE DOCHODÓW PODATKOWYCH W POLSCE

W Polsce, najważniejszymi dochodami podatkowymi, są: podatek od towarów i usług (VAT), podatek akcyzowy, podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT), podatek dochodowy od osób prawnych (CIT), podatek od gier oraz podatek od niektórych instytucji finansowych.

Podatek od towarów i usług (VAT, ang. *Value Added Tax*) zaliczany jest do grupy podatków pośrednich, a wpływy z tego podatku w całości trafiają do budżetu państwa. Podatek ten jest regulowany ustawą z dnia 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2004 r. Nr 54, poz. 535 z późn. zm.). Podatnikiem staje się każdy, kto wykonuje czynności będące przedmiotem opodatkowania, bez względu na formę organizacyjno-prawną (Podstawka 2017, s. 256). Podatkiem VAT obciążeni są finalni konsumenci, którzy nabywają dany towar lub korzystają z danej usługi podlegające opodatkowaniu VAT. Przedmiotem owego podatku jest przede wszystkim: dostawa towarów oraz świadczenie usług za poniesioną należną opłatą, eksport i import towarów na terytorium kraju, a także wewnątrzwspólnotowa dostawa towarów. W zależności od przedmiotu opodatkowania, podstawę opodatkowania stanowi konkretna transakcja lub działanie (najczęściej jest nim obrót). W podatku od towarów i usług obowiązują trzy stawki podatkowe. Podstawowa stawka wynosi 23% i obowiązuje w większości przypadków sprzedaży. Natomiast dwie pozostałe: 8% oraz 5% to tzw. stawki obniżone i dotyczą konkretnych towarów czy usług. Ponadto istnieje również stawka podatkowa w wysokości 0%, oznaczająca brak opodatkowania. Wówczas sprzedaż traktowana jest jako opodatkowana, a tym samym podatnik ma możliwość odliczenia podatku naliczonego.

Podatek akcyzowy jest podatkiem pośrednim i w całości stanowi dochód budżetu państwa. Regulowany jest ustawą z dnia 6 grudnia 2008 roku o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2009 r. Nr 3, poz. 11 z późn. zm.). Podatek akcyzowy obejmuje konkretne wyroby akcyzowe, do których zalicza się przede wszystkim: wyroby energetyczne, energię elektryczną, napoje alkoholowe oraz wyroby tytoniowe. Stawki akcyzy są szczegółowo określone względem poszczególnych wyrobów podlegających opodatkowaniu. Podatnikami akcyzy są m.in. producenci, sprzedawcy, jednostki wprowadzające wyroby akcyzowe do składów podatkowych, jak i jednostki wprowadzające wyroby poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy, importerzy i podmioty zobowiązane do zapłaty cła, przedstawiciele podatkowi czy też podmioty dokonujące nabycia wewnątrzwspólnotowego (Gomułowicz i in., 2016, s. 672). Stawki akcyzy wyrażane są kwotowo w przeliczeniu na jednostkę miary bądź w sposób procentowy. Każdy wyrób, który podlega opodatkowaniu akcyzą, ma ustaloną własną stawkę.

Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT, ang. *Personal Income Tax*) reguluje ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych z dnia 26 lipca 1991 roku (Dz. U. z 1991 r. Nr 80, poz. 350 z późn. zm.). Podatek ten należy do grupy podatków bezpośrednich. Stanowi nie tylko dochód budżetu państwa, ale również jednostek samorządów terytorialnych. Ogólną grupą objętą tym podatkiem są, jak sama nazwa wskazuje, osoby fizyczne. Natomiast przedmiotem opodatkowania jest dochód. Od lipca 2022

roku w Polsce obowiązują dwie stawki podatkowe: 12% oraz 32%. Zastosowanie konkretnej stawki uzależnione jest od wysokości osiągniętego dochodu.

Podatek dochodowy od osób prawnych (CIT, ang. *Corporate Income Tax*) uregulowany jest ustawą z dnia 15 lutego 1992 roku (Dz. U. z 1992 r. Nr 21, poz. 86 z późn. zm.). Należy do grupy podatków bezpośrednich. Wpływy z podatku CIT stanowią dochód budżetu państwa, a także jednostek samorządów terytorialnych. Podatnikami CIT są przede wszystkim osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, spółki kapitałowe, spółki komandytowe i spółki komandytowo-akcyjne oraz spółki jawne. W podatku dochodowym od osób prawnych, źródłami przychodu są zyski kapitałowe i inne przychody, w tym z działalności operacyjnej, np. ze sprzedaży towarów lub usług. Głównym źródłem przychodów opodatkowanych podatkiem CIT jest działalność gospodarcza. Podatnicy podatku CIT mają możliwość rozliczania się przy zastosowaniu jednej z dwóch możliwych stawek podatkowych: 19% oraz 9% podstawy opodatkowania.

Podatek od gier jest podatkiem pośrednim. Regulowany jest ustawą z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych (Dz.U. z 2009 r. Nr 201, poz. 1540). Przychody z jego tytułu w całości stanowią dochód państwa. Podatek, jak sama nazwa wskazuje, dotyczy opodatkowania gier losowych, zakładów wzajemnych, gry w karty oraz gry na automatach. Podatnikiem jest m.in. osoba fizyczna, prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, która prowadzi działalność organizując gry hazardowe, w tym stanowiące monopol państwa, czy też uczestnik turnieju gry w pokera. Stawki podatku od gier określone są procentowo i różnią się w zależności od rodzaju opodatkowanej gry, loterii czy zakładu.

Podatek od niektórych instytucji finansowych jest podatkiem, który funkcjonuje w polskim systemie fiskalnym od zaledwie 6 lat, co czyni go najkrócej (jak do tej pory) funkcjonującym podatkiem stanowiącym dochody budżetu państwa. Regulowany jest ustawą z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 68). Podatnikami tegoż podatku są m.in.: banki krajowe i oddziały banków zagranicznych, oddziały instytucji kredytowych czy też spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Przedmiotem opodatkowania są aktywa posiadane przez podmioty będące podatnikami omawianego podatku. W podatku od niektórych instytucji finansowych istnieje tylko jedna stawka podatkowa i wynosi 0,0366% podstawy opodatkowania.

## 2 ANALIZA WPŁYWÓW DOCHODÓW PODATKOWYCH W POLSCE W LATACH 2015-2020

Aby lepiej zobrazować i przeanalizować stopień zmian, które zaszły w wyniku pierwszego roku trwania pandemii COVID-19 w zakresie wpływów dochodów podatkowych, porównano wysokości ich wpływów z latami wcześniejszymi, dlatego też okres analizy obejmuje lata 2015-2020. Wysokości tych wpływów przedstawia tabela 1.

**Tabela 1. Wysokość wpływów dochodów podatkowych budżetu państwa w latach 2015-2020 (w mld zł)**

Table 1. The amount of tax revenues in state budget in 2015-2020

Dochody podatkowe	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PIT	45,0	48,2	52,7	59,6	65,4	63,8
CIT	25,8	26,4	29,8	34,6	40,0	41,3
VAT	123,1	126,6	156,8	174,9	180,9	184,6
Akcyza	62,8	65,7	68,2	72,1	72,4	71,8
Podatek od gier	1,3	1,4	1,6	1,9	2,3	2,3
Podatek od niektórych instytucji finansowych	–	3,5	4,3	4,5	4,7	4,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa w latach 2015-2020 opublikowanych przez Ministerstwo Finansów.

W latach 2015-2019 odnotowano w Polsce tendencję wzrostową dochodów z tytułu podatku PIT. Średni roczny przyrost wynosił ok. 10%. Najniższy poziom dochodów z tytułu PIT został osiągnięty w 2015 roku (ok. 45 mld zł.), natomiast w 2019 roku osiągnął blisko 65,4 mld zł, co przekłada się na wzrost o niemal 45%. Najniższy wzrost dochodów nastąpił w 2016 roku (niespełna 7% w porównaniu do 2015 roku), natomiast najwyższy został odnotowany 2018 roku (ok. 13% więcej niż w 2017 roku). Co ciekawe, w 2019 roku dochody z PIT mimo, iż uległy zwiększeniu, to ich wzrost wyniósł ok. 10% (czyli mniej niż w poprzednim roku budżetowym). W 2020 roku nastąpił spadek o 3% w porównaniu z rokiem 2019 – wówczas poziom dochodów z tytułu PIT wynosił ok. 63,8 mld zł.

W latach 2015-2019 odnotowano w Polsce tendencję wzrostową dochodów z tytułu podatku CIT. Średnie roczne tempo wzrostu w ciągu analizowanych 6 lat wynosiło ok. 10%. Najniższy poziom dochodów z tytułu CIT został osiągnięty w 2015 roku (ok. 25,8 mld zł), natomiast w 2020 roku wynosił ok. 41,3 mld zł, co przekłada się na wzrost o ok. 60%. Najniższy wzrost dochodów nastąpił w 2016 roku (ok. 2% w porównaniu do 2015 roku), natomiast najwyższy został odnotowany w 2018 roku (o ok. 16% więcej niż w 2017 roku). W latach 2017-2019 wzrost wpływów z podatku CIT utrzymywał się na zbliżonym poziomie (2017 r. – 13%, 2018 r. – 16%, 2019 r. – 15%). Jednakże w 2020 roku, pomimo wzrostu dochodów o ok. 1,3 mld zł, ich procentowy wzrost w porównaniu do 2019 roku był niewielki i wynosił 3%, co wobec lat poprzednich stanowi wzrost na bardzo niskim poziomie.

W latach 2015-2020 zauważalna była również tendencja wzrostowa dochodów z tytułu podatku od towarów i usług. Średni roczny przyrost wynosił ok. 9%. Najniższy poziom dochodów z tytułu omawianego podatku został osiągnięty w 2015 roku (ok. 123,1 mld zł.), natomiast w 2020 roku wynosił ok. 184,6 mld zł., co przekłada się na wzrost o niemalże 50%. Najmniejszy wzrost dochodów nastąpił w 2020 roku (ok. 2% w porównaniu do roku 2019), natomiast największy został odnotowany w 2016 roku (ok. 24% więcej niż w 2015 roku). Co ciekawe, wysoki wzrost dochodów

miął miejsce również w 2018 roku (o 12%), podczas gdy w roku 2015 oraz 2019, wzrost był na niskim poziomie i wynosił zaledwie 3%.

Również w przypadku dochodów z tytułu podatku akcyzowego w latach 2015-2019 odnotowano tendencję wzrostową. Średni roczny przyrost wynosił ok. 3%. Najniższy poziom dochodów z tytułu podatku akcyzowego został osiągnięty w 2015 roku (ok. 62,8 mld zł), natomiast najwyższy – w 2019 roku na poziomie ok. 72,4 mld zł, co przekłada się na wzrost o ok. 15%. Najmniejszy wzrost dochodów nastąpił w 2019 roku (ok. 0,4% w porównaniu do 2018 roku), natomiast największy został odnotowany w 2018 roku (ok. 6% więcej niż w 2017 roku). W 2020 roku nastąpił spadek dochodów z tytułu podatku akcyzowego o 0,8% w porównaniu do 2019 roku – wówczas dochody te wynosiły ok. 71,8 mld zł.

W latach 2015-2020 tendencja wzrostowa zarejestrowana została w zakresie dochodów z tytułu podatku od gier. Średnie roczne tempo wzrostu w ciągu analizowanych 6 lat wynosiło ok. 12%. Najniższy poziom dochodów z tytułu podatku od gier został osiągnięty w 2015 roku (ok. 1,3 mld zł), natomiast najwyższy odnotowano w 2020 roku i wynosił on 2,3 mld zł, co przekłada się na wzrost o ok. 75%. Najniższy wzrost dochodów nastąpił w 2020 roku (ok. 0,05% w porównaniu do 2019 roku), natomiast najwyższy miał miejsce w 2019 roku (ok. 23% w porównaniu z rokiem 2018). Co ciekawe, pomimo nominalnego wzrostu dochodów w 2020 roku, procentowy wzrost w porównaniu do lat poprzednich był na bardzo niskim poziomie (porównując do lat poprzedzających dane okresy budżetowe: 2016 r. – 5%, 2017 r. – 16,5%, 2018 r. – 16%, 2019 r. – 23%).

W latach 2016-2020 również odnotowano tendencję wzrostową dochodów z tytułu podatku od niektórych instytucji finansowych. Średnie roczne tempo wzrostu w ciągu analizowanych 5 lat wynosiło ok. 9%. Najniższy poziom dochodów z tytułu podatku od niektórych instytucji finansowych został osiągnięty w 2016 roku (ok. 3,5 mld zł), natomiast w 2020 roku wynosił ok. 4,8 mld zł, co przekłada się na wzrost o ok. 38%. Najniższy wzrost dochodów w tym obszarze nastąpił w 2020 roku (ok. 2,5% w porównaniu do roku 2019), natomiast najwyższy został odnotowany w 2017 roku (o ok. 24% więcej niż w roku 2016).

### 3 PANDEMIA COVID-19 I JEJ KONSEKWENCJE W 2020 ROKU

Analizując dane w zakresie wysokości wpływów dochodów podatkowych budżetu państwa, łatwo zauważyć, iż w 2020 roku dochody były zdecydowanie mniej zadowalające i mniej efektywne w porównaniu do lat poprzednich. Poszukując przyczyn takiego stanu należy zagłębić się w nowo wprowadzone uregulowania prawne oraz zmiany w istniejących już przepisach prawa, które miały na celu przeciwdziałać negatywnym skutkom gospodarczym spowodowanym przez pandemię koronawirusa SARS-CoV-2, a także wesprzeć sytuację przedsiębiorców. Były to regulacje zawarte m.in. w:

- ustawie z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U., z 2020 r., poz. 568) – Tarcza 1.0.,
- ustawie z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r., poz. 695) – Tarcza 2.0.,
- ustawie z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r., poz. 875) – Tarcza 3.0.,
- ustawie z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. z 2020 r., poz. 1086) – Tarcza 4.0.

W zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych, regulacje te obejmowały: zwolnienie z podatku dochodowego od osób fizycznych świadczeń postojowych, dofinansowania części kosztów wynagrodzeń pracowników przez starostę oraz części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej w przypadku spadku obrotów gospodarczych w następstwie wystąpienia COVID-19, dofinansowania wynagrodzeń pracowników objętych przestojem ekonomicznym albo obniżonym wymiarem czasu pracy w następstwie wystąpienia COVID-19 z FGŚP, możliwość rezygnacji z uproszczonych zaliczek w 2020 roku i obliczanie zaliczek miesięcznych od bieżących dochodów, możliwość preferencyjnego odliczenia od podstawy opodatkowania przez podatników podatku kwot darowizn przekazanych od 1 stycznia 2020 r. do 30 września 2020 r. na cele związane z przeciwdziałaniem COVID-19, czy też możliwość wydłużenia terminu przekazania do urzędu skarbowego pobranych zaliczek PIT w październiku, listopadzie i grudniu 2020 roku na rok 2021.

W przypadku podatku dochodowego od osób prawnych, funkcjonowanie instytucji i przedsiębiorstw rozliczających się z tego podatku zostało mocno ograniczone, sytuacja przedsiębiorców zaczęła się destabilizować. Dlatego też, w celu ich ochrony przed negatywnymi skutkami pandemii, przygotowano regulacje prawne mające wspierać firmy istniejące na rynku. Ustawy, tzw. tarcze wprowadzały możliwość: rezygnacji z uproszczonych zaliczek w 2020 roku i odliczania zaliczek miesięcznych od bieżących dochodów, preferencyjnego odliczania darowizn przekazanych od 1 stycznia do 30 września 2020 roku na przeciwdziałanie COVID-19, zaliczenia do KUP kosztów wytworzenia lub ceny nabycia rzeczy lub praw będących darowiznami przekazanymi na przeciwdziałanie COVID-19, wyłączenia stosowania regulacji dotyczących tzw. złych długów, zwolnienia z podatku od przychodów z budynków, którym zastąpiono regulację przedłużenia terminu zapłaty podatku od tegoż przychodu, późniejszego złożenia deklaracji CIT-8 o osiągniętym dochodzie i wpłaty należnego podatku, termin wydłużony do 31 maja 2020 roku, wydłużenia terminu przekazania do urzędu skarbowego pobranych zaliczek CIT w październiku, listopadzie i grudniu 2020 roku na rok 2021. Ponadto warto zwrócić również uwagę na sektor bankowy, w którym, w czasie pandemii, sytuacja finansowa również uległa pogorszeniu. Zmniej-

szenie aktywności klientów banków oraz zwiększanie się kosztów ryzyka kredytowego przyczyniły się do spadku wyników finansowych tychże jednostek.

Z kolei w zakresie odprowadzania podatku VAT przez podatników, państwo polskie wprowadziło szereg regulacji mających na celu próbę zniwelowania negatywnych skutków pandemii. Równocześnie wszechobecna pandemia uniemożliwiła wprowadzenie zmian, które były zaplanowane w poprzednich latach. Wśród tychże modyfikacji można wymienić m.in.: przesunięcie terminu wejścia w życie nowych obowiązków związanych z nowym JPK\_VAT, które, zgodnie z zapowiedziami, miało wejść 1 kwietnia 2020 roku; przesunięcie w pierwszej fazie trwania pandemii zakładało termin 1 lipca 2020 roku, jednakże ze względu na pogarszającą się wówczas sytuację pandemiczną, ustalono nową datę: 1 października 2020 roku; zmianę w zakresie kar za błędy w nowym pliku JPK\_VAT (biorąc pod uwagę okoliczności związane z pandemią, zmienił się charakter nakładanych kar: z obligatoryjnego na fakultatywny – kary miały dotyczyć tylko tych podatników, którzy w sposób celowy będą uniemożliwiać poprawną weryfikację prowadzonych przez nich transakcji, brak obowiązku wykazywania na odrębnym nowym pliku JPK\_VAT paragonów fiskalnych uznawanych jako faktury uproszczone (czyli do kwoty 450 zł brutto oraz zawierający NIP nabywcy), możliwość wydawania paragonu fiskalnego klientowi w postaci elektronicznej (tzw. e-paragony), przedłużenie terminu złożenia zawiadomienia w przypadku rozliczenia transakcji na rachunek nieumieszczony w wykazie: z 3 dni na 14 dni, zwolnienie przywozu z należności celnych i VAT od towarów niezbędnych w zwalczaniu skutków pandemii COVID-19 w 2020 roku (na podstawie decyzji 2020/491 z dnia 3 kwietnia 2020 r. Komisji Europejskiej), wprowadzenie zmian w stawkach VAT: stawka 0% dla nieodpłatnych dostaw (darowizn) sprzętu komputerowego przeznaczonych w celu nauki, stawka 0% dla darowizn towarów związanych z ochroną zdrowia (np. wyroby medyczne, szkło laboratoryjne, produkty lecznicze), stawka 0% dla dostaw produktów leczniczych z zagranicy (finansowane ze środków ze zbiorów publicznych), stawka 8% dla dostaw produktów biobójczych o właściwościach odkażających, stawka 0% dla dostaw testów i szczepionek w zakresie COVID-19, jak również przesunięcie terminu stosowania nowej matrycy stawek VAT z 1 kwietnia 2020 roku na 1 lipca 2020 roku.

Niewątpliwie pandemia wpłynęła również na dochody z tytułu podatku akcyzowego. Spadek dochodów z akcyzy od paliw silnikowych był skutkiem zmniejszenia popytu na paliwa ciekłe. Wiązało się to z ograniczeniami wprowadzonymi w związku panującą sytuacją pandemiczną, m.in. zakaz przemieszczania się osób, ograniczenia w ruchu międzynarodowym, ograniczenie działalności instytucji oświatowych – wprowadzenie nauki zdalnej), ograniczenie działalności, a w końcu – zamknięcie lokali gastronomicznych, rozrywkowych, handlowych oraz usługowych czy też świadczenie pracy zdalnej. Wymienione restrykcje miały znaczący wpływ na ograniczenie ruchu zarówno drogowego, jak i lotniczego. Ta sama sytuacja wystąpiła w przypadku konsumpcji gazu płynnego LPG. Ponadto na wysokość osiągniętych dochodów z tytułu podatku akcyzowego miało również zużycie energii elektrycznej, które uległo spadkowi ze względu na zmniejszenie produkcji przemysłowej wśród przedsiębior-



ców oraz nałożenie ograniczeń na ich działalność. Nie bez znaczenia były wpływy z akcyzy od samochodów osobowych. Ze względu na panującą sytuację, klienci instytucjonalni i prywatni odraczali w czasie zakup samochodów, co wpłynęło na wielkość ich sprzedaży. Warto również zwrócić uwagę na wpływy z akcyzy od alkoholu etylowego, gdyż wprowadzono zwolnienie z podatku akcyzowego od tego towaru, wykorzystywanego do produkcji produktów biobójczych (dezynfekujących). Zwolnienie to obowiązywało od 4 marca do 30 kwietnia 2020 roku, czyli w początkowej fazie pandemii, kiedy popyt na środki dezynfekujące był wysoki. Ponadto wprowadzono zwolnienie w odniesieniu do piwa z zapłaconą akcyzą, które zostało wycofane z rynku bądź jego termin do spożycia minął. Na sprzedaż oraz konsumpcję alkoholu nie bez znaczenia miały również zamknięcia lokali gastronomicznych oraz wprowadzenie zakazu organizowania imprez masowych (w tym wesel).

Pandemiczne piętno zauważalne było także w zakresie dochodów podatku od gier. Na pewien czas została zamknięta działalność naziemna czy też odwoływano imprezy masowe, w tym wszelkiego rodzaju imprezy sportowe. W pewnej mierze ograniczenia te miały wpływ na sektor gier hazardowych, a tym samym na wpływ dochodów z ich tytułu do budżetu państwa. W 2020 roku największy spadek wpływów wśród działalności opodatkowanych omawianym podatkiem zauważono w kasynach, które całkowicie prowadzone są w sposób stacjonarny. Z racji pandemii, część istniejących na rynku kasyn została zmuszona do czasowego zamknięcia. Z kolei w sektorze gier hazardowych prowadzonych w Internecie, odnotowano wzrost realizacji podatku z tego tytułu (w porównaniu do roku 2019). Również w tym przypadku nie bez znaczenia była panująca sytuacja pandemiczna, ponieważ gracze szukali alternatywy wobec możliwości korzystania z gier hazardowych prowadzonych stacjonarnie. Wzrosło znaczenie zakładów wzajemnych realizowanych drogą internetową, przy czym odnotowano ich spadek w tzw. kanale naziemnym.

Pandemia COVID-19 miała również wpływ na dochody z tytułu podatku od niektórych instytucji finansowych. Należy w tym momencie wziąć pod uwagę fakt, iż sytuacja gospodarcza spowodowana pandemią miała wpływ na działalność banków i instytucji kredytowych. Sytuacja finansowa klientów była niepewna, dlatego też spadł popyt na kredyty bankowe; nie bez znaczenia było również wsparcie udzielone przedsiębiorcom przez sektor publiczny w celu zniwelowania negatywnych skutków pandemii. Coraz więcej banków zaczęło zaostrzać swoją politykę kredytową. Na ów stan miały również wpływ stopy procentowe będące na bardzo niskim poziomie, a także gwałtowny napływ depozytów do sektora bankowego.

## PODSUMOWANIE

Pandemia COVID-19 miała znaczący wpływ na podatkowe dochody budżetu państwa polskiego w 2020 roku. Sytuacja epidemiologiczna wymusiła wprowadzenie nowych regulacji prawnych. Aktywność gospodarcza zarówno przedsiębiorstw, jak i zwykłych podatników została spowolniona. Skutkowało to utrudnieniem osiągnięcia pełnego wykonania założonych wcześniej dochodów budżetowych.



Tendencja wzrostowa dochodów podatkowych utrzymywała się do 2020 roku, wraz z wybuchem pandemii COVID-19. Mimo, iż dochody te wzrosły o prawie 20 mld zł, to w porównaniu z latami poprzednimi, ogólnie nie był to satysfakcjonujący wynik. Zauważalny był spadek dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku akcyzowego, których znaczenie dla budżetu państwa ogółem jest bardzo wysokie i odczuwalne. Również w przypadku pozostałych analizowanych dochodów z podatków, zauważalna była różnica w wysokości zasilania budżetu w porównaniu do lat ubiegłych. Wzrosty wpływów z tytułu tych podatków były niższe niż zakładano.

Zmiany we wpływach dochodów podatkowych spowodowane zostały zmieniającymi się przepisami regulującymi je oraz sytuacją gospodarczą panującą w Europie i na świecie. Trwająca ponad dwa lata pandemia COVID-19, odcisnęła swoje piętno poprzez zahamowanie rozwoju sektora publicznego. Rząd nieustannie podejmuje próby stabilizowania gospodarki państwa, zakładając tym samym powrót do osiągnięcia wyników porównywalnych jak w latach 2015-2019.

Warto również wspomnieć, iż nie tylko zmiany prawne, które weszły w życie w wyniku pandemii COVID-19 przyczyniły się do zmniejszenia wpływów do budżetu państwa w latach 2020-2021. W związku z konfliktem zbrojnym rozpoczętym 24 lutego 2022 roku na Ukrainie, wprowadzono w Polsce ustawę o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2022 r., poz. 583). W wymienionej tzw. specustawie zostały zawarte zmiany w przepisach podatków dochodowych, które zakładają m.in.: brak opodatkowania świadczeń pieniężnych przyznanych obywatelom Ukrainy przebywającym i zarejestrowanym w Polsce czy też możliwość wliczenia w koszty podatkowe wydatków poniesionych w ramach udzielanej pomocy obywatelom Ukrainy. Zmiany te również mogą wpłynąć na wysokość wpływów podatkowych do budżetu państwa w 2022 roku. Wówczas należy zauważyć, iż sytuacja budżetowa państwa może nie ulec poprawie.

## Literatura

**Podstawka M.**, (2017), *Finanse, Instytucje, Instrumenty, Podmioty, Rynki, Regulacje*, Wydawnictwo Naukowe PWN SA, Warszawa.

**Gomułowicz A., Mączyński D.**, (2016), *Podatki i prawo podatkowe*, Wolters Kluwer SA, Warszawa.

**Ustawa** z dnia 6 grudnia 2008 roku o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2009 r. Nr 3, poz. 11 z późn. zm.).

**Ustawa** z dnia 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2004 r. Nr 54, poz. 535 z późn. zm.).

**Ustawa** o podatku dochodowym od osób fizycznych z dnia 26 lipca 1991 roku (Dz. U. z 1991 r. Nr 80, poz. 350 z późn. zm.).

**Ustawa** z dnia 15 lutego 1992 roku (Dz. U. z 1992 r. Nr 21, poz. 86 z późn. zm.).

**Ustawą** z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych (Dz. U. z 2009 r. Nr 201, poz. 1540).

**Ustawa** z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 68).

**Sprawozdanie** z wykonania budżetu państwa za okres 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r.

**Sprawozdanie** z wykonania budżetu państwa za okres 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r.

**Sprawozdanie** z wykonania budżetu państwa za okres 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r.

**Sprawozdanie** z wykonania budżetu państwa za okres 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r.

**Sprawozdanie** z wykonania budżetu państwa za okres 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.

**Sprawozdanie** z wykonania budżetu państwa za okres 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.

Joanna **Kańska** • Dawid **Kański**

## BEZPIECZEŃSTWO PRACY W POWIATACH WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

SAFETY AT WORK IN THE DISTRICTS  
OF PODLASKIE VOIVODSHIP

### STRESZCZENIE

Celem niniejszego artykułu jest przeanalizowanie bezpieczeństwa pracy w powiatach województwa podlaskiego (w oparciu, między innymi, o wskaźniki dotyczące poziomu wypadkowości) oraz opracowanie rankingu wedle pięciostopniowej skali bezpieczeństwa pracy. Autorzy podejmują próbę wyjaśnienia oraz uzupełnienia definicji „wypadku przy pracy”, która zawarta jest w ustawie o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Do głównych metod badawczych zastosowanych w artykule należą: lektura piśmiennictwa, analiza regulacji prawnych, orzecznictwa, danych statystycznych oraz metoda rangowania i klasyfikacji. Wyniki badań wskazują na nierówny poziom bezpieczeństwa pracy w powiatach województwa podlaskiego, co należy powiązać m.in. z odsetkiem osób pracujących w przemyśle oraz z charakterem dominujących branż przemysłu w poszczególnych powiatach.

### ABSTRACT

The aim of this article is to examine occupational safety in the districts of the Podlaskie Voivodeship and to develop a ranking on the basis of which five groups corresponding to a five-point occupational safety scale were identified. The authors also explain and elaborate on the definition of an accident at work, which is contained in the Act on Social Insurance for Accidents at Work and Occupational Diseases. The main research methods used in this thesis include the observational method of reading literature, legal regulations, case law, publications with statistics, and the rank and classification method. The results of the survey indicate an uneven level of occupational safety in the districts of the Podlaskie Voivodeship, which should be associated, among other things, with the percentage of people working in industry.

*Translated by Joanna Kańska, Dawid Kański*

### SŁOWA KLUCZOWE

wypadek, wypadkowość, bezpieczeństwo,  
przemysł, zagrożenie

### KEYWORDS

accident, accident rate, safety,  
industry, hazard

## 1 DEFINICJE: „WYPADEK PRZY PRACY”, „NAGŁE ZDARZENIE”, „PRZYCZYNA ZEWNĘTRZNA”, „URAZ”, „ZWIĄZEK Z PRACĄ”

Definicja „wypadku przy pracy” zawarta jest w art. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Zgodnie z tym zapisem, ustawa za wypadek przy pracy uznaje nagłe zdarzenie wywołane przyczyną zewnętrzną powodujące uraz lub śmierć, które nastąpiło w związku z pracą (Dz. U. z 2002 r. Nr 199, poz. 1673). Ustawa nie doprecyzowuje pojęć: „nagłości zdarzenia” oraz „przyczyny zewnętrznej”; co może powodować trudności interpretacyjne podczas ustalania tego, czy dane zdarzenie było wypadkiem przy pracy czy też nie. Dlatego też, w celu prawidłowej interpretacji definicji tych pojęć, należy wspomóc się lekturą piśmiennictwa oraz orzecznictwa.

Według orzecznictwa, za nagłe zdarzenie należy uznać takie zdarzenie, które jest zdarzeniem losowym i niezamierzonym (III USK 89/21), oznaczającym zjawisko nieprzewidywalne biologicznie i nadzwyczajne w danym układzie (III APa 25/20). Ponadto nagłe zdarzenie może być wywołane przez więcej niż jedną przyczynę (III AUa 804/18). W przypadku określenia ram czasowych nagłości zdarzenia, zazwyczaj stosuje się ustalenia Trybunału Ubezpieczeń Społecznych z 1958 roku, według którego zdarzenie nagłe, to takie zdarzenie, które trwa nie dłużej niż dniówka robocza. Jednak jak wskazuje Sąd Najwyższy, judykatura nie zawsze stosuje się do tej zasady (II UK 422/16). W orzecznictwie oraz piśmiennictwie przyjmuje się, że takie zdefiniowanie ram czasowych nagłego zdarzenia ułatwia odróżnienie wypadków przy pracy od chorób zawodowych (III APa 8/14). Litowski, definiując to pojęcie podkreśla, że „za nagłe należy uznać takie zdarzenie, które wystąpiło niespodziewanie i którego nie dało się przewidzieć” oraz akcentuje jego krótkotrwałość, która ze względu na swój dynamiczny charakter sprawia, że „ubezpieczony lub osoby z jego otoczenia zostały zaskoczone i czemu nie zdołały w porę przeciwdziałać” (Litowski 2018, s. 13).

Przyczyna zewnętrzna musi pochodzić spoza organizmu człowieka, a także charakteryzować się nieprzewidywalnością i mieć swoje źródło w tych zagrożeniach, które stwarza praca (III USK 89/21), a co najważniejsze, musi spowodować uraz albo śmierć (IV U 340/16). Orzecznictwo wskazuje na różnorodność przypadków scharakteryzowanych jako przyczyna zewnętrzna. Mogą nią być, m.in.: siły przyrody czy czynności wykonywane przez poszkodowanego, a nawet dopuszczenie do pracy pracownika bez aktualnego zaświadczenia lekarskiego (III AUa 804/18), a także narzędzia pracy, maszyny, potknięcie się, niefortunny odruch (III USK 89/21), incydentalne zaburzenie równowagi (I UK 347/19), nadmierne przemęczenie spowodowane ponadnormatywną pracą (II UK 422/16, II UK 362/14) oraz stres, czy uraz psychiczny spowodowany silnymi emocjami powstałymi wskutek wykonywanej pracy, ale mającej charakter nietypowy dla normalnych stosunków pracowniczych (II UK 362/14). Sadlik, powołując się na orzecznictwo podkreśla, że „przyczyna zewnętrzna wypadku nie musi być wyłączną (jedyną) przyczyną wypadku”, ale „nie ma cech wypadku przy pracy nieszczęśliwy

wypadek wywołany wyłącznie przyczyną wewnętrzną mającą swe źródło w stanie chorobowym poszkodowanego” (Sadlik 2007, s. 191-192).

Definicja „urazu” zawarta jest w art. 2 pkt 13 ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Według niej, uraz to uszkodzenie tkanek ciała lub narządów człowieka, do którego doszło wskutek zadziałania czynnika zewnętrznego (Dz.U. z 2002 r. Nr 199, poz. 1673). Według Witoszko, definicję urazu należy rozumieć jako uraz polegający wyłącznie na uszkodzeniu tkanek ciała lub wyłącznie na uszkodzeniu narządów człowieka albo na jednoczesnym uszkodzeniu tkanek ciała i narządów człowieka. Ponadto autorka wymienia dwa rodzaje urazów: fizyczny i psychiczny (Witoszko 2006, s. 304), co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny, który wskazuje, że definicję urazu należy rozumieć w szerszym ujęciu, ponieważ „nie są wykluczone zaburzenia lub zmiany czynnościowe u pracownika spowodowane wypadkiem przy pracy, które nie będą polegały na zmianach anatomicznych (np. psychiczne)” (I OSK 1398/15). W piśmiennictwie, jak i w orzecznictwie jednoznacznie uważa się, że zdarzenie, wskutek którego nie nastąpił uraz, nie może być zakwalifikowane jako wypadek przy pracy. Natomiast definicję „śmierci” należy rozumieć jako nieodwracalną zmianę w narządach organizmu człowieka, w tym przede wszystkim zmiany w tkance mózgowej, które prowadzą do śmierci pnia mózgu (Siemienkiewicz 2020, s. 16).

„Związek z pracą” został zdefiniowany w art. 3 ust. 1 pkt 1-3 ustawy. Zgodnie z zapisami, dane zdarzenie będzie klasyfikowane jako wypadek przy pracy, kiedy będzie miało miejsce podczas lub w związku z wykonywaniem przez pracownika zwykłych czynności lub poleceń przełożonych, w związku z wykonywaniem przez pracownika czynności na rzecz pracodawcy, nawet bez polecenia oraz w czasie pozostawania pracownika w dyspozycji pracodawcy, w drodze między siedzibą pracodawcy a miejscem wykonywania obowiązku wynikającego ze stosunku pracy (Dz.U. z 2002 r. Nr 199, poz. 1673). Zwykłe czynności należy rozumieć jako te, wynikające z aktu kreującego stosunek pracy, np. czynności określone w umowie o pracę (I UK 400/10) czy jako czynności związane z przygotowaniem i zakończeniem pracy (II UK 518/13). Większość czynności wykonywanych przez pracownika wynika wprost z przyjętej organizacji pracy na danym stanowisku, więc przy wykonywaniu tych czynności polecenia przełożonych zazwyczaj nie są wymagane. Toteż ustawa słusznie dopuszcza uznanie zdarzeń będących wypadkiem przy pracy, które były wynikiem wykonywania czynności na rzecz pracodawcy, ale bez jego polecenia. Z kolei przez drogę między siedzibą pracodawcy a miejscem wykonywania obowiązków pracowniczych należy rozumieć moment, podczas którego pracownik przemieszcza się z siedziby pracodawcy do miejsca świadczenia pracy lub odwrotnie (II UK 101/06). Przykładem drogi między siedzibą pracodawcy a miejscem wykonywania obowiązków jest dojazd nauczyciela ze szkoły, w której jest zatrudniony do ucznia objętego nauczaniem indywidualnym, które odbywa się w domu ucznia. Zdaniem Sądu Najwyższego, dojazd do miejsca pobytu ucznia należy traktować „jako element zwykłych czynności pracowniczych związanych z taką formą nauczania, realizowanych cyklicznie na polecenie pracodawcy

mających postać przypisanego nauczycielowi pensum” (I UK 131/16), a więc wypadek, który będzie miał miejsce w tym czasie, będzie wypadkiem przy pracy.

Ustawa wyróżnia śmiertelny wypadek przy pracy, ciężki wypadek przy pracy, które zostaną umówione w dalszej części artykułu, a także zbiorowy wypadek przy pracy. Babińska-Górecka (Babińska-Górecka 2022, komentarz do art. 3, Legalis, nb 1-38), powołując się na zapisy ustawy, wyróżnia: wypadek przy pracy (pracowniczy), wypadek zrównany z wypadkiem przy pracy oraz wypadek niepracowniczy.

## 2 WYPADKI PRZY PRACY W WOJEWÓDZTWIE PODLASKIM NA TLE POZOSTAŁYCH WOJEWÓDZTW

W 2020 roku liczba poszkodowanych pracowników w wypadkach przy pracy ogółem na 1000 pracujących wynosiła 4,54, co w odniesieniu do 2019 roku oznacza spadek średnio o 1,54 osoby. Zważywszy na to, że spadek ten jest najwyższy od 2005 roku, należy przypuszczać, że ma on związek z trwającą w 2020 roku pandemią COVID-19, a konkretnie: z wynikającymi z niej rządowymi obostrzeniami, które polegały, m.in. na ograniczeniu lub zawieszeniu funkcjonowania dużej liczby przedsiębiorstw oraz doprowadziły do upowszechnienia się pracy zdalnej (telepracy). Zmiany te sprawiły, że liczba osób przebywających w swoim miejscu pracy spadła, a wraz z nią, siłą rzeczy, spadła również częstotliwość występowania wypadków przy pracy. W celu potwierdzenia tych przypuszczeń, należałoby przeprowadzić badania, jednak zagadnienie to nie jest przedmiotem niniejszego artykułu.

W 2020 roku w województwie podlaskim liczba poszkodowanych pracowników w wypadkach przy pracy ogółem na 1000 pracujących wynosiła 5,43. Jest to powyżej średniej dla Polski (4,54), co sprawia, że województwo podlaskie znajduje się w gronie województw o najwyższym wskaźniku wypadków przy pracy. Najniższym wskaźnikiem pod tym względem charakteryzują się województwa: mazowieckie (3,14) i małopolskie (3,49). Do województw o wskaźniku niższym od średniej dla kraju zaliczają się: podkarpackie (4,06), lubelskie (4,42), lubuskie (4,52), natomiast do tych ze średnią wyższą: łódzkie (4,64), pomorskie (4,81), świętokrzyskie (4,84), zachodniopomorskie (5,20), podlaskie (5,43), śląskie (5,45), warmińsko-mazurskie (5,49), wielkopolskie (5,51), kujawsko-pomorskie (5,58) oraz województwa z najwyższym wskaźnikiem (5,67), to: opolskie i dolnośląskie.

W przypadku wypadków przy pracy ze skutkiem śmiertelnym, województwo podlaskie charakteryzuje się najwyższym wskaźnikiem poszkodowanych w wypadkach śmiertelnych na 100 tys. pracujących, który wynosi 2,78 – przy średniej dla Polski 1,38. Najniższy wskaźnik dotyczy województw lubuskiego (0,92), zachodniopomorskiego (0,94). Pozostałe województwa ze średnią niższą od średniej dla kraju, to: warmińsko-mazurskie (1,02), lubelskie (1,08), mazowieckie (1,08), łódzkie (1,18), pomorskie (1,2), małopolskie (1,24), podkarpackie (1,3), śląskie (1,32). Natomiast do województw ze średnią wyższą od średniej dla kraju, należą: kujawsko-pomorskie

(1,7), opolskie (1,71), świętokrzyskie (1,78), wielkopolskie (1,8), dolnośląskie (2,29) i podlaskie (2,78).

**Tabela 1. Poszkodowani w wypadkach przy pracy na 1000 pracujących oraz poszkodowani w wypadkach śmiertelnych przy pracy na 100 tys. pracujących w 2020 roku**

Table 1. Accidents at work per 1000 workers and fatalities at work per 10 000 workers in 2020

Województwo	Poszkodowani w wypadkach przy pracy na 1 000 pracujących	Poszkodowani w wypadkach śmiertelnych przy pracy na 100 tys. pracujących
Dolnośląskie	5,67	2,29
Kujawsko-pomorskie	5,58	1,70
Lubelskie	4,42	1,08
Lubuskie	4,52	0,92
Łódzkie	4,64	1,18
Małopolskie	3,49	1,24
Mazowieckie	3,14	1,08
Opolskie	5,67	1,71
Podkarpackie	4,06	1,30
Podlaskie	5,43	2,78
Pomorskie	4,81	1,20
Śląskie	5,45	1,32
Świętokrzyskie	4,84	1,78
Warmińsko-mazurskie	5,49	1,02
Wielkopolskie	5,51	1,80
Zachodniopomorskie	5,20	0,94

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: Bank Danych Lokalnych (<https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/temat>, dostęp: 11.08.2022).

### 3 WYPADKI PRZY PRACY W WOJEWÓDZTWIE PODLASKIM W LATACH 2016-2020 WEDŁUG WIELKOŚCI PRZEDSIĘBIORSTW, MIERZONEJ LICZBĄ ZATRUDNIONYCH PRACOWNIKÓW

Okręgowy Inspektorat Pracy (OIP) w Białymstoku bada niewielki odsetek wypadków przy pracy mających miejsce na obszarze województwa podlaskiego. Jednak z danych zebranych przez OIP wynika, że największy odsetek wypadków przy pracy ze skutkiem śmiertelnym przypada na przedsiębiorstwa zatrudniające do 9 pracowników. W latach 2016-2020 w małych przedsiębiorstwach doszło do 23 wypadków przy pracy ze skutkiem śmiertelnym, co stanowiło 39% wszystkich wypadków tej kategorii

zbadanych przez OIP. Najmniejszy odsetek wypadków przy pracy ze skutkiem śmiertelnym przypada na przedsiębiorstwa zatrudniające powyżej 250 pracowników (7 wypadków, 11,9% ogółu wypadków). W przypadku ogólnej liczby wypadków przy pracy, ponownie wyróżniają się duże przedsiębiorstwa zatrudniające 250 pracowników i więcej, gdzie liczba oraz odsetek wypadków przy pracy osiągają najniższe wartości (112 wypadków, 18,8% ogółu wypadków). A zatem można zauważyć zależność między liczbą wypadków przy pracy a wielkością zakładu pracy, mierzoną liczbą zatrudnionych pracowników. Zależność ta wynika m.in. z możliwości finansowych przedsiębiorstw, ponieważ im większe przedsiębiorstwo, tym większe przychody i zyski, a zatem również możliwość przeznaczenia większych środków finansowych na poprawę bezpieczeństwa pracy.

**Tabela 2. Wypadki przy pracy ze skutkiem śmiertelnym w województwie podlaskim w latach 2016-2020**

Table 2. Fatal accidents at work in Podlaskie Voivodeship in 2016-2020

Przedsiębiorstwa według liczby zatrudnionych pracowników	Liczba wypadków przy pracy ze skutkiem śmiertelnym	Udział wypadków przy pracy ze skutkiem śmiertelnym w ogólnej liczbie wypadków przy pracy ze skutkiem śmiertelnym
do 9	23	39%
10-49	14	25,4%
50-249	15	23,7%
od 250	7	11,9%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Okręgowego Inspektoratu Pracy w Białymstoku: *Sprawozdanie Okręgowego Inspektora Pracy w Białymstoku za rok 2016, 2017, 2018, 2019, 2020.*

**Tabela 3. Wypadki przy pracy w województwie podlaskim w latach 2016-2020**

Table 3. Accidents at work in the Podlaskie Voivodeship in 2016-2020

Przedsiębiorstwa według liczby zatrudnionych pracowników	Liczba wypadków przy pracy	Udział wypadków przy pracy w ogólnej liczbie wypadków przy pracy
do 9	173	28,9%
10-49	147	24,5%
50-249	167	27,8%
od 250	112	18,8%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Okręgowego Inspektoratu Pracy w Białymstoku: *Sprawozdanie Okręgowego Inspektora Pracy w Białymstoku za rok 2016, 2017, 2018, 2019, 2020.*



## 4 OCENA BEZPIECZEŃSTWA PRACY W POWIATACH WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO – ZASADY TWORZENIA RANKINGU

W celu określenia stopnia bezpieczeństwa pracy w powiatach województwa podlaskiego, zostanie opracowany ranking, na podstawie którego wydzielonych zostanie pięć grup odpowiadających pięciostopniowej skali bezpieczeństwa: bardzo wysoki, wysoki, średni, niski, bardzo niski. Ranking zostanie oparty na sześciu wskaźnikach. Każdy ze wskaźników otrzymał wagę. Najwyższa waga została przypisana tym wskaźnikom, które w największym stopniu odzwierciedlają poziom bezpieczeństwa: średnia liczba wypadków śmiertelnych na 10 000 pracujących w latach 2002-2020 (waga 1,75), średnia liczba wypadków ciężkich na 10 000 pracujących w latach 2002-2020 (waga 1,5), średnia liczba poszkodowanych w wypadkach przy pracy na 1 000 pracujących w latach 2002-2020 (waga 1,0), średnia liczba dni niezdolności do pracy będących skutkiem wypadku przy pracy na 1 pracującego w latach 2002-2020 (waga 1,25), zatrudnieni na stanowiskach pracy, dla których dokonano oceny ryzyka zawodowego na 1 000 zatrudnionych w zakładach objętych badaniem w 2020 roku (waga 1,0), średnia liczba zatrudnieniowych w warunkach zagrożenia na 1 000 pracujących w latach 2002-2020 (waga 1,0). Każdej pozycji w rankingu odpowiada liczba punktów równa tej pozycji (p. 1 pozycja w rankingu = 1 pkt, 17 pozycja w rankingu = 17 pkt), która następnie jest mnożona przez przypisaną do danego wskaźnika wagę. Im niższa liczba punktów, tym wyższa pozycja w rankingu.

## 5 WYPADKI PRZY PRACY W POWIATACH WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Według opinii autorów niniejszego artykułu, bezpieczeństwo pracy w dużej mierze odzwierciedla liczba wypadków przy pracy. Nie podlega dyskusji fakt, że im bezpieczniejsze środowisko pracy, to tym mniejsza liczba wypadków przy pracy, w tym liczba wypadków ciężkich i śmiertelnych. Dlatego też wskaźniki dotyczące wypadków ciężkich oraz śmiertelnych otrzymały najwyższe wagi. Według ustawy, za śmiertelny wypadek przy pracy uważa się wypadek, w wyniku którego nastąpiła śmierć w okresie nieprzekraczającym 6 miesięcy od dnia wypadku (Dz.U. z 2002 r. Nr 199, poz. 1673).

Najwyższy wskaźnik wypadków śmiertelnych dotyczy powiatów: grajewskiego, wysokomazowieckiego oraz siemiatyckiego, z kolei w powiecie sejneńskim w latach 2002-2020 nie zanotowano ani jednego śmiertelnego wypadku przy pracy. Oprócz powiatu sejneńskiego, do powiatów o najniższym wskaźniku wypadków śmiertelnych, należą: m. Białystok, białostocki, m. Łomża oraz m. Suwałki.

**Tabela 4. Wypadki śmiertelne na 10 000 pracujących w powiatach województwa podlaskiego. Średnia z lat 2002-2020**

Table 4. Fatal accidents per 10 000 employees in the districts of Podlaskie Voivodeship. Average from 2002-2020

Powiat	Wypadki śmiertelne na 10 000 pracujących	Miejsce w rankingu	Liczba punktów
augustowski	0,688	13	22,75
białostocki	0,440	3	5,25
bielski	0,541	7	12,25
grajewski	1,109	17	29,75
hajnowski	0,596	8	14
kolneński	0,612	9	15,75
łomżyński	0,510	6	10,5
m. Białystok	0,424	2	3,5
m. Łomża	0,461	4	7
m. Suwałki	0,494	5	8,75
moniecki	0,863	14	24,5
sejneński	0	1	1,75
siemiatycki	1,065	15	26,25
sokółski	0,626	10	17,5
suwalski	0,687	12	21
wysokomazowiecki	1,075	16	28
zambrowski	0,628	11	19,25

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: Bank Danych Lokalnych (<https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/temat>, dostęp: 11.08.2022).

Ustawa o wypadkach, za „ciężki wypadek przy pracy” uznaje taki wypadek, w wyniku którego nastąpiło ciężkie uszkodzenie ciała, do czego zalicza się: utratę wzroku, słuchu, mowy, zdolności rozrodczej, uszkodzenia i rozstrój zdrowia, naruszające podstawowe funkcje organizmu oraz choroby nieuleczalne lub zagrażające życiu, trwałe choroby psychiczne, całkowitą lub częściową niezdolność do pracy w zawodzie, trwałe i istotne zeszpecenie lub zniekształcenie ciała (Dz.U. z 2002 r. Nr 199, poz. 1673). Jak podkreśla Sąd Najwyższy, o kwalifikacji wypadku jako ciężkiego, oprócz skutków powstałych bezpośrednio po urazie, decydują także następstwa ujawnione w późniejszym czasie (III UK 103/18), dlatego też „ocena dokonana przez pracodawcę wyłącznie w bardzo krótkim odstępie czasu od wystąpienia zdarzenia do dnia sporządzenia protokołu wypadkowego może być nieprawidłowa” (III AUa 326/17).

Najwyższy wskaźnik wypadków ciężkich dotyczy powiatów: hajnowskiego, łomżyńskiego, białostockiego i grajewskiego, natomiast najniższym charakteryzują się powiaty: moniecki, augustowski, sejneński, m. Białystok, wysokomazowiecki i kolneński.

**Tabela 5. Wypadki ciężkie na 10 000 pracujących w powiatach województwa podlaskiego. Średnia z lat 2002-2020**

Table 5. Serious accidents per 10 000 employees in the districts of Podlaskie Voivodeship. Average from 2002-2020

Powiat	Wypadki ciężkie na 10 000 pracujących	Miejsce w rankingu	Liczba punktów
augustowski	0,438	2	3
białostocki	1,822	15	22,5
bielski	1,137	8	12
grajewski	1,664	14	21
hajnowski	2,087	17	25,5
kolneński	0,918	6	9
łomżyński	1,914	16	24
m. Białystok	0,784	4	6
m. Łomża	1,539	13	19,5
m. Suwałki	1,220	9	13,5
moniecki	0,287	1	1,5
sejneński	0,776	3	4,5
siemiatycki	1,259	10	15
sokólski	1,377	11	16,5
suwalski	1,031	7	10,5
wysokomazowiecki	0,806	5	7,5
zambrowski	1,414	12	18

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: Bank Danych Lokalnych (<https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/temat>, dostęp: 11.08.2022).

Najwyższą wypadkowością charakteryzują się powiaty: m. Łomża, łomżyński, m. Suwałki, grajewski, hajnowski i siemiatycki, gdzie średnia liczba poszkodowanych w wypadkach przy pracy na 1000 pracujących z lat 2002-2020 wynosi powyżej 10 osób. Najniższą wypadkowością charakteryzują się powiaty: sejneński i sokólski, gdzie średnia liczba poszkodowanych pracowników nie przekracza 5 osób.

**Tabela 6. Poszkodowani w wypadkach przy pracy na 1000 pracujących ogółem w powiatach województwa podlaskiego. Średnia z lat 2002-2020**

Table 6. Injured in accidents at work per 1000 total employees in the districts of Podlaskie voivodeship. Average from 2002-2020

Powiat	Poszkodowani w wypadkach przy pracy na 1 000 pracujących ogółem	Miejsce w rankingu/liczba punktów
augustowski	5,92	4
białostocki	9,10	11
bielski	8,28	7
grajewski	11,82	14
hajnowski	11,50	13
kolneński	6,09	5
łomżyński	12,15	16
m. Białystok	9,06	10
m. Łomża	13,84	17
m. Suwałki	12,00	15
moniecki	6,14	6
sejneński	3,80	1
siemiatycki	10,20	12
sokólski	5,35	2
suwalski	8,74	8
wysokomazowiecki	5,46	3
zambrowski	8,84	9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: Bank Danych Lokalnych (<https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/temat>, dostęp: 11.08.2022).

## 6 LICZBA DNI NIEZDOLNOŚCI DO PRACY BĘDĄCYCH SKUTKIEM WYPADKU PRZY PRACY W POWIATACH WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Liczba dni niezdolności do pracy, będących skutkiem wypadku przy pracy, również należy do tych wskaźników, które mogą być wykorzystywane do badania poziomu bezpieczeństwa w pracy. W przypadku tego wskaźnika należy przyjąć, iż czym większa liczba dni absencji przypadająca na jednego pracownika, to tym bardziej negatywne skutki zdrowotne oraz bardziej niebezpieczne środowisko pracy.

Najwyższą średnią absencją z lat 2002-2020 charakteryzują się te powiaty, które osiągały najwyższe wskaźniki dotyczące wypadków przy pracy, czyli powiaty: m. Łomża, łomżyński, grajewski i hajnowski. Najniższa średnia absencja występuje w powiatach: sejneńskim, monieckim i sokólskim.

**Tabela 7. Liczba dni niezdolności do pracy na 1 pracującego w powiatach województwa podlaskiego. Średnia z lat 2002-2020**

Table 7. Number of days of work incapacity per employee in the districts of Podlaskie voivodeship. Average from 2002-2020

Powiat	Liczba dni niezdolności do pracy na 1 pracującego	Miejsce w rankingu	Liczba punktów
augustowski	0,3320	4	5
białostocki	0,4900	10	12,5
bielski	0,4752	9	11,25
grajewski	0,6546	15	18,75
hajnowski	0,6271	14	17,5
kolneński	0,3699	6	7,5
łomżyński	0,7584	16	20
m. Białystok	0,3916	7	8,75
m. Łomża	0,8283	17	21,25
m. Suwałki	0,5787	13	16,25
moniecki	0,2829	2	2,5
sejneński	0,2343	1	1,25
siemiatycki	0,5198	12	15
sokólski	0,2849	3	3,75
suwalski	0,5021	11	13,75
wysokomazowiecki	0,3640	5	6,25
zambrowski	0,4549	8	10

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Bank Danych Lokalnych (<https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/temat>, dostęp: 11.08.2022).

## 7 STAN OCENY RYZYKA ZAWODOWEGO W POWIATACH WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Zgodnie z art. 226 pkt 1 i 2 ustawy Kodeks pracy (Dz.U. z 1974 r. Nr 24, poz. 141) oraz § 39a pkt 1 rozporządzenia w sprawie ogólnych przepisów bhp (Dz.U. z 1997 r. Nr 129, poz. 844), pracodawca zobowiązany jest dokonać oceny ryzyka zawodowego na każdym z funkcjonujących u niego stanowisk pracy. Jednak z danych Banku Danych Lokalnych GUS wynika, że w województwie podlaskim nie wszyscy pracodawcy wywiązują się z tego obowiązku. Zgodnie ze wspomnianymi regulacjami, ocenia się ryzyko zawodowe, które występuje przy wykonywanych pracach, a także przy doborze wyposażenia stanowisk i miejsc pracy czy zmianie organizacji pracy. Ponadto ocenie podlegają stosowane substancje i mieszaniny chemiczne, materiały zawierające czynniki biologiczne, rakotwórcze oraz mutagenne. Podczas oceny uwzględnia się

wszystkie czynniki środowiska pracy występujące przy wykonywanych pracach oraz sposoby wykonywania tych prac (Dz.U. z 1997 r. Nr 129, poz. 844). Jednak jak zauważa Wojewódzki Sąd Administracyjny, każdy przypadek oceny ryzyka zawodowego na danym stanowisku pracy wymaga indywidualnej oceny, a od dokonanych przez pracodawcę czynności związanych z tą oceną zależą obowiązki pracownika na ocenianym stanowisku pracy (III SA/Lu 627/21). Ocena ryzyka zawodowego jest podstawą ochrony zdrowia i życia pracowników, a więc prawidłowe jej wykonanie sprzyja zapobieganiu wypadkom przy pracy i decyduje o poziomie bezpieczeństwa w miejscu pracy – dlatego też w rankingu uwzględniono wskaźnik dotyczący oceny ryzyka zawodowego.

**Tabela 8. Zatrudnieni na stanowiskach pracy, dla których dokonano oceny ryzyka zawodowego na 1 000 zatrudnionych w zakładach objętych badaniem w 2020 roku w powiatach województwa podlaskiego**

Table 8. Table 5. Employees in jobs for which occupational risk assessments have been carried out per 1 000 employees in the establishments surveyed in 2020 in the districts of Podlaskie Voivodeship

Powiat	Zatrudnieni na stanowiskach pracy, dla których dokonano oceny ryzyka zawodowego na 1 000 zatrudnionych w zakładach objętych badaniem	Miejsce w rankingu/ liczba punktów
augustowski	497	6
białostocki	323,4	12
bielski	539,4	5
grajewski	232,3	17
hajnowski	773,2	1
kolneński	312,3	13
łomżyński	675,8	3
m. Białystok	481,6	7
m. Łomża	389	11
m. Suwałki	427,9	10
moniecki	310,3	14
sejneński	604,6	4
siemiatycki	480,9	8
sokólski	441,9	9
suwalski	699	2
wysokomazowiecki	235,1	16
zambrowski	238,5	15

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: Bank Danych Lokalnych (<https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/temat>, dostęp: 11.08.2022).

Najwyższy wskaźnik zatrudnionych na stanowiskach pracy, dla których dokonano oceny ryzyka zawodowego dotyczy powiatów: hajnowskiego, suwalskiego, łomżyńskiego oraz sejneńskiego. Ogółem powiaty w rankingu z miejsc 1-8 charakteryzują się wskaźnikiem wyższym od średniej dla kraju, która wynosi 470,5. Natomiast najniższy wskaźnik zaobserwowano w powiatach: grajewskim, wysokomazowieckim i zambrowskim, gdzie nie przekracza on 250 stanowisk pracy, dla których została wykonana ocena ryzyka zawodowego, co w odniesieniu do powiatów z czołówki rankingu, jest liczbą dwu-, trzykrotnie mniejszą.

## **8 ZATRUDNIENI W WARUNKACH ZAGROŻENIA W POWIATACH WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO**

Dane obejmują zatrudnionych w warunkach zagrożenia, związanych ze środowiskiem pracy, uciążliwością pracy oraz związanych z czynnikami mechanicznymi. Według definicji GUS, zagrożenia związane ze środowiskiem pracy to szkodliwy wpływ na pracownika czynników występujących w procesie pracy, których stężenie lub natężenie przekracza obowiązujące najwyższe dopuszczalne stężenie i/lub najwyższe dopuszczalne natężenie (GUS). Zagrożenia związane z uciążliwością pracy dotyczą czynności roboczych wykonywanych, np. w wymuszonej pozycji ciała, w warunkach nadmiernego obciążenia fizycznego lub w warunkach szczególnej uciążliwości (GUS). Natomiast zagrożenia związane z czynnikami mechanicznymi to te czynniki fizyczne, które mogą być przyczyną urazów powodowanych mechanicznym działaniem na człowieka różnych elementów. Do głównych zagrożeń mechanicznych zalicza się m.in.: zagrożenie zgnieceniem, zmiążdżeniem, przecięciem lub odcięciem, wplątaniem, wciągnięciem, uderzeniem, przekłuciem, przebicciem. (Centralny Instytut Ochrony Pracy). W opracowanym rankingu przyjęto regułę, według której: im więcej osób zatrudnionych w warunkach zagrożenia, tym bardziej niebezpieczne (nieprzewidywalne) środowisko pracy.

Najwyższy wskaźnik zatrudnionych w warunkach zagrożenia występuje w powiatach: augustowskim, zambrowskim, grajewskim, m. Suwałki, natomiast najniższy w: kolneńskim, monieckim, m. Łomża, wysokomazowieckim i łomżyńskim. Trend ten ma związek z odsetkiem zatrudnionych w przemyśle: im jest on wyższy, to omawiany wskaźnik osiąga wyższe wartości.

**Tabela 9. Zatrudnieni w warunkach zagrożenia na 1000 pracujących w powiatach województwa podlaskiego. Średnia z lat 2002-2020**

Table 9. Employed in hazardous conditions per 1000 persons employed in the poviats of Podlaskie voivodeship. Average from 2002-2020

Powiat	Zatrudnieni w warunkach zagrożenia na 1000 pracujących	Miejsce w rankingu/ liczba punktów
augustowski	83,9	17
białostocki	25,5	8
bielski	23,2	6
grajewski	54,2	15
hajnowski	34,0	11
kolneński	8,0	1
łomżyński	15,0	5
m.Białystok	43,6	13
m.Łomża	13,5	3
m.Suwałki	50,7	14
moniecki	8,8	2
sejneński	31,0	9
siemiatycki	31,8	10
sokólski	25,5	7
suwalski	41,0	12
wysokomazowiecki	14,6	4
zambrowski	55,0	16

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: Bank Danych Lokalnych (<https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/temat>, dostęp: 11.08.2022).

## 9 OCENA BEZPIECZEŃSTWA PRACY W POWIATACH WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO – RANKING

Podstawą oceny bezpieczeństwa pracy w powiatach województwa podlaskiego jest ranking, który został oparty na wcześniej omawianych wskaźnikach. Pozycja w rankingu została ustalona na podstawie rang sumarycznych. Ranking został poddany kategoryzacji – każdy z powiatów został przypisany do jednej z pięciu grup (kategorii), które określają poziom bezpieczeństwa pracy.

**Bardzo niski poziom bezpieczeństwa** – do tej grupy został zakwalifikowany wyłącznie powiat grajewski. Powiat ten cechuje się najwyższym wskaźnikiem wypadków śmiertelnych przy pracy, jednym z najwyższych wskaźników ciężkich wypadków przy pracy, liczby dni niezdolności do pracy, będących skutkiem wypadku przy pracy,



liczby wypadków ogółem na 1 000 pracujących. Ponadto powiat grajewski charakteryzują się jednym z najwyższych wskaźników zatrudnionych w warunkach zagrożenia na 1 000 pracujących oraz najniższym wskaźnikiem zatrudnionych na stanowiskach pracy, dla których dokonano oceny ryzyka zawodowego.

**Niski poziom bezpieczeństwa** – do tej grupy zakwalifikowano następujące powiaty: zambrowski, siemiatycki, hajnowski, m. Łomża, łomżyński, m. Suwałki. Powiaty te charakteryzują się wysokimi wskaźnikami wypadków śmiertelnych przy pracy (w szczególności powiat siemiatycki), wypadków ciężkich przy pracy (w szczególności powiat hajnowski), liczby dni niezdolności do pracy, będących skutkiem wypadku przy pracy (w szczególności: m. Łomża i powiat łomżyński), liczby wypadków ogółem na 1 000 pracujących (w szczególności: m. Łomża i powiat łomżyński), a także wysokim wskaźnikiem zatrudnionych w warunkach zagrożenia.

**Tabela 10. Ranking bezpieczeństwa pracy w województwie podlaskim**

Table 10. Occupational safety ranking in the Podlaskie Voivodeship

Powiat	Liczba punktów	Grupa
sejneński	21,5	Bardzo wysoki poziom bezpieczeństwa
m. Białystok	48,25	Wysoki poziom bezpieczeństwa
moniecki	50,5	
kolneński	51,25	
bielski	53,5	
sokólski	55,75	
augustowski	57,75	
wysokomazowiecki	64,75	Średni poziom bezpieczeństwa
suwalski	67,25	
białostocki	71,25	
m. Suwałki	77,5	Niski poziom bezpieczeństwa
łomżyński	78,5	
m. Łomża	78,75	
hajnowski	82	
siemiatycki	86,25	
zambrowski	87,25	
grajewski	115,5	Bardzo niski poziom bezpieczeństwa

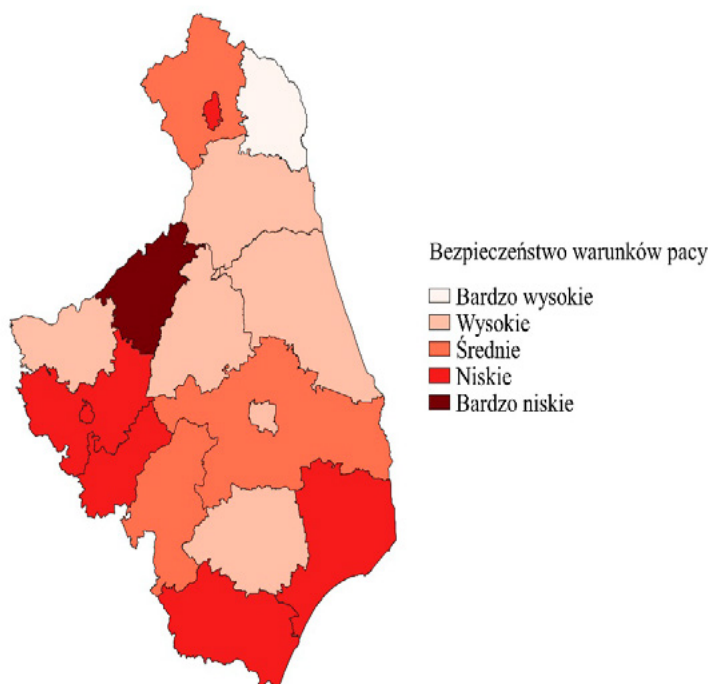
Źródło: opracowanie własne.

Średni poziom bezpieczeństwa – do tej grupy zakwalifikowano następujące powiaty: białostocki, suwalski, wysokomazowiecki. Grupa ta charakteryzuje się wyższymi wskaźnikami wypadków śmiertelnych i ciężkich wypadków przy pracy, liczby dni niezdolności do pracy, będących skutkiem wypadku przy pracy, wypadków przy

pracy ogółem niż powiaty zakwalifikowane do grupy o wysokim poziomie bezpieczeństwa, ale niższymi wskaźnikami (oprócz wypadków śmiertelnych) od grup o poziomie niskim i bardzo niskim.

**Wysoki poziom bezpieczeństwa** – do tej grupy zakwalifikowano następujące powiaty: augustowski, sokólski, bielski, kolneński, moniecki, m. Białystok. Powiaty te charakteryzują się najniższymi wskaźnikami wypadków śmiertelnych i ciężkich wypadków przy pracy, wypadków przy pracy ogółem oraz liczby dni niezdolności do pracy będących skutkiem wypadku przy pracy.

**Bardzo wysoki poziom bezpieczeństwa** – do tej grupy został zakwalifikowany wyłącznie powiat sejneński, o czym zadecydowały: brak wypadków śmiertelnych przy pracy, jeden z najniższych w województwie wskaźników wypadków ciężkich przy pracy oraz zatrudnionych na stanowiskach pracy, dla których dokonano oceny ryzyka zawodowego, a także najniższe wskaźniki liczby dni niezdolności do pracy, będących skutkiem wypadku przy pracy i wypadków przy pracy ogółem.



**Mapa 1. Poziom bezpieczeństwa pracy w powiatach województwa podlaskiego**

Map 1. Level of occupational safety in the districts of Podlaskie voivodeship

Źródło: opracowanie własne.

## PODSUMOWANIE

W kontekście bezpieczeństwa pracy w powiatach województwa podlaskiego, szczególną uwagę należy zwrócić na dwa samorządy: ostatni w rankingu – powiat grajewski i pierwszy w rankingu – powiat sejneński. Powiat sejneński wyróżnia się bardzo niskim rankingiem (niższym o 26,75 pkt od powiatu znajdującego się na drugim miejscu), natomiast powiat grajewski bardzo wysokim (wyższym o 28,25 pkt od powiatu znajdującego się na przedostatnim miejscu). Bardzo wysoki poziom bezpieczeństwa pracy w powiecie sejneńskim należy powiązać z najniższym w województwie podlaskim odsetkiem osób zatrudnionych w przemyśle, który wynosi tylko 4%. Przemysł jako taki charakteryzuje się nieprzewidywalnością środowiska pracy oraz należy do najbardziej niebezpiecznego pod względem środowiska pracy sektora gospodarki, na co wskazuje najwyższa liczba wypadków przy pracy spośród wszystkich sektorów gospodarki. Według danych GUS, w 2020 roku na przemysł przypadło 41,6% wypadków ogółem, 33,7% wypadków śmiertelnych ogółem oraz 53,4% wypadków ciężkich ogółem. A zatem należy założyć, że im niższy odsetek pracujących w przemyśle, tym zazwyczaj bezpieczniejsze środowisko pracy. Powiaty moniecki i kolneński, w których odsetek zatrudnionych w przemyśle nie przekracza 10%, również znalazły się wysoko w rankingu i zostały zaliczone do grupy powiatów o wysokim bezpieczeństwie pracy. Natomiast w grupie powiatów o niskim i bardzo niskim poziomie bezpieczeństwa dominują te o wysokim odsetku zatrudnionych w przemyśle – m. Suwałki (35%), hajnowski (30%), zambrowski (24%), m. Łomża (23%), grajewski (22%). Związek bezpieczeństwa pracy z odsetkiem zatrudnionych w przemyśle jest również zauważalny przekrojowo według wydzielonych grup o określonym poziomie bezpieczeństwa pracy. Z danych zawartych w tabeli 8 wynika, że im wyższy poziom bezpieczeństwa, tym niższy odsetek zatrudnionych w przemyśle. Powiaty sklasyfikowane w grupach o bardzo wysokim i wysokim poziomie bezpieczeństwa, charakteryzują się niższym odsetkiem zatrudnionych w przemyśle niż te sklasyfikowane w grupach o średnim, niskim i bardzo niskim poziomie bezpieczeństwa.

**Tabela 11. Średni odsetek zatrudnionych w przemyśle według grup bezpieczeństwa pracy**

Table 11. Average percentage of industrial employees by occupational safety group

Grupa	Średni odsetek zatrudnionych w przemyśle
Bardzo wysoki i wysoki poziom bezpieczeństwa	16%
Średni poziom bezpieczeństwa	20%
Niski i bardzo niski poziom bezpieczeństwa	24%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: Bank Danych Lokalnych (<https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/temat>, dostęp: 11.08.2022).

Podobnie jest z grupą powiatów o średnim poziomie bezpieczeństwa. Na wysoką wypadkowość sektora przemysłowego wskazują również dane Okręgowego Inspektoratu Pracy w Białymstoku. Według danych OIP, w województwie podlaskim w latach 2016-2020 na przemysł przypadło 55% wszystkich wypadków zbadanych przez OIP.

**Tabela 12. Wypadki przy pracy według sekcji i działów gospodarki w województwie podlaskim w latach 2016-2020**

Table 12. Accidents at work by sections and divisions of the economy in Podlaskie Voivodeship in 2016-2020

Sekcje i działy gospodarki	Liczba wypadków przy pracy	Udział wypadków przy pracy w ogólnej liczbie wypadków przy pracy
Przemysł	253	55,0%
Budownictwo	113	24,6%
Transport i magazynowanie	33	7,2%
Handel i naprawa	61	13,3%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Okręgowego Inspektoratu Pracy w Białymstoku: *Sprawozdanie Okręgowego Inspektora Pracy w Białymstoku za rok 2016, 2017, 2018, 2019, 2020.*

Bardzo niski poziom bezpieczeństwa pracy w powiecie grajewskim wynika przede wszystkim z charakteru działalności przemysłowej w tym powiecie. Z danych statystycznych GUS zawartych w Banku Danych Lokalnych wynika, że w powiecie dominują te branże przemysłu, które cechują się potencjalnie najbardziej niebezpiecznym środowiskiem pracy (44% zakładów przemysłowych stanowią zakłady zajmujące się produkcją wyrobów z drewna oraz korka, z wyłączeniem mebli, produkcją mebli, produkcją metalowych wyrobów gotowych, z wyłączeniem maszyn i urządzeń), a to wraz z niskim wskaźnikiem stanowisk pracy, dla których dokonano oceny ryzyka zawodowego sprawia, że powiat grajewski jest najmniej bezpiecznym pod względem środowiska pracy powiatem w województwie podlaskim.

## Literatura

**Babińska-Górecka R.** (2022) [w]: K. Walczak (red.), *Ustawa o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych*, Wyd. 2. Komentarz, Warszawa.

**Litowski J.** (2018), *Cecha nagłości wypadku przy pracy*, „Monitor Prawa Pracy”, nr 3.

**Sadlik R.** (2007), *Zewnętrzna przyczyna wypadku przy pracy*, „Monitor Prawa Pracy”, nr 3.

**Siemienkiewicz K.** (2020), *Odpowiedzialność karna pracodawcy za wypadek przy pracy*, „Monitor Prawa Pracy”, nr 3.

**Witoszko W.** (2006), *Uraz jako element definicji wypadku przy pracy*, „Monitor Prawa Pracy”, nr 6.

**Wyrok Sądu Najwyższego** – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 29 listopada 2006 r., II UK 101/06, Legalis, nr 92419.

**Wyrok Sądu Najwyższego** – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 27 czerwca 2011 r., I UK 400/10, Legalis, nr 443685.

**Wyrok Sądu Najwyższego** – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 6 sierpnia 2014 r., II UK 518/13, Legalis, nr 1061846.

**Postanowienie Sądu Apelacyjnego** w Szczecinie – III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 8 kwietnia 2015 r., III APA 8/14, Legalis, nr 1315337.

**Sprawozdanie** Okręgowego Inspektora Pracy w Białymstoku za rok 2016: <https://bialystok.pip.gov.pl/f/v/169467/sprawozdanie%20OIP%20Bialystok%20za%202016%20rok.pdf> [dostęp: 23.09.2022].

**Sprawozdanie** Okręgowego Inspektora Pracy w Białymstoku za rok 2017: <https://bialystok.pip.gov.pl/f/v/186378/sprawozdanie%20OIP%20za%20rok%202017.pdf> [dostęp: 23.09.2022].

**Sprawozdanie** Okręgowego Inspektora Pracy w Białymstoku za rok 2018: <https://bialystok.pip.gov.pl/f/v/204831/sprawozdanie%20OIP%20Bialystok%20za%20rok%202018.pdf> [dostęp: 23.09.2022].

**Sprawozdanie** Okręgowego Inspektora Pracy w Białymstoku za rok 2019: <https://bialystok.pip.gov.pl/f/v/204831/sprawozdanie%20OIP%20Bialystok%20za%20rok%202019.pdf> [dostęp: 23.09.2022].

**Sprawozdanie** Okręgowego Inspektora Pracy w Białymstoku za rok 2020: <https://bialystok.pip.gov.pl/f/v/232767/sprawozdanie%20OIP%20Bialystok%20za%202020.pdf> [dostęp: 23.09.2022].

**Wyrok Sądu Najwyższego** – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 1 stycznia 2017 r., I UK 131/16, Legalis, nr 1781744.

**Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego** z dnia 3 lutego 2017 r., I OSK 1398/15, Legalis, nr 1578650.

**Wyrok Sądu Najwyższego** – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 26 września 2017 r., II UK 422/16, Legalis, nr 1696673.

**Wyrok Sądu Apelacyjnego** w Gdańsku – III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 24 października 2018 r., III AUa 326/17, Legalis, nr 1865410.

**Wyrok Sądu Rejonowego** w Świdnicy – IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 20 grudnia 2018 r., IV U 340/16, Legalis, nr 2167758.

**Wyrok Sądu Najwyższego** – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 4 kwietnia 2019 r., III UK 103/18, Legalis, nr 1896204.

**Wyrok Sądu Apelacyjnego** w Warszawie – III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 10 stycznia 2020 r., III AUa 804/18, Legalis, nr 2331126.

**Wyrok Sądu Apelacyjnego** w Łodzi – III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 11 maja 2021 r., III APA 25/20, Legalis, nr 2634539.

**Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego** siedziba w Lublinie z dnia 13 stycznia 2022 r., III SA/Lu 627/21, Legalis, nr 2682786.

**Rozporządzenie** Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. *w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy*, Dz.U. z 1997 r. Nr 129, poz. 844.

**Ustawa** z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy*, Dz.U. z 1974 r. Nr 24, poz. 141.

**Ustawa** z dnia 30 października 2002 r. *o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych*, Dz.U. z 2002 r. Nr 199 poz. 1673.

### Procentowy wkład poszczególnych autorów:

Joanna Kańska – 50%

Dawid Kański – 50%

Yuri **Krivorotko** • Dmitry **Sokol**

## ONLINE FISCAL OPENNESS AND TRANSPARENCY IN THE BELARUSIAN LOCAL FINANCE

### OTWARTOŚĆ FISKALNA I PRZEJRZYSTOŚĆ W BIAŁORUSKICH FINANSACH LOKALNYCH

#### ABSTRACT

The article presents operational analysis of on-line fiscal openness and transparency of the budget process at the local level. The methodology involves the use of two criteria: (1) the level of transparency of local budget and (2) an assessment of authority's efforts in ensuring transparency of local budgets. It is based on expert assessments of the information importance of individual elements of local government websites in terms of finance and local budget.

Thanks to expert assessments of the significance and actual availability of these information elements, the authors evaluate the integrated assessment of the fiscal openness and transparency in the Belarusian local finance.

The resulting assessment of the information content of the website with data regarding the local budget and finances was interpreted as the openness and transparency of local budgets on the Internet (*Online Local Budget Index of Transparency* – OLBIT).

#### KEYWORDS

budget transparency, open budget,  
local budget, fiscal decentralization

#### STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono analizę operacyjną internetowej otwartości fiskalnej i przejrzystości procesu budżetowego na poziomie lokalnym. W metodologii uwzględniono dwa kryteria: poziom przejrzystości lokalnego budżetu, jak również wysiłek władz w zachowaniu powyższej transparentności.

Metodyka jest oparta na ocenach eksperckich istotności poszczególnych elementów stron internetowych jednostek samorządu terytorialnego w kwestiach finansów i budżetu lokalnego. Opierając się na ocenach eksperckich istotności oraz aktualnej dostępności elementów informacyjnych autorzy dokonują zintegrowanej oceny otwartości fiskalnej i transparentności białoruskich finansów lokalnych.

Wynikająca z tego ocena zawartości informacyjnej serwisu z danymi o budżecie lokalnym i finansach została zinterpretowana jako otwartość i przejrzystość budżetów lokalnych w internecie (*Online Local Budget Index of Transparency* – OLBIT).

#### SŁOWA KLUCZOWE

przejrzystość budżetu, otwarty budżet,  
budżet lokalny, decentralizacja fiskalna

## INTRODUCTION

Fiscal openness and transparency are considered to be one of the core principles of good governance. It refers to making information on how the government raises, spends and administers its financial resources publically available. Fiscal transparency is also considered an important instrument to reach effective public finance management. It plays a significant role in building market confidence and underpinning economic sustainability, fosters government accountability and credibility (Alt, 2019).

In 1998 the IMF adopted The Code of Good Practice on Fiscal Transparency, which delivers the benchmarks in transparency for the national public finance sector. Nowadays its improved version, The Code of Fiscal Transparency as of 2012 (IMF, 2019), presents international standards applied for transparency assessment in the national budget system. 75 countries declared that they adhere to the Open Government Declaration as of 2011 and have developed respective action plans which relate also to local government budget issues.

Budget openness and transparency are especially important for transition countries with centralized traditions in public sector administration comparable to that in countries with market economy and efficient democracy. Low transparency could lead to lack of public control over appointed officials and elected politicians, to misuse of public revenues; inefficient money spending may also occur. Thus, effective realization of the transparency principle is one of the most important goals for nations involved in reforming their public administration and public finance in order to reach modern standards of governance.

Now Belarusian government faced on new event in public sector administration. It realized that that new investments and loans from International Financial Institutions will depend on good openness and transparency level which have to be reached. Therefore, progress concerning budget transparency achieved could be associated with the reforms promised by the Belarusian government in National Economics.

There are massive differences in amount and quality of information that is posted in the national portals and in the local authority websites: in the most cases, a local authority limits the uploaded budget information to the annual budget document approved by a local council and a report on its execution. Consequently, an active citizen faces significant barriers if he/she wants to be knowledgeable on local budget transactions in his/her place of dwelling.

We assume that fiscal decentralization increases the need for making detailed local budget information publically available, since nowadays local authorities assume more spending responsibilities and dispose of significantly higher amounts of public money. Such development, on the one hand, increases the need for local authorities' accountability; and this is impossible without having transparent budgets. On the other hand, it often creates greater opportunities for citizens and local legislature involvement. Last but, not least, being supported by transparency, decentralization could minimize the level of corruption and increase community trust to the local self-government bodies.

Budget transparency is a product of interaction between economic agents demanding and supplying budget information. As concerns demand, to these agents belong members of respective communities, borrowers, investors, and civil society organizations. From a supply side, the stakeholders are local politicians, self-government bodies and utility providers operating with public moneys. Each of the agents mentioned above has a specific motivation concerning claiming disclosure of the budgetary information or hiding it. As the demand side looks here much less organized and the supply side seems to be reluctant to publicize respective information, the national governmental regulations concerning transparency look very important for a more or less sufficient realization of the transparency principle at the local level of governance.

All of the above makes the analysis of local budget transparency trends very relevant indeed.

This study intends to assess budget transparency at the grassroots level, i.e. in the range of local budgets of the base territory level (district budgets, budgets of cities of regional subordination). Such an assessment has not been carried out in Belarus before.

The following research objectives are set in the work:

- a) to assess the level of transparency of administrative territorial units – ATU budgets in oblasts (regions) using a simplified methodology (“snapshot assessment”), covering 16 indicators (plus two qualitative criteria – the depth and relevance of the information provided), all indicators united in the “transparency index” (Online Local Budget Index of Transparency – (OLBIT);
- b) to “grop” the factors that affect the level of budget transparency measured by OLBIT;
- c) to develop discussion issues concerning policy proposals for improving budget transparency at the basic territorial level.

The initiative paper provided by the NGO ‘Lev Sapieha Foundation’ is aimed on eliminating the gap in the existing studies of openness and transparency in Belarus.

## **1 WHY LOCAL BUDGET OPENNESS AND TRANSPARENCY ARE IMPORTANT?**

The budget is the main policy tool of local authorities. The decision on how to use the resources of a local authority is the most important political decision of the fiscal year. Therefore, the budget process can be considered as a process of forming the policy of the local administration. And here, the local budget appears in four important aspects:

First, the local budget is a contract between the population and local authorities to provide the public servants with financial resources for the implementation of agreed development goals of local communities. The questions on how and in which way this contract is implemented is of great importance to the local community and to the assessment of the local authority’s effectiveness.



Secondly, the local budget acts as a management tool. It is a statement of decisions and responsibilities that is converted into specific programs and activities. As a management tool, a well-designed budget allows us to ensure the efficiency of the administration's activities, economy and honesty through a business approach. The budget allows increasing the level of responsibility and accountability of public management.

Third, the local budget is the financial plan of the local government. In order to solve the set of tasks, the budget ensures that various alternatives should be agreed upon. And here the budget is a tool of coordination of actions of Executive and legislative power. The budget should include the detailed description of tasks to be solved using planned expenditures. As a planning tool, the budget can offer alternative methods for achieving your goals.

Finally, and fourthly, the local budget is an important tool in the financial control mechanism. It can serve as means of defining and consolidating financial control authority. The budget provides tight control over departmental spending, while reducing the ability of their managers to take inconsistent actions.

Today local budgets accounts almost 50% of the total consolidated budget of the Republic of Belarus. This circumstance makes the analysis of transparency trends in local budgets of Belarus extremely relevant, especially in view of tight links of local budgets spending and real people needs in communities.

## 2 RESEARCH METHODOLOGY

Approaches and methods of different countries in their assessments were investigated. Our approach to assessing the transparency of budget systems is based on the Open Budget Index (OBI), which is compiled by the International Budget Partnership (IBP) (IBP, 2017. pp. 48-50). We tried to define indicators based on the information blocks of the official OBI assessments, namely: (I) identification of key budget documents, (II) assessment of the draft budget and related information, (III) assessment of transparency at all four stages of the budget process, (IV) assessment of the influence of the legislature on the executive during the budget process, (V) assessment of public participation in the budget process.

We assessed not only the information directly related to the budget, but also the issues related to the development of local territories, such as the presence of programs for socio-economic development of the territory, borrowing policy, implementation of investment projects and others.

The study of openness and transparency in Belarusian local financial management includes three important results: a) assessment of openness and transparency using the OLBIT index; b) assessment of local government efforts to improve openness and transparency; c) possible ways of determining openness and transparency factors.

### 3 METHODS

The study by means of an online survey of all 128 sites of local authorities of the basic territorial level of Belarus from November 20, 2019 to February 3, 2020 was conducted.

Based on the results of the developed criteria for assessing the openness and transparency of local budgets, 16 most important blocks of information (evaluation indicators) sufficient to ensure an appropriate level of local budget transparency on the official websites of local authorities were selected: 1) X1 – Economy section; 2) X2 – Separate Budget (and/or Finance) section; 3) X3 – Program for socio-economic development of the territory; 4) X4 – Project Budget; 5) X5 – Citizens Budget; 6) X6 – Minutes of public hearings on budget formation; 7) X7 – Decisions made to approve the current year budget; 8) X8 – Decisions to approve annual budget execution report; 9) X9 – Quarterly, (semiannual) reports on budget execution; 10) X10 – Statement of borrowing policy; 11) X11 – Information on current borrowings and repayments; 12) X12 – Information on „Investment atlas” („District investment passport”); 13) X13 – Information on implementation of current investment projects; 14) X14 – Report on budget programs execution; 15) X15 – Feedback interface (opportunity to write a request or appeal); 16) X16 – Articles (news reports) on local budget in local media.

The availability of relevant information on the local government website was rated 1 point, while its absence – 0 points. Thus, the OLBIT criterion for any administrative territorial entity can be in the range from 0 to 16.

As a result of collecting the above information, we obtained a general picture of the situation with the availability of financial and economic information on the websites of local governments in all 128 administrative-territorial entities (ATOs) (local budgets of the basic level) covered by our study (see Table 1).

As the table above shows, majority of sites have section “Economics” – 99%. Information about the budget of the citizens of the territorial unit is also very well represented in the Internet. They belong to 84% of sites. Almost 80% of sites have the section „Investment atlas” or „Investment passport”. On the other hand, information on the implementation of current investment projects can be found only in 5% of cases. There is no information about budget hearings (minutes of such meetings) at all, if they are held at all.

**Table 1. Structure of Information Content of Official Websites of ATU of the Republic of Belarus, %**

Tabela 1. Struktura zawartości informacyjnej oficjalnych stron internetowych ATU Republiki Białorusi, %

Feedback interface	100%
Section "Economics"	99%
Citizens budget	84%
"Investment Atlas" ("Investment passport of district")	80%
Adopted decisions Approving budget for the current year	55%
Information about current borrowings and Repayments	53%
Quarterly or/and Semi-annual reports on the budget execution	52%
Report on execution of budget programs	50%
Decisions on approval of the Report on the annual budget execution	50%
Articles (Informational messages) on Local budget in Local Media	40%
Program of the Social – Economic development of the Territory	31%
Separate section "Budget" and/or "Finance"	13%
Projected Budget	9%
Information about implementation of the current investment projects	5%
Statement of borrowing policy	2%
Protocols of public hearings on Budgeting	0%

Source: Compiled by the authors.

**Table 2. Budget Transparency Indicators Ranked by the Sum of Expert Assessment Points**

Tabela 2. Wskaźniki przejrzystości budżetu uszeregowane według sumy punktów oceny ekspertów

Citizens budget	136
Adopted decisions Approving budget for the current year	122
Decisions on approval of the Report on the annual budget execution	121
Feedback interface	116
Information about implementation of the current investment projects	115
Separate section "Budget" and/or "Finance"	112
Projected Budget	110
"Investment Atlas" ("Investment passport of district")	101
Program of the Social – Economic development of the Territory	97
Protocols of public hearings on Budgeting	95
Report on execution of budget programs	90
Quarterly or/and Semi-annual reports on the budget execution	72
Section "Economics"	61
Information about current borrowings and Repayments	54
Articles (Informational messages) on Local budget in Local Media	53
Statement of borrowing policy	46

Source: Compiled by the authors.

The following table presents data on the evaluation of the significance of the information available on the site. This assessment is based on expert surveys and ranking of their evaluations. Eleven experts participated in the survey and rated it on a 10-point scale (from 1 – not significant to 10 – the most significant criterion). Based on the results of the expert evaluation, a matrix of transformed evaluation ranks was compiled and presented in the table 2.

We modeled two indicators to assess the openness and transparency of local budgets:

- the level of transparency of local budgets (OLBIT)
- authorities' efforts to ensure transparency of local budgets

The model for assessing local budgets transparency's level is based on the use of criteria for compliance information support ( $K_i$ ) and the average value of the ranked scores of expert evaluations ( $B_i$ ), as follows:

$$B_{main} = \sum_{i=1}^{16} B_i \times K_i \quad (1)$$

where:

$B_{main}$  – the sum of points of the main rating of openness and transparency of local budgets;

$B_i$  – scores of the openness and transparency rating of local budgets of factor  $i$ ;

$K_i$  – existence of corresponding blocks of information (0 – absence, 1 – presence).

In addition to the main assessment of the availability of information, we also assessed indirect parameters of the informative content and relevance of budget information on the ATE sites. The data without the participation of experts was evaluated. Here, we evaluated the significance of the criteria on a 10-point scale (to ensure the proportionality of the assessment ranks) based on the obvious usefulness of the depth of presented information (the deeper reported data is better) where the time range is: for 4 years or more get 10 points, for 3 years – 7.5 points, for 2 years – 5 points, for 1 year – 2.5 points. The degree of relevance of budget information (more up-to-date and frequent publications is better) is evaluated according to the periodicity and the latest publication was: less than 1 month – get 10 points, 2-3 months – 7.5 points, 3-6 months – 5 points and more than 6 months – 2.5 points.

The model for estimating the depth of data representation has the following format:

$$B_{depth} = k_{4years} \times 10 + k_{3years} \times 7.5 + k_{2years} \times 5 + k_{1year} \times 2.5 \quad (2)$$

where,:

$B_{depth}$  – is the sum of points based on the depth of the time range of information provided,

$k_{years}$  – the factor of availability of information blocks (0 – absence, 1 – presence).

The model of relevance of information looks similar to the previous one:

$$B_{\text{relev}} = z_{1\text{ month}} \times 10 + z_{3\text{ months}} \times 7.5 + z_{6\text{ months}} \times 5 + z_{>6\text{ months}} \times 2.5 \quad (3)$$

where:

$B_{\text{relev}}$  – the sum of points based on the relevance of the information provided,

$z_{\text{month}}$  – factor for the presence of information blocks (0 – absence, 1 – presence).

The final score of the transparency rating consists of all three elements:

$$B_{\text{total}} = B_{\text{main}} + B_{\text{depth}} + B_{\text{relev}} \quad (4)$$

The model for assessing the authorities' efforts to ensure the transparency of the local budget is based on the use of the same criteria for compliance information provision ( $K_i$ ) and indicator of the weight of these criteria ( $Y_i$ ):

$$Y_{\text{main}} = \sum_{i=1}^{16} Y_i \times K_i \quad (5)$$

where:

$Y_{\text{main}}$  – assessment of authorities' efforts to ensure transparency of local budgets;

$Y_i$  – indicator of the weight of openness and transparency of local budgets of factor  $i$ ;

$K_i$  – existence of corresponding blocks of information (0 – absence, 1 – presence).

We assessed the indirect parameters of informative content and relevance of budget information on the ATU sites by analogy with the score-based assessment of local budget transparency. However instead of a 10-point scale, weighted values in percentages were used, i.e. the time range: for 4 years or more get 10%, for 3 years – 7.5%, for 2 years – 5%, for 1 year – 2.5%. The assessment of budget information relevance was as follows: less than 1 month – 10%, 2-3 months – 7.5%, 3-6 months – 5%, and more than 6 months – 2.5%. The final value of the authorities' efforts to ensure the local budget transparency consists of all three elements:

$$Y_{\text{total}} = Y_{\text{main}} + Y_{\text{depth}} + Y_{\text{relev}} \quad (6)$$

## 4 RESULTS

What the openness and transparency about the budget and local finance for the local community have shown? Before proceeding to aggregate and regional evaluation, the general information presented in figure 3 should be considered. It demonstrates still insufficient level of fiscal transparency in all of Belarus's ATU. According to a number of criteria, the actual level of disclosure budget information provided by local governments was quite low.

There are some areas where budget information posted on ATU sites was absolutely inadequate. Information on local authorities' statements on borrowing policies, implementation of current investment projects, budget drafts for discussion, and budget hearings with the participation of citizen representatives, discussions regarding the annual budget were especially scarce. The scarcity of information on the forthcoming loans on the local authority's websites could be partly explained by the lack of acting in this sphere, but the Ministry of Finance's bulletin about local budgets execution, (*Bulletin*, 2020) evidenced the opposite situation – an active borrowing policy of almost all local authorities, where each local government had the debt on different budgetary credits, loans, bonds. Moreover, its size in some ATU tends to grow.

The most open and transparent local budgets in our study process were identified. Among the leaders were: Miorsky raion (Vitebsk oblast) – 86.1% out of 100% (140.82 points), the Mstislavsky raion 76.6% (125.18 points), the Bobruisk city and Mogilev one (Mogilevskaya oblast) 75% (122.64) and 74.2% (121.32). At the end of list with transparency indicators less than 20% are: Chechersky raion (Gomelskaya oblast), Pukhovichsky raion, Smolevichsky, Berezinsky raions (Minskaya oblast). Grouping local budgets by transparency ranges showed that out of 128 local budgets, 23 get the maximum transparency range from 63.4% to 86.2%; 42 raions in the range from 47.4% to 63.3%; 27 raions in the range from 31.5% to 47.3%; and finally, 26 raions get the minimal transparency range from 15.7% to 31.4%. Especially should be mentioned specific results of assessments that the level of local budget transparency in urban ATU was 10.6 percentage points higher than in rural ones. Thus, the average value of the local budget transparency index in cities was 57.6%, and in rural areas 47.0%. Results of openness and transparency among the ATU are illustrated in the following table 3.

**Table 3. Results of openness and transparency among the ATUs (raions/districts and cities of regional submission)**

Tabela 3. Wyniki otwartości i przejrzystości wśród ATU (rejonów/dystryktów i miast składania wniosków regionalnych)

Name of administrative and territorial unit (municipality)	Level of budgetary openness and transparency, % (Y)
Baranovichski raion	39,7%
Berezovski raion	52,0%
Brestski raion	58,7%
Gantsevichski raion	23,4%
Drogichenski raion	50,7%
Zhabinkovski raion	22,6%
Ivanovski raion	20,9%
Ivatsevichski raion	56,6%
Kamenetski raion	29,5%
Kobriniski raion	32,0%

Name of administrative and territorial unit (municipality)	Level of budgetary openness and transparency, % (Y)
Luninetski raion	27,8%
Layhovichski raion	33,7%
Maloritski raion	29,5%
Pinski raion	50,4%
Pruzhanski raion	55,7%
Stolinski raion	31,1%
Baranivichi city	58,6%
Brest city	72,3%
Pinsk city	46,9%
Beshenkovichski raion	54,0%
Braslavski raion	37,4%
Verhnedvnski raion	38,6%
Vitebski raion	51,4%
Vitebsk city	54,2%
Glubokski raion	32,4%
Gorodokski raion	46,1%
Dokshitski raion	46,2%
Dubrovenski raion	66,2%
Lepelski raion	43,6%
Lioznenski raion	40,2%
Miorski raion	86,1%
Novopolotsk city	63,6%
Orshanski raion	33,7%
Polotski raion	40,2%
Postavski raion	57,6%
Rossonski raion	52,6%
Sennenski raion	59,9%
Tolochinski raion	39%
Ushachski raion	56,9%
Chashnitski raion	54,8%
Sharkovschinski raion	54,5%
Shumilinski raion	54,8%
Braginski raion	27,8%
Buda-Koshelevski raion	34,7%
Vetkovski raion	38,6%
Gomel city	33,6%
Gomelski raion	33,4%
Dobrushski raion	36,3%
Elski raion	43,0%
Zhitkovichski raion	51,1%

Name of administrative and territorial unit (municipality)	Level of budgetary openness and transparency, % (Y)
Zhlobinski raion	27,0%
Kalinkovichski raion	31,7%
Kormianski raion	56,2%
Lelchetski raion	30,1%
Loevski raion	57,0%
Mozyrski raion	61,4%
Narovlianski raion	63,3%
Oktyabrski raion	61,3%
Petrikovski raion	37,1%
Rechitski raion	27,8%
Rogachevski raion	63,9%
Svetlogorski raion	66,5%
Hojnitski raion	68,7%
Checherski raion	19,6%
Berestovitski raion	69,1%
Volkovysski raion	36,9%
Voronovski raion	67,4%
Grodnenski raion	47,3%
Grodno city	61,6%
Daytlovski raion	58,9%
Zelvenski raion	57,4%
Iv'evski raion	65,0%
Korelichski raion	63,3%
Lidski raion	70,8%
Mostovski raion	49,2%
Novogrudski raion	48,7%
Ostrovetski raion	53,1%
Oshmianski raion	62,1%
Svislochski raion	49,1%
Slonimski raion	70,8%
Smorgonski raion	54,7%
Schuchinski raion	49,9%
Berezenski raion	17,1%
Borisovski raion	28,7%
Vilejski raion	33,6%
Volozhinski raion	24,3%
Dzerzhinski raion	27,8%
Zhodino city	36,2%
Kletski raion	44,5%
Kopylski raion	24,3%



Name of administrative and territorial unit (municipality)	Level of budgetary openness and transparency, % (Y)
Krupski raion	47,8%
Logojski raion	51,5%
Lubanski raion	32,1%
Minski raion	44,7%
Molodechenski raion	33,4%
Mjadelski raion	26,0%
Nesvizhski raion	29,5%
Puhovichski raion	19,6%
Slutski raion	26,0%
Smolevichski raion	16,5%
Soligorski raion	64,8%
Starodorozhski raion	24,3%
Stobtsovski raion	19,2%
Uzdenski raion	24,3%
Chervenski raion	26,0%
Belynichski raion	65,0%
Bobrujski raion	74,3%
Bobrujsk city	75,0%
Byhovski raion	64,3%
Gluski raion	56,5%
Goretski raion	56,4%
Dribenski raion	68,7%
Kirovski raion	69,1%
Klimovichski raion	69,1%
Klichevski raion	61,7%
Kostukovichski raion	50,9%
Krasnopolski raion	58,1%
Krichevski raion	61,6%
Kruglianski raion	63,3%
Mogilevski raion	34,5%
Mogilev city	74,2%
Mstislavski raion	76,6%
Osipovichski raion	65,4%
Slavgorodski raion	48,7%
Hotimski raion	58,1%
Chausovski raion	52,9%
Cherikovski	58,8%
Shklovski raion	72,3%
<b>Total (128 ATU)</b>	

Source: Compiled by the authors.

We can also observe some (even small) investment projects initiated by the population and local authorities, and financed by the local budget (for example, the construction of local roads, building repairs, etc.), for which the local Council should be accountable. At the same time, information about its expenditures should be made public. The Ministry of Finance and regional executive committees also provide information on current investment projects, but most often it remains undisclosed for the citizens at the ATU sites where these projects are implemented. It appears that local authorities are not willing to provide information on budget drafts and discussions regarding the ATU annual budget. All ATU have a feedback interface and citizens can appeal in the form of electronic request. The approved annual budget, the report on the annual budget execution, quarterly and semi-annual reports in all ATUs are presented slightly better, however they are around middle score of openness and transparency.

The aggregate index, that measures the disclosure of information about local budgets shows that we get on average 43.7% of the expected information on local budgets within the 100% possible. In our opinion it demonstrates insufficient level of budgetary transparency of local budgets in all ATUs of Belarus. The highest OLBIT index was reached by the budgets of the Mogilev region – 62.92%, the Grodno region 57.52%, and the Vitebsk region – 51.04%. The lowest value in openness and transparency were received by the budgets of Gomel region – 44.09%, Brest region 42.19%, and Minsk region – 32.31% (see table 4).

**Table 4. The level of transparency of the local budgets of ATU by the regions**

Tabela 4. Poziom przejrzystości budżetów lokalnych ATU przez regiony

Oblasts/Regions	Number of matches in monitoring indicators, (Ki)	Local budget transparency score, (Bi)	Potential local budget transparency score, (Bmax)	Transparency level of local budgets, Bi / Bmax
Brestskaya oblast	109	1310.55	3106.5	42.19%
Vitebskaya oblast	174	1919.27	3760.5	51.04%
Gomelskaya oblast	143	1585.95	3597.0	44.09%
Grodenskaya oblast	161	1692.86	2943.0	57.52%
Minskaya oblast	114	1214.95	3760.5	32.31%
Mogilevskaya oblast	223	2366.23	3760.5	62.92%
all ATU	924	9147	20928	43.7%

Source: Data calculated by the authors on the base of research results.

The data provided on the overall state of local budgets openness and transparency and the leaders and laggards in this area does not yet answer the question about the extent of local authorities' efforts to achieve openness and transparency.

For this purpose, the degree of openness and transparency of online information about the local budget, taking into account the weighting indicators ( $Y_i$ ) for all infor-

mation blocks (evaluation criteria) we assessed. Thus, in contrast to the score-rating assessment of experts, this indicator initially has a relative value and shows the information saturation's degree of the ATU sites on the local budget topic. Therefore, we interpret this assessment as the authority's efforts to ensure openness and transparency of local budgets, since it takes into account only the presence/absence of the relevant information factor, as well as its weight value, and does not take into account the sum of experts estimated points.

The results of the authority's assessment in their efforts to ensure the disclosure of budget information are characterized by the following table 5. According to the data received, the authority's efforts, expressed in points, do not always correspond to openness and transparency degree by the OLBIT index. The gap between the authorities' efforts and the level of openness achieved is greater in lagging regions. So, the gap in the leader of the OLBIT index Mogilev region is 10%, while the Minsk region exceeds 17%. It turns out that compliance with formal approaches in filling up websites with budget information is cheaper or easier for local authorities, while efforts to increase awareness do not bring the same increase in openness and transparency indicators of local budgets. This situation certainly does not motivate the local government to be more open.

**Table 5. Authorities' efforts coefficient to ensure transparency of local budgets**

Tabela 5. Współczynnik wysiłków władz w celu zapewnienia przejrzystości budżetów lokalnych

Local budgets of oblasts (regions)	Transparency scores	Local authority's contribution to transparency (in per cent)	An average by the oblasts	Coefficient of authority's efforts
Budgets of Brestskaya oblast	73,56	13,70%	16,67%	0,822
Budgets of Vitebskaya oblast	132,88	24,74%	16,67%	1,485
Budgets of Gomelskaya oblast	67,62	12,59%	16,67%	0,755
Budgets of Grodnenskaya oblast	94,03	17,51%	16,67%	1,051
Budgets of Minskaya oblast	41,31	7,69%	16,67%	0,462
Budget of Mogilevskaya oblast	127,64	23,77%	16,67%	1,426
Total:	537,04	100,00%	16,67%	1,00

Source: Data calculated by the authors on the base of research results

The distribution of efforts for disclose budget information to ensure the openness and transparency of local budgets for each of the regions is made relative to the average republican value, which allowed ranking the coefficient of authorities' efforts. It essentially shows the relative transparent productivity of all ATU in each region, as illustrated in table 5.

If we take an average coefficient of the authorities' efforts as 1, then the leader became Mogilev region – 1,3, slightly less is the coefficient of Grodno region – 1,19,

Vitebsk region – 1,05. The efforts of the authorities in Gomel, Brest, and Minsk to ensure openness and transparency of local budgets were less than average (1) – 0,92; 0,89; 0,66 accordingly, which may be considered as an insufficient effort.

#### 4 IDENTIFICATION OF FACTORS FOR OPENNESS AND TRANSPARENCY OF LOCAL BUDGETS IN BELARUS

The identification of factors affecting the transparency of budgetary information is an important step in the research of many authors who devoted to the motivation for financial information transparency (*Guillamón, 2011; Stanic, 2018; Ribeiro, 2017; Tavares, 2014*). Empirical studies show that there is a direct link between the level of economic development and the profitability of countries and the degree of openness and transparency of their financial information. Although exceptions of it happened. A good example is the OECD countries, where the level of transparency of financial information recorded by official surveys was high compared to underdeveloped and developing countries. Taking into account this pattern, we tested the hypothesis regarding the influence of financial and demographic factors on the degree of openness and transparency of local budgets, namely: the share of own revenues in the total local budget revenues; total local budget revenues, per capita revenues, per capita own revenues, population size, area, and population density.

The results of correlation analysis showed the absence of any strong significant links and dependencies with financial and demographic factors. Whole calculation presented in following table 6.

Analysis of correlation coefficient matrix presented above has shown the following outcomes.

First, the link between the level of transparency itself and the level of the authorities' efforts should be excluded from consideration. Based on the calculation method used, they are obviously dependent values. Therefore, this relationship is out of interest. The main hypothesis under the study of correlation links is to assess the links between the level of transparency and the share of own revenues in local budget. Here we find a weak but significant (level 0.05) inverse link -0.185. So, in case of Belarus, we get the more self-sufficient regions do not tend to be more open. Of course, the correlation is very weak and can not be the basis for justifying this trend. It may be of interest in future in-depth analysis.

It is noteworthy that all the correlations of level of budgetary openness with the exception of the efforts of the authorities and the total budget revenues per capita are inverse. We have significant correlations at the 0.01 level for the area (-0.273) and for the budget's own revenues per capita (-0.253). For the total local budget revenues, the links is weak (-0.201) at the significance level of 0.05. The other links are insignificant. The share of the budget's own revenues also has weak inverse link (-0.179) with the level of budget openness at the significance level of 0.05. The final results of our study appeared somewhat paradoxical in relation to the prevailing hypothesis

in theory about the positive impact of transparency of local budgets on the local finances and economy. The discovered dependencies can be explained as the imperfection of the local finance itself, due to the fact that many processes are formal in nature and do not present the true situation. The used methodology also suffers from subjectivity in the evaluation of separate criteria. This weakness is not critical for the whole methodology, but it brings the „optimistic” and „pessimistic” assessments. In the future, for improvement of the methodology, it is proposed to use a scenario approach. We are going to test the image of „naive” user who does not know exactly what he is looking for, but wants to learn more about local finances and budget. This approach will obviously lead to lower estimates of transparency, since, as noted above, much of the information on local sites is placed illogically and in an inappropriate format. This approach will allow us to build the transparency rating into two scenarios one for “expert” and other for “philistine”. Further research in this direction will help us to improve the proposed methodology.

## CONCLUSIONS

The conducted study of the level of openness and transparency of local budgets in Belarus leads to the following conclusions:

1. This study is designed to fill a gap in the existing studies of openness and transparency conducted in Belarus, and aims to assess the transparency of local budgets in a wider range of basic local budgets, i.e. rural budgets and urban budgets of regional subordination. This goal was achieved by applying a simplified methodology to assess external budget transparency, which we call „snapshot assessment”. The advantage of this methodology compared to the aforementioned: we do not need to fill out questionnaires or directly observe the activities of local governments; the only thing needed is their website and the information posted on it. The presented methodology is very easy to use and can be recommended to both professional researchers and researchers of civil society representatives.
2. The research based on to assessing the transparency of budget systems based on the Open Budget Index (OBI), which is compiled by the International Budget Partnership (IBP). We succeeded to identify the indicators based on the information blocks of official OBI evaluations, namely: (I) identification of key budget documents, (II) assessment of the draft budget and related information, (III) evaluation of transparency at all four stages of the budget process, (IV) assessment of influence of the legislative power to the executive during the budget process, (V) assessment of public participation in the budget process.
3. The main problem of the approach used was to choice of indicators participating in the rating/assessment of openness and transparency of local budgets, which should subsequently be combined into an „index of transparency” (Online Local Budget Index of Transparency – OLBIT); Moreover, not only information directly related to the budget, but also issues related to the development of local territo-



Population (X)	Correlation Coefficient	-0.165	0.728**	-0.156	0.161	1.000	0.876**	0.390**	0.950**	-0.819**
	Sig. (2-tailed)	0.063	0.000	0.079	0.069		0.000	0.000	0.000	0.000
	N	128	128	128	128	128	128	128	128	128
Density of population (X)	Correlation Coefficient	-0.092	0.696**	-0.083	-0.245**	0.876**	1.000	0.388**	0.824**	-0.725**
	Sig. (2-tailed)	0.300	0.000	0.350	0.005	0.000		0.000	0.000	0.000
	N	128	128	128	128	128	128	128	128	128
Own budget revenues per capita (BLN) (X)	Correlation Coefficient	-0.253**	0.821**	-0.253**	0.166	0.390**	0.388**	1.000	0.423**	-0.228**
	Sig. (2-tailed)	0.004	0.000	0.004	0.060	0.000	0.000		0.000	0.010
	N	128	128	128	128	128	128	128	128	128
Total local budget revenues (in thousand BLN) (X)	Correlation Coefficient	-0.201*	0.685**	-0.191*	0.159	0.950**	0.824**	0.423**	1.000	-0.629**
	Sig. (2-tailed)	0.023	0.000	0.031	0.073	0.000	0.000	0.000		0.000
	N	128	128	128	128	128	128	128	128	128
Total budget revenues per capita (in thousand BLN) (X)	Correlation Coefficient	0.033	-0.664**	0.027	-0.088	-0.819**	-0.725**	-0.228**	-0.629**	1.000
	Sig. (2-tailed)	0.710	0.000	0.762	0.324	0.000	0.000	0.010	0.000	
	N	128	128	128	128	128	128	128	128	128

\*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

\*\*. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Source: Data calculated by the authors on the base of research results

- ries, such as the presence of programs for socio-economic development of the territory, borrowing policies, implementation of investment projects and others, were assessed as well.
4. Assessment of local budgets' openness and transparency was not limited the OLBIT rating only. It was supplemented by a rating/evaluation of the local authorities' efforts in achieving maximum fiscal disclosure. In the course of openness and transparency assessment of local budgets, there were situations when some ATUs rating positions were high, while the local authority contribution in ensuring openness and transparency of local budgets was low. This situation through the coefficient of local authorities' efforts to ensure openness and transparency of local budgets was assessed and the constant of which was 1.0. As a result, in those ATUs where the coefficient was more than 1.0, the efforts of the authorities were assessed as sufficient. Conversely, where the coefficient was less than 1.0, the efforts were deemed as insufficient. According to our estimates, the highest efforts were shown by the local authorities of the Mogilev Oblast (1.4), Grodno Oblast (1.19), and Vitebsk Oblast (1.05). The authority's efforts of the ATEs of Minskaya, Gomelskaya and Brestskaya oblasts were less than 1.0 and recognized as insufficient.
  5. The study has touch on factors affecting the openness and transparency of local budgets. Based on the totality of already known factors in developed countries the hypothesis regarding the influence of financial and demographic factors on the degree of openness and transparency of the Belarusian local budgets, namely the share of own revenues in the total local budget revenues; total local budget revenues, per capita revenues, per capita own revenues, population size, area and population density were tested by the Spearman's coefficient of correlation. It turned out that none of the factors showed significant closeness of relations, and therefore these factors did not have any significant impact on openness and transparency of local budgets. Obviously, the factors underlying financial openness and transparency should be sought in other planes, namely in the social, cultural and educational spheres and new development thinking. A prerequisite for this conclusion was that OLBIT index was higher in urban than in rural areas and it may be our further study in the field of openness and transparency. Future studies also will allow finding out the weaknesses and objectively assess the quality and volume of the local budget and finance information presented online, which is an important factor in public relations and the local community development.
  6. The aggregate OLBIT index, which measures the disclosure of information on local budgets, showed an average of 43.7% of the presented information on local budgets within 100% of the possible. In our opinion, this indicates an insufficient level of budget openness and transparency of local budgets in all the ATUs of Belarus. The main weakly disclosed informational positions on local budgets are: minutes for the public budget hearings, draft budget for the current year; infor-



mation on current borrowings and their clearing; borrowing policy statement and information on implementation of the ongoing investment projects.

## Literature

**Alt, J., Lassen, D. and Skilling, D.** (2002). Fiscal transparency, gubernatorial popularity, and the scale of government: evidence from the states. *State Politics and Policy Quarterly*, 2(3), pp. 230-250. Available at: <https://doi.org/10.1177/153244000200200302>

**Alt, J., Lassen, D. and Rose, S.** (2006). The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the US States. IMF Staff Papers, No. 53 (Special issue), pp. 30-57. Available at: <https://www.imf.org/external/np/res/seminars/2005/arc/pdf/alt.pdf>

**Alt J. E.** (2019). Twenty years of transparency research. Conference keynote speech, *Public Sector Economics*, 43(1), pp. 5-13. Available at: <https://doi.org/10.3326/pse.43.1.2>

Belarus „position in budget openness index is worse than that of Tajikistan. /Thinktanks.by, 07.12.2018, URL: <https://thinktanks.by/publication/2018/12/07/v-indexe-otkrytosti-byudzhet-pozitsiya-belarusi-huzhe-chem-u-tadzhikistana.html> (accessed: 12.02.2020)

Bulletin about local budgets execution 2019 (2020). Available at: <http://www.minfin.gov.by/upload/bp/bulletin/2019/2019.pdf> (in Russian).

**IMF.** (2019). The Fiscal Transparency Code. At <<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf>>, accessed 10 February 2019.

**Guillamón M.-D., Bastida F. and Benito B.** (2011). The Determinants of Local Government's Financial Transparency, *Local Government Studies*, 37(4), pp. 391-406. Available at: <https://doi.org/10.1080/0303930.2011.588704>

Law of the Republic of Belarus from 4 January 2010 No 108-3. About Local government and self-government in the Republic of Belarus. Adopted by the House of Representatives 11 December, 2009. Approved by the Council of the Republic 17 December, 2009. Available at: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11000108> (in Russian).

**Ribeiro N., Nogueira S. and Freitas I.** (2017). Transparency in Portuguese Local Government: A Study of its Determinants, *European Financial and Accounting Journal*, 12(3), pp. 191-202. Available at: <http://dx.doi.org/10.18267/j.efaj.196>

**Stanic B.** (2018). Determinants of Subnational Budget/Fiscal Transparency: A Review of Empirical Evidence, *Public Sector Economics*, 42(4), pp. 449-486.

**Tanzi V.** (1998). Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures (May 1998). IMF Working Paper, Vol., pp. 1-39, 1998. Available at: <http://dx.doi.org/10.5089/9781451848397.001>

**Tavares A. F., da Cruz N. F.** (2014). The Determinants of Local Government Transparency: A Preliminary Analysis, *Proceedings of the 8th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance ICEGOV14*, October 27-30, in Guimaraes, Portugal. pp. 117-123. Available at: <https://doi.org/10.1145/2691195.2691291>

The open budget survey for 2017, IBP. (2017). *International Budget Partnership*. Available at: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-report-russian.pdf>

**Yannacopoulos, D., Manolitzas, P., Matsatsinis, N., and Grigiroudis E., eds.** (2014). *Evaluating Web-sites and Web Services: Interdisciplinary Perspectives on User Satisfaction*. Hershey, PA: IGI Global

## Procentowy wkład poszczególnych autorów:

Yuri Krivorotko – 50%

Dmitry Sokol – 50%

Agnieszka **Piekutowska**

## PODSTAWOWE FORMY WSPARCIA BEZROBOTNYCH W WOJEWÓDZTWIE PODLASKIM W LATACH 2018-2020

### BASIC FORMS OF SUPPORT FOR THE UNEMPLOYED IN THE PODLASKIE VOIVODSHIP IN 2018-2020

#### STRESZCZENIE

Urzędy Pracy podejmują szereg działań mających na celu aktywizację osób pozostających bez pracy. Analizując poziom i strukturę bezrobocia, identyfikują główne problemy lokalnego rynku i realizują zadania w celu jego poprawy. Wymaga to wykorzystania szeregu instrumentów aktywnej polityki rynku pracy. Celem artykułu jest analiza podstawowych form wsparcia bezrobotnych w województwie podlaskim. Do form tych zalicza się instrumenty, na które przeznaczają się najwięcej środków Funduszu Pracy. W artykule szczególną uwagę zwrócono na wsparcie w postaci dofinansowania działalności gospodarczej, ze względu na coraz większe zainteresowanie bezrobotnych taką formą aktywizacji zawodowej. Dokonano przy tym oceny sytuacji na rynku pracy w województwie podlaskim, a następnie poddano analizie skuteczność tego instrumentu poprzez określenie jego efektywności zatrudnieniowej. Rozważania dotyczą lat 2018-2020, kiedy to na rynku pracy nastąpiły zmiany spowodowane pandemią COVID-19. Do realizacji założonego celu posłużono się metodą opisową oraz analizą danych statystycznych.

#### SŁOWA KLUCZOWE

bezrobocie, formy wsparcia,  
środki na podjęcie działalności gospodarczej,  
efektywność zatrudnieniowa

#### ABSTRACT

Employment offices undertake a number of activities aimed at activating the unemployed. By analyzing the level and structure of unemployment, they identify the main problems of the local market and carry out tasks to improve it. This requires the use of a number of instruments of active labor market policy. The aim of the article is analyze the basic forms of support for the unemployed in Podlaskie Voivodeship. They include instruments for which the most funds from the Labor Fund are allocated. Particular attention was paid to support in the form of financing business activity, due to the growing interest of the unemployed in this form of professional activation. At the same time, the situation on the labor market in Podlaskie Voivodeship was assessed, and then the effectiveness of this instrument was analyzed by determining its employment effectiveness. The considerations concern the years 2018-2020, when the labor market changed due to the COVID-19 pandemic. The descriptive method and statistical data analysis were used to achieve the assumed goal.

*Translated by Agnieszka Piekutowska*

#### KEYWORDS

unemployment, forms of support,  
funds for starting a business,  
employment efficiency

## WSTĘP

Na podstawie analizy poziomu i struktury bezrobocia na lokalnym rynku pracy, Urzędy Pracy identyfikują główne problemy i podejmują działania mające na celu poprawę sytuacji osób bezrobotnych. Służą temu instrumenty aktywnej polityki rynku pracy. Celem artykułu jest analiza podstawowych form wsparcia osób bezrobotnych na podlaskim rynku pracy, czyli tych instrumentów, na które przeznaczona jest największa część Funduszu Pracy. Szczególną uwagę zwrócono na wsparcie w postaci dofinansowania działalności gospodarczej, ze względu na coraz większe zainteresowanie bezrobotnych taką formą aktywizacji zawodowej. Jest to jednocześnie sposób zatrudnienia, który nie tylko daje możliwość powrotu do pracy, ale jest także najprostszą formą przedsiębiorczości. W związku z tym ważne jest, czy jest to skuteczny instrument rynku pracy. Dlatego, w artykule zwrócono również uwagę na jego efektywność zatrudnieniową, która dostarcza informacji o trwałości powstałych firm. Rozważania dotyczą lat 2018-2020, kiedy to na rynku pracy nastąpiły zmiany spowodowane pandemią COVID-19. Do realizacji założonego celu posłużono się metodą opisową oraz analizą danych statystycznych.

## 1 POZIOM I STRUKTURA BEZROBOCIA W WOJEWÓDZTWIE PODLASKIM

Analizując dane statystyczne dotyczące bezrobocia można zauważyć, że w 2020 roku – w porównaniu do roku 2018, w większości województw w Polsce nastąpił wzrost stopy bezrobocia. Wyjątek stanowiło województwo warmińsko-mazurskie, w przypadku którego stopa bezrobocia spadła z 10,4% do 10,2%, chociaż nadal pozostawała na bardzo wysokim poziomie (tabela 1). Wzrost udziału bezrobotnych w zasobach siły roboczej wiązał się z istniejącą pandemią COVID-19. W efekcie, w 2020 roku wśród województw z najwyższą stopą bezrobocia, obok województwa warmińsko-mazurskiego, znalazło się województwo podkarpackie (9,1%), kujawsko-pomorskie (9,0%) oraz świętokrzyskie (8,5%). W województwie podlaskim stopa bezrobocia wyniosła 7,8% i była wyższa od średniej dla kraju. Oznaczała również wzrost odsetka bezrobotnych w porównaniu do roku 2018 o 0,1 punktu procentowego, ale w porównaniu do 2019 roku – już o 0,9 punktu procentowego (tabela 1).

W 2020 roku liczba bezrobotnych w województwie podlaskim wzrosła do 37 830 osób, czyli o ponad 4,5 tys. Nowo zarejestrowanych było ponad 42 tys. i był to wynik niższy niż w 2019 roku. Mniejsze były również odpływy z zasobu bezrobocia, co było spowodowane zarówno odmową przyjęcia propozycji pracy, czy też innej formy pomocy przez osobę bezrobotną, a także spadkiem liczby ofert pracy. W efekcie, liczba zarejestrowanych bezrobotnych wzrosła o 13,7% (*Sytuacja na rynku... (c)*, s. 24-36) (tabela 2).

**Tabela 1. Stopa bezrobocia w latach 2018-2020 z podziałem na województwa (%)**

Table 1. Unemployment rate in 2018-2020 by voivodship (%)

Obszar/jednostka administracyjna	2018	2019	2020
Polska	5,8	5,2	6,3
Dolnośląskie	5,2	4,6	5,6
Kujawsko-pomorskie	8,8	7,9	9,0
Lubelskie	8,0	7,5	8,2
Lubuskie	5,8	4,9	6,3
Łódzkie	6,1	5,4	6,2
Małopolskie	4,7	4,1	5,3
Mazowieckie	4,9	4,4	5,2
Opolskie	6,3	5,8	6,9
Podkarpackie	8,7	7,9	9,1
<b>Podlaskie</b>	<b>7,7</b>	<b>6,9</b>	<b>7,8</b>
Pomorskie	4,9	4,5	5,9
Śląskie	4,3	3,6	4,9
Świętokrzyskie	8,3	8,0	8,5
Warmińsko-mazurskie	10,4	9,1	10,2
Wielkopolskie	3,2	2,8	3,7
Zachodniopomorskie	7,4	6,8	8,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Bank Danych ...).

**Tabela 2. Zmiany w poziomie bezrobocia w województwie podlaskim w latach 2018-2020**

Table 2. Changes in the unemployment level in Podlaskie Voivodeship in 2018-2020

	2018	2019	2020
nowo zarejestrowani	54 491	47 789	42 602
wyrejestrowani	57 702	51 298	38 049
wzrost/spadek bezrobocia [w%]	-8,0	-9,5	13,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Sytuacja na rynku ... (a), s. 26-28); (b), s. 25-27; (c), s. 24-27).

W województwie podlaskim, wśród bezrobotnych przeważali mężczyźni, którzy w 2020 roku stanowili 53,6% wszystkich bezrobotnych. W porównaniu do 2018 roku, ich liczba wzrosła o 1 013 osób i o 2 815 osób w porównaniu do roku 2019. Wzrosła również liczba bezrobotnych kobiet oraz osób do 30. roku życia. Największa przewaga bezrobotnych mężczyzn występowała w grupie powyżej 50. roku życia (w 2020 roku, 68,7% to mężczyźni), co oznacza, że w województwie podlaskim bezrobotni mężczyźni są starsi od bezrobotnych kobiet. Problemem pozostaje również bezrobocie wśród osób młodych. W 2020 roku, liczebność tej grupy w województwie podlaskim

wzrosła o 13,3% w stosunku do roku poprzedniego i stanowiła 26,9% ogółu zarejestrowanych bezrobotnych. Liczną grupę stanowili również długotrwale bezrobotni, wśród których przeważały kobiety i osoby powyżej 50. roku życia (tabela 3).

**Tabela 3. Struktura bezrobocia w województwie podlaskim w latach 2018-2020**

Table 3. Structure of unemployment in Podlaskie Voivodeship in 2016-2020

	2018	2019	2020
ogółem	36 786	33 277	37 830
kobiety	17 524	15 817	17 555
mężczyźni	19 262	17 460	20 275
do 30. roku życia	10 012	8 980	10 178
w tym do 25. roku życia	4 655	4 115	4 799
powyżej 50. roku życia	10 324	9 232	9 971
długotrwale bezrobotni	21 238	18 346	20 674
kobiety	10 485	8 991	9 836
do 30. roku życia	4 118	3 468	4 043
powyżej 50. roku życia	7 208	6 272	6 605

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Bank Danych ...); (*Sytuacja na rynku...* (a), s. 32-34; (b), s. 33-35; (c), s. 45-49).

Dane statystyczne potwierdzają, że w 2020 roku pogorszyła się sytuacja na podlaskim rynku pracy. Wzrosła liczba zarejestrowanych bezrobotnych i zmniejszyła się aktywność zawodowa ludności. Wprawdzie w strukturze bezrobocia zaobserwowano spadek udziału poszczególnych kategorii bezrobotnych w ogólnej ich liczbie (powyżej 50. roku życia – o 1,3 punktu procentowego, kobiet – o 1,1 punktu procentowego, długotrwale bezrobotnych – o 0,5 punktu procentowego), ale jednocześnie zmniejszyła się liczba zgłaszanych do urzędu wolnych miejsc pracy i aktywizacji zawodowej (*Sytuacja na rynku ...* (a), s. 32-34; (b), s. 33-35; (c), s. 45-49). W grudniu 2020 roku na 1 ofertę pracy przypadało 49 bezrobotnych. (*Komunikat o sytuacji ...*2021, s. 7).

## 2 FORMY WSPARCIA BEZROBOTNYCH

Analiza struktury bezrobocia umożliwia zidentyfikowanie głównych problemów lokalnego rynku pracy i realizację zadań w celu jego poprawy. Osoby młode, długotrwale bezrobotne, czy te powyżej 50. roku należą do grup najbardziej zagrożonych bezrobociem, czyli są osobami w szczególnej sytuacji na rynku pracy (*Ustawa z dnia...*). Wyodrębnienie takiej grupy wynika z faktu, że stopień zagrożenia bezrobociem nie jest jednakowy dla wszystkich. Większe trudności ze znalezieniem pracy mają osoby bez kwalifikacji i doświadczenia zawodowego, osoby, które muszą łączyć obowiązki zawodowe z rodzinnymi, czy też te, które zawiesiły aktywność zawodową i chcą wró-

cić do pracy (Staszewska 2010, s. 233-235). Dlatego też, mają one pierwszeństwo w rekrutacji do udziału w programach realizowanych przez Urzędy Pracy.

Wśród podstawowych form wsparcia bezrobotnych znajdują się: staże, szkolenia, prace interwencyjne, roboty publiczne, refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy oraz jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej<sup>1</sup>. Są to instrumenty mające największy udział w wydatkach Funduszu Pracy. W 2019 roku, w województwie podlaskim były to przede wszystkim staże (30,8%) oraz dofinansowanie działalności gospodarczej (23,7%). W 2020 roku nastąpił wyraźny wzrost wysokości wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. W kwocie tej uwzględniono bowiem środki na ochronę miejsc pracy w ramach tzw. tarczy antykrzysowej. Stanowiły one ponad 85% środków przeznaczonych na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu (tabela 4).

**Tabela 4. Wydatki na realizację podstawowych form wsparcia w latach 2018-2020 w województwie podlaskim (tys. zł)**

Table 4. Expenditure on the implementation of basic forms of support in 2018-2020 in the Podlaskie Voivodeship (PLN thousand)

Podstawowe formy wsparcia osób bezrobotnych	2018	2019	2020
staże	29 175,4	22 783,6	21 441,0
szkolenia	2 086,1	1 703,1	1 443,2
prace interwencyjne	10 088,6	6 879,2	5 921,5
roboty publiczne	10 452,1	8 586,4	7 161,1
dofinansowanie działalności gospodarczej	18 697,5	17 522,0	20 285,8
refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy	8 551,6	5 741,0	6 702,7
wydatki na aktywne formy ogółem	114 088,1	73 957,2	457 173,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Sytuacja na rynku ... (b), s. 215-216; (c), s. 200-202).

W 2020 roku, w porównaniu do roku 2019, mimo wzrostu stopy bezrobocia w województwie podlaskim (tabela 1), zmniejszyła się liczba osób objętych aktywizacją zawodową. Było ich również znacznie mniej niż w 2018 roku, kiedy to stopa bezrobocia była niższa. Należy tłumaczyć tę sytuację efektem pandemii COVID-19, która utrudniała Urzędowi Pracy realizację zadań w tym zakresie. W 2020 roku największe zainteresowanie dotyczyło: staży, prac interwencyjnych oraz dofinansowania działalności gospodarczej (tabela 5).

Analiza struktury bezrobotnych uczestniczących w danej formie aktywizacji zawodowej w 2020 roku pokazuje, że ze staży korzystały częściej kobiety niż mężczyźni. Ta forma aktywizacji skierowana była głównie do osób młodych (55,7% korzy-

<sup>1</sup> Katalog Podstawowych Form Aktywizacji Zawodowej opublikowany jest na stronie Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej.

stających z tej formy), podobnie jak szkolenia (56,1%) i prace interwencyjne (36%). W grupie bezrobotnych skierowanych na roboty publiczne, największy udział miały osoby powyżej 50. Roku życia (28,7%) (tabela 6).

**Tabela 5. Liczba osób uczestniczących w danej formie aktywizacji zawodowej w latach 2018-2020 w województwie podlaskim**

Table 5. Number of people participating in a given form of professional activation in 2018-2020 in the Podlaskie Voivodeship

Formy aktywizacji zawodowej	2018	2019	2020
staże	4 224	3 310	2 911
szkolenia	496	432	371
prace interwencyjne	1 538	1 435	1 153
roboty publiczne	937	758	631
dofinansowanie działalności gospodarczej	909	868	917
refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy	668	469	427
ogółem	8 772	7 272	6 410

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *(Sytuacja na rynku ... (c), s. 250-255)*.

**Tabela 6. Struktura bezrobotnych uczestniczących w danej formie aktywizacji zawodowej w 2020 roku w województwie podlaskim**

Table 6. Structure of the unemployed participating in a given form of professional activation in 2020 in the Podlaskie Voivodeship

Formy aktywizacji zawodowej	kobiety	Do 30. roku życia	powyżej 50. roku życia	długotrwale bezrobotni
staże	1 982	1 622	291	850
szkolenia	76	208	23	107
prace interwencyjne	654	414	261	243
roboty publiczne	358	163	181	140
refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy	166	181	46	92

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *(Sytuacja na rynku ... (c), s. 53-78)*.

Spadek stopy bezrobocia w 2019 roku w porównaniu do 2018, spowodował spadek zainteresowania wszystkimi formami aktywizacji zawodowej. W 2020 roku, mimo wzrostu liczby bezrobotnych, również zmniejszyło się ich zainteresowanie podstawowymi formami wsparcia. Najwięcej osób zrezygnowało ze szkoleń oraz prac interwencyjnych. Wzrosło natomiast zainteresowanie dofinansowaniem działalności gospodarczej (tabela 7).

**Tabela 7. Zmiany zainteresowania formami wsparcia w latach 2019-2020 w województwie podlaskim (liczba osób)**

Table 7. Changes in interest in forms of support in 2019-2020 in Podlaskie Voivodeship (number of people)

Formy wsparcia	2019	2020
staże	-914	-399
szkolenia	-64	-61
prace interwencyjne	-103	-282
roboty publiczne	-179	-127
dofinansowanie działalności gospodarczej	-41	+49
refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy	-199	-42

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 5.

Podobne wnioski można wyciągnąć analizując udział osób uczestniczących w danej formie aktywizacji w ogólnej ich liczbie. Dane potwierdzają rosnące zainteresowanie dofinansowaniem działalności gospodarczej. Odsetek chętnych wobec takiej formy wsparcia systematycznie wzrasta. Mimo, że w 2019 roku w porównaniu do 2018, mniej osób zdecydowało się na takie wsparcie, to ich udział w ogólnej liczbie aktywizowanych wzrósł. Był to efekt spadku liczby aktywizowanych oraz tego, że w 2019 roku najmniejsza ich liczba zrezygnowała z dofinansowania działalności gospodarczej. W 2020 roku, większy odsetek aktywizowanych osób zdecydował się również na refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy (tabela 8).

**Tabela 8. Udział osób uczestniczących w danej formie aktywizacji zawodowej w ogólnej liczbie aktywizowanych latach 2018-2020 w województwie podlaskim (%)**

Table 8. The share of people participating in a given form of professional activation in the total number of activated people in 2018-2020 in Podlaskie Voivodeship (%)

Forma aktywizacji zawodowej	2018	2019	2020
staże	48,2	45,5	45,4
szkolenia	5,7	5,9	5,8
prace interwencyjne	17,5	19,7	18,00
roboty publiczne	10,7	10,4	9,8
dofinansowanie działalności gospodarczej	10,4	11,9	14,3
refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy	7,6	6,4	6,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 5.



### 3 DOFINANSOWANIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Dofinansowanie działalności gospodarczej to jednorazowa i bezzwrotna pomoc, której wysokość może osiągnąć poziom nawet 6-krotności przeciętnego wynagrodzenia, a więc jest to kwota, o którą warto się ubiegać. Osoba, która chce skorzystać z takiego wsparcia, musi spełnić określone kryteria, których lista zależy od danego Urzędu Pracy. Między innymi, powinna być to osoba, która dotychczas nie otrzymała środków na ów cel, nie złożyła wniosku do innego urzędu, czy też nie była karana za przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu (*Jednorazowe środki ...*).

W latach 2018-2020 w województwie podlaskim, środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej przyznano prawie 2700 bezrobotnym. Przy czym, w 2020 roku w porównaniu do roku 2019, wzrosła liczba zainteresowanych taką formą wsparcia. W grupie tej dominowali mężczyźni oraz osoby do 30. roku życia, które w 2020 roku, stanowiły 47,8% wszystkich osób korzystających z tego typu dotacji. Osoby długotrwale bezrobotne stanowiły 26,6% wszystkich osób, które otrzymały środki na założenie własnej firmy. Grupą najmniej zainteresowaną prowadzeniem własnej firmy były osoby powyżej 50. roku życia (zaledwie 4,7% wszystkich przyznanych dotacji w 2020 roku) (tabela 8). Są to osoby, które charakteryzuje raczej niska innowacyjność, niechęć do ryzyka i często niskie predyspozycje przedsiębiorcze (Richert-Kaźmierska 2016, s. 327-328). Z danych statystycznych wynika również, że wzrasta odsetek kobiet i osób długotrwale bezrobotnych decydujących się na założenie własnej firmy. Zmniejsza się natomiast zainteresowanie taką formą aktywizacji wśród osób młodych (tabela 9).

**Tabela 9. Struktura osób bezrobotnych, które otrzymały środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej w latach 2018-2020 w województwie podlaskim**

Table 9. Structure of the unemployed who received funds to start a business in 2018-2020 in the Podlaskie voivodeship

Wyszczególnienie	2018		2019		2020	
	Liczba	%*	Liczba	%*	Liczba	%*
ogółem	909	100	868	100	917	100
kobiety	313	34,4	283	32,6	337	36,8
mężczyźni	596	65,6	585	67,4	580	63,2
do 30. roku życia	496	54,6	445	51,3	438	47,8
w tym do 25. roku życia	148	16,3	127	14,6	136	14,8
powyżej 50. roku życia	60	6,6	43	5,0	43	4,7
długotrwale bezrobotni**	218	24,0	206	23,7	235	26,6

\*udział wyrejestrowanych z tytułu otrzymania dotacji na podjęcie działalności gospodarczej w ogólnej liczbie przyznanych dotacji

\*\*pozostają w rejestrze PUP przez ponad 12 miesięcy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (*Sytuacja na rynku ... (c)*, s. 252).

Mimo wielu pozytywnych zmian w zakresie zainteresowania bezrobotnych prowadzeniem działalności gospodarczej, nieco mniej optymistycznie wyglądają dane dotyczące udziału tych osób w ogólnej liczbie bezrobotnych. W 2020 roku zaledwie 2,4% wszystkich bezrobotnych zdecydowało się na taką formę wsparcia i był to wynik gorszy niż w 2018 i w 2019 roku (tabela 10). Możliwość założenia własnej firmy przy pomocy środków z Urzędu Pracy powinna w większym stopniu mobilizować osoby bezrobotne do działań przedsiębiorczych. Tym bardziej, że dla osoby niepracującej, podjęcie takiej decyzji powinno być dużo łatwiejsze, niż dla tej, która już pracuje (Kraśnicka 2002, s. 330-335). W analizowanym okresie systematycznie spada również udział aktywizowanych w ogólnej liczbie bezrobotnych, co ponownie potwierdza, że trudna sytuacja gospodarcza skutecznie zniechęcała bezrobotnych do podjęcia działań w tym zakresie; część z nich, z różnych przyczyn, nie była zainteresowana aktywizacją zawodową.

**Tabela 10. Udział osób, które otrzymały środki na dofinansowanie działalności gospodarczej w liczbie bezrobotnych w latach 2018-2020 w województwie podlaskim**

Table 10. Share of people who received funds for subsidizing economic activity in the number of unemployed in 2018-2020 in Podlaskie Voivodeship

Wyszczególnienie	2018		2019		2020	
	Liczba bezrobotnych	Udział (%)	Liczba bezrobotnych	Udział (%)	Liczba bezrobotnych	Udział (%)
ogółem	36 786	2,5	33 277	2,6	37 830	2,4
kobiety	17 524	1,8	15 817	1,8	17 555	1,9
mężczyźni	19 262	3,1	17 460	3,4	20 275	2,9
do 30 roku życia	10 012	5,0	8 980	5,0	10 178	4,3
w tym do 25 roku życia	4 655	3,2	4 115	3,1	4 799	2,8
powyżej 50 roku życia	10 324	0,6	9 232	0,5	9 971	0,4
długotrwale bezrobotni	21 238	1,0	18 346	1,1	20 674	1,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 3 i 8.

W celu określenia, na ile dany instrument rynku pracy jest skuteczny, bada się jego efektywność zatrudnieniową<sup>2</sup>. W przypadku działalności gospodarczej sprawdza się, czy była ona kontynuowana przez 3 miesiące po zakończeniu umowy. W 2020 roku efektywność zatrudnieniowa dla takiej działalności w województwie podlaskim wyniosła 96,8% i była niższa niż w 2019 roku. Biorąc pod uwagę efektywność zatrudnieniową dofinansowania działalności gospodarczej w różnych kategoriach bezro-

<sup>2</sup> Efektywność zatrudnieniowa (wskaźnik ponownego zatrudnienia)-liczba osób, które w trakcie lub po zakończeniu udziału w podstawowych formach aktywizacji zawodowej zostały wykazane jako zatrudnione do liczby osób, które zakończyły udział w podstawowych formach aktywizacji zawodowej (%). Por.: (Efektywność podstawowych...).

botnych w województwie podlaskim, można zauważyć, że w 2020 roku najwyższą efektywnością wykazały się osoby do 30. roku życia. W grupie tej aż 97,4% osób kontynuowało działalność gospodarczą po zakończeniu umowy. Najniższą efektywność uzyskały osoby powyżej 50. roku życia (94,6%) (tabela 11).

**Tabela 11. Efektywność zatrudnieniowa dofinansowania działalności gospodarczej w latach 2018-2020 w województwie podlaskim (%)**

Table 11. Employment efficiency of co-financing economic activity in 2018-2020 in Podlaskie voivodeship (%)

	2018	2019	2020
ogółem	94,3	97,1	96,8
kobiety	93,4	97,8	95,9
do 30. roku życia	93,9	97,6	97,4
w tym do 25. roku życia	92,0	95,4	95,5
powyżej 50. roku życia	92,2	95,8	94,6
długotrwale bezrobotni	93,7	95,8	94,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Sytuacja na rynku ... (a), s. 270; (b), s. 262; (c), s. 260).

## ZAKOŃCZENIE

W latach 2018-2020 pogorszyła się sytuacja na podlaskim rynku pracy. Wzrosła liczba zarejestrowanych bezrobotnych oraz zmniejszyła się liczba ofert pracy zgłaszanych przez przedsiębiorców. Poprawie tej sytuacji służą różnorodne instrumenty aktywizacji zawodowej wykorzystywane przez Urząd Pracy. Wśród podstawowych form wsparcia bezrobotnych oferowanych przez Urzędy Pracy znalazły się: staże, szkolenia, roboty publiczne, prace interwencyjne, dofinansowanie działalności gospodarczej oraz doposażenie lub wyposażenie stanowiska pracy. W 2020 roku największe zainteresowanie bezrobotnych w województwie podlaskim dotyczyło staży, prac interwencyjnych oraz dofinansowania działalności gospodarczej. W porównaniu do 2019 roku, zmniejszyło się zainteresowanie prawie wszystkimi analizowanymi formami wsparcia. Najwięcej osób zrezygnowało ze szkoleń oraz prac interwencyjnych. Wzrosło natomiast zainteresowanie dofinansowaniem działalności gospodarczej.

W analizowanym okresie, wśród osób które otrzymały środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej, dominowali mężczyźni, osoby do 30. roku życia oraz długotrwale bezrobotne. Wzrosło również zainteresowanie kobiet tą formą aktywizacji zawodowej. Grupą najmniej zainteresowaną prowadzeniem własnej firmy były osoby powyżej 50. roku życia. W celu określenia efektywności zatrudnieniowej dofinansowania działalności gospodarczej sprawdza się, czy była ona kontynuowana przez 3 miesiące po zakończeniu umowy. Dane statystyczne potwierdzają, że w wojewódz-

twie podlaskim efektywność zatrudnieniowa tego instrumentu jest wysoka. Wątpliwości może budzić fakt, że badania dotyczą bardzo krótkiego okresu, czyli zaledwie 3 miesiące od zakończenia umowy, co może zniekształcać informacje dotyczące trwałości powstałych w ten sposób firm.

## Literatura

**Bank Danych Lokalnych**, [www.bdl.stat.gov.pl](http://www.bdl.stat.gov.pl) [dostęp: 20.02.2022].

*Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej, realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w latach 2016-2020*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2016-2020, [www.gov.pl](http://www.gov.pl) [dostęp: 23.02.2022].

*Formy wsparcia*, Departament Rynku Pracy, [www.wupbialystok.praca.gov.pl](http://www.wupbialystok.praca.gov.pl) [dostęp: 20.02.2022].

*Jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej*, [www.zielonalinia.gov.pl](http://www.zielonalinia.gov.pl) [dostęp: 23.02.2022].

Komunikat o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa podlaskiego w grudniu 2020 roku, Urząd Statystyczny w Białymstoku, Białystok 2021, [www.bialystok.stat.gov.pl](http://www.bialystok.stat.gov.pl) [dostęp: 30.09.2022].

**Kraśnicka T.** (2002), *Koncepcja rozwoju przedsiębiorczości ekonomicznej i pozaekonomicznej*, Prace Naukowe, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice.

**Richert-Kaźmierska A.** (2016), *Indywidualna przedsiębiorczość alternatywą dla bezrobotnych po 50. roku życia* [w:] J. Lichtarski (red.), *Między teorią i praktyką zarządzania. Dokonania, dylematy, inspiracje. Nauka dla praktyki gospodarczej i samorządowej*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. 17, z. 4, cz. 1.

**Staszewska E.** (2010), *Pojęcie „osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy” w świetle ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, Zeszyty 10/1, Uniwersytet Łódzki.

*Sytuacja na rynku pracy w województwie podlaskim w 2018 roku*, Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku, Białystok 2019, [www.wupbialystok.praca.gov.pl](http://www.wupbialystok.praca.gov.pl) [dostęp: 15.02.2022] (a).

*Sytuacja na rynku pracy w województwie podlaskim w 2019 roku*, Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku, Białystok 2020, [www.wupbialystok.praca.gov.pl](http://www.wupbialystok.praca.gov.pl) [dostęp: 15.02.2022] (b).

*Sytuacja na rynku pracy w województwie podlaskim w 2020 roku*, Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku, Białystok 2021, [www.wupbialystok.praca.gov.pl](http://www.wupbialystok.praca.gov.pl) [dostęp: 15.02.2022] (c).

*Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (Dz.U. z 2020 r. poz. 1409, z późn. zm.).

Urszula **Stupałkowska**

## **RADA NADZORCZA JAKO ORGANY NADZORU I KONTROLI NAD SPÓŁKAMI KOMUNALNYMI**

### **SUPERVISORY BOARDS AS A SUPERVISORY AND CONTROL AUTHORITIES OVER COMMUNAL COMMUNITIES**

#### **STRESZCZENIE**

Artykuł omawia istotną dla jednostek samorządu terytorialnego kwestię nadzoru nad spółkami komunalnymi przez rady nadzorcze. Celem artykułu jest zdefiniowanie sprawnego i skutecznego nadzoru sprawowanego przez rady nadzorcze oraz omówienie jego znaczenia na tle gospodarowania środkami publicznymi. W artykule zastosowano metodę analizy i krytyki literatury oraz licznych, powiązanych ze sobą aktów prawnych i raportów NIK dotyczących tematu – jako podstawę przeprowadzonych badań. Pozwoliły one na sformułowanie wniosku teoretycznego dotyczącego konieczności poszerzenia zadań i odpowiedzialności członków rad nadzorczych spółek komunalnych w związku z faktem, że środki, którymi dysponują spółki komunalne, nie podlegają w pełni ustawowemu reżimowi jasności i przejrzystości finansów publicznych. Poczynania takie wpłyną niewątpliwie na zapewnienie celowości, oszczędności i racjonalnego wydatkowania środków publicznych przy jednoczesnym zapewnieniu dostępności do wysokiej jakości usług realizowanych przez spółki.

#### **ABSTRACT**

The article is describing the important matter for local government which is supervision of communal communities by supervisory boards. The main purpose of this article is to define efficient and effective supervision exercised by supervisory boards and discussing its meaning by looking at their ways of managing the public finances. The base of the research made in the article were: method of analysis and method of criticism – used to compare literature and many related legal acts regarding the subject of research. All the actions taken let define the theoretical conclusion concerning the need of extending tasks and responsibilities for the members of supervisory boards in communal communities, because the resources they have are not the subject to applicable law of regime of clarity and transparency of public finances. Those actions will affect the assurance of aim, economy, and rational expenses of public resources with parallel high standard services realized by the community guarantee.

*Translated by Urszula Stupałkowska*

#### **SŁOWA KLUCZOWE**

spółka komunalna, rada nadzorcza,  
nadzór właścicielski, wydatki publiczne

#### **KEYWORDS**

communal community, supervisory board,  
ownership supervision, public expenses

## WSTĘP

Problematyka związana z jawnością i przejrzystością sektora publicznego oraz sprawowania nadzoru i kontroli nad nim nieustająco zyskuje na znaczeniu w przestrzeni publicznej. Przyczyn tego upatrywać można w dużej skali finansów, jakimi dysponuje sektor publiczny oraz wciąż mało przejrzystymi procedurami dysponowania środkami publicznymi. Jednostki samorządu terytorialnego, wykonując swoje ustawowe zadania, winny dążyć do podnoszenia jakości funkcjonowania sfery publicznej z uwzględnieniem racjonalności wydatkowania środków publicznych, oraz pełnej przejrzystości przepływów środków publicznych.

Ustawodawca nałożył na jednostki samorządu terytorialnego, zwłaszcza na gminy, szereg zadań służących zaspakajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Zadania te obejmują w szczególności sprawy: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomości, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, gminnych dróg, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, lokalnego transportu zbiorowego, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, budownictwa mieszkaniowego, edukacji publicznej, kultury, kultury fizycznej i turystyki, zieleni gminnej, cmentarzy gminnych, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm., art. 7). W związku z ogromną rozpiętością zadań nałożonych na gminy, w celu podniesienia ich efektywności i racjonalności, mogą one część swoich zadań realizować poprzez własne spółki prawa handlowego. Samorządy realizujące swoje zadania poprzez spółki komunalne, muszą sprawować nad nimi ściśle określony nadzór właścicielski. Termin „spółka komunalna” nie występuje w polskim porządku prawnym, jest on określeniem ogólnym, wskazującym na przynależność spółki do sektora publicznego (Dolewka 2017).

Spółki komunalne posiadają osobowość prawną i samodzielność ekonomiczną. Działają w formie spółek prawa handlowego (np. spółki z o.o. lub spółki akcyjne), nie są zaliczane do sektora finansów publicznych, więc nie obejmuje ich reżim jawności i przejrzystości finansów wynikający z ustawy o finansach publicznych, natomiast wchodzi w skład sektora publicznego, gdy dominuje w nich własność samorządowa. Zadłużenie tych spółek nie podlega wprawdzie ograniczeniom ustawowym, jednak może istotnie rzutować na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego<sup>1</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest zdefiniowanie sprawnego i skutecznego procesu nadzoru sprawowanego przez rady nadzorcze spółek komunalnych, i omówienie jego znaczenia na tle gospodarowania środkami publicznymi. Dla celów badawczych, posłużono się metodą analizy i krytyki piśmiennictwa w oparciu o literaturę przedmiotu i wybrane raporty NIK w zakresie kontroli spółek komunalnych.

1 Informacja o wynikach kontroli NIK dotyczącej finansowania i wspieranie spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim z dnia 12 października 2021 r. [<https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/20/088/LWR/>; dostęp na 31.03.2022].

## 1 SPÓŁKA KOMUNALNA JAKO NARZĘDZIE REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH

Spółka komunalna jest to spółka prawa handlowego, przewidziana prawem do prowadzenia gospodarki komunalnej. Zatem dbałość gminy o interes spółki komunalnej jest jednym z przejawów troski o interes własny. Powyższe musi następować jednak w sposób uwzględniający relacje łączące gminę jako właściciela ze spółką prawa handlowego, której przysługuje odrębna osobowość prawna. Podkreślił to m. in. Naczelny Sąd Administracyjny w wydanym dnia 28 sierpnia 2019 r., postanowieniu w sprawie o sygn. I GZ 293/19. Spółki komunalne w zdecydowanej większości zorganizowane są w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością (Byjoch, Klimek 2015).

Spółki komunalne mogą być powoływane tylko i wyłącznie do wykonywania zadań publicznych. Charakterystyczną cechą sfery użyteczności publicznej jest zaspokajanie codziennych, powszechnych potrzeb użytkowników życia publicznego (Sadowy 2000). Gmina nie może zatem ani tworzyć spółki, ani do niej przystępować w innym celu, jak tylko do realizacji zadań gminie powierzonych. Zadania publiczne, które może wykonywać gmina, to zadania własne określone ustawowo, a więc należące wyłącznie do jej właściwości. Spółki komunalne zatem powinny pełnić rolę służebną wobec społeczności lokalnych – co czyni je z założenia firmami „misyjnymi” (Trojanowski 2013). Potwierdza to również E. Wojciechowski wskazując na ich służebną rolę względem mieszkańców (Wojciechowski 2012). Zadania wykraczające poza sferę użyteczności publicznej, zgodnie z zapisami ustawy o gospodarce komunalnej, jednostka samorządu terytorialnego może prowadzić w formie spółki komunalnej tylko pod dwoma warunkami:

- istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej,
- występujące w gminie bezrobocie w znaczącym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowane działania nie doprowadziły do aktywizacji gospodarczej, m.in. ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia.

Jednostka samorządu terytorialnego, powołując spółkę komunalną, której zakres działalności wykracza poza sferę użyteczności publicznej, musi mieć na względzie zasady konkurencyjności. Powołanie takiej spółki nie zakłóca konkurencji tylko wtedy, gdy wybór podmiotu świadczącego usługi dokonywany jest w oparciu o Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1129 ze zm.). Potwierdził to swoim wyrokiem Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu nr z 15.04.2021 sygn. II GSK 561/21.

Istotne jest zatem, by spółki komunalne nie były tworzone w przestrzeni komercyjnej, czyli takiej, w której funkcjonują lub mogą funkcjonować podmioty niepubliczne. Przedmiotem ich działalności jest bowiem realizacja zadań użyteczności publicznej, a prowadzenie działalności gospodarczej, wykraczającej poza zadania o takim charakterze, jest możliwe wyłącznie w przypadkach wynikających z przepisów ustawy o gospodarce komunalnej<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Informacja o wynikach kontroli NIK ..., op. cit.

Komunalna spółka kapitałowa działa poprzez swoje organy, do których należą:

- zgromadzenie wspólników, którego rolę w spółkach samorządowych pełni jednoosobowo organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz, prezydent),
- zarząd,
- rada nadzorcza.

Przepisy prawa definiują kogo można powołać do zarządu i rady nadzorczej spółki komunalnej, a także jakie warunki współpracy można mu zaproponować, szczególnie w odniesieniu do wysokości wynagrodzenia. Ważne jest, że w przypadku spółek komunalnych, członków zarządu powołuje rada nadzorcza i nie ma możliwości przekazania w tym zakresie kompetencji do zgromadzenia wspólników.

Spółka komunalna powstaje w rzeczywistości gospodarczej z chwilą wpisania jej do Krajowego Rejestru Sądowego. Przed dokonaniem wpisu musi ona spełnić szereg wymogów administracyjnoprawnych. Po dokonaniu wszelkich formalności, rozpoczyna swoją działalność w zakresie określonym w umowie spółki.

W przestrzeni gospodarczej w Polsce, funkcjonuje przeszło 3,5 tys. spółek komunalnych zarejestrowanych w KRS, zatem kapitał jakim dysponują, jest znaczący na rynku. W tabeli 1 zaprezentowano dane dotyczące liczby spółek komunalnych w poszczególnych województwach według stanu na dzień 2 lipca 2021 roku.

**Tabela 1. Liczba spółek komunalnych w poszczególnych województwach**

Table 1. Number of municipal companies in individual voivodships

Województwo	Liczba
DOLNOŚLĄSKIE	352
KUJAWSKO-POMORSKIE	210
LUBELSKIE	178
LUBUSKIE	108
ŁÓDZKIE	207
MAŁOPOLSKIE	286
MAZOWIECKIE	349
OPOLSKIE	109
PODKARPACKIE	213
PODLASKIE	103
POMORSKIE	225
ŚLĄSKIE	360
ŚWIĘTOKRZYSKIE	146
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	207
WIELKOPOLSKIE	313
ZACHODNIOPOMORSKIE	179
Razem:	3 545

Źródło: [https://www.coig.com.pl/Listy\\_wykaz\\_spolek-komunalnych\\_miejskich\\_gminnych\\_powiatowych.php](https://www.coig.com.pl/Listy_wykaz_spolek-komunalnych_miejskich_gminnych_powiatowych.php) [dostęp na dzień 07.06.2022].



Spółki te w przeważającej części prowadzą działalność związaną z poborem i uzdatnianiem wody, energią ciepłą, odpadami i ściekami oraz ochroną zdrowia. Strukturę profilu spółek komunalnych w Polsce zaprezentowano w tabeli 2.

**Tabela 2. Główny profil spółek komunalnych**

Table 2. Number of municipal companies in individual voivodships

Główny PKD	Liczba spółek w wskazanym profilu
36.00.Z – POBÓR, UZDATNIANIE I DOSTARCZANIE WODY	640
86.21.Z – PRAKTYKA LEKARSKA OGÓLNA	529
86.10.Z – DZIAŁALNOŚĆ SZPITALI	497
35.30.Z – WYTWARZANIE I ZAOPATRYWANIE W PARĘ WODNĄ, GORĄCĄ WODĘ I POWIETRZE DO UKŁADÓW KLIMATYZACYJNYCH	229

Źródło: [https://www.coig.com.pl/Lista\\_wykaz\\_spolek-komunalnych\\_miejskich\\_gminnych\\_powiatowych.php](https://www.coig.com.pl/Lista_wykaz_spolek-komunalnych_miejskich_gminnych_powiatowych.php) [dostęp na dzień 07.06.2022]

## 2 NADZÓR WŁAŚCICIELSKI

Skuteczny nadzór właścicielski to przede wszystkim działania o charakterze formalnym, związane z przestrzeganiem obowiązujących przepisów prawa i prowadzeniem dokumentacji spraw dotyczących organów spółek, nadzór merytoryczny (zakres zadań realizowanych przez spółkę) oraz nadzór ekonomiczno-finansowy (wyniki finansowe). Każda jednostka samorządu terytorialnego, która utworzyła spółkę komunalną lub do takowej przystąpiła, zobowiązana jest do sprawowania nadzoru właścicielskiego nad nią. Dla skuteczności tych działań należy przygotować odpowiednie narzędzia kontroli i nadzoru oraz zorganizować struktury owego nadzoru. Nadzór jako instytucja prawna obejmuje odpowiedzialność nadzorującego za działania podmiotu nadzorowanego. Kontrola natomiast obejmuje szereg czynności sprawdzających, umożliwiających właściwe sprawowanie nadzoru. W związku z tym, czynności nadzorcze wywołują bezpośrednio skutki prawne polegające na korygowaniu nieprawidłowości zidentyfikowanych podczas kontroli, czynności kontrolne zaś są tylko działaniami faktycznymi, nietworzącymi określonych skutków prawnych (Opalski 2006, s. 59).

Nadzór właścicielski nad spółkami komunalnymi definiowany jest jako egzekwowanie praw własnościowych, w relacji pomiędzy gminą a zarządem, sprawowany przez właściciela. Poprzez nadzór właścicielski rozumie się pewien system organizacji i odpowiadających im mechanizmów kontroli wykorzystywanych przez właściciela; jest to zatem nic innego jak sposób sprawowania czynności nadzorczych i zarządczych w spółce. W praktyce nadzór właścicielski to zbiór reguł działania wszystkich zainteresowanych funkcjonowaniem spółki a w szczególności właściciela spółki, który zarządzanie swoim mieniem powierzył innym osobom (zarządowi, radzie nadzorczej). Nadzór właścicielski powinien opierać się na trzech filarach:

- nadzorze formalnym,
- nadzorze merytorycznym,
- nadzorze finansowo-ekonomicznym.

### 3 ROLA I ZNACZENIE RADY NADZORCZEJ W PROCESIE NADZORU I KONTROLI W SPÓŁCE KOMUNALNEJ

Prawne aspekty powoływania i działalności rad nadzorczych w spółkach komunalnych zawarto w następujących aktach prawnych:

- Ustawa z dnia 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r., poz. 679 ze zm.),
- Ustawa z dnia 09.06.2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz. U. z 2020 r., poz. 1907 ze zm.),
- Ustawa z dnia 15.09.2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 1526 ze zm.),
- Ustawa z dnia 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.),
- Ustawa z dnia 16.12.2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2020 r., poz. 735 ze zm.).

Poza wskazanymi aktami prawnymi, działalność spółek komunalnych, a tym samym zakres działalności ich rad nadzorczych, opiera się dodatkowo o przepisy branżowe dla danej spółki komunalnej oraz o umowę lub statut regulujący organizację i działanie spółki komunalnej.

Rada nadzorcza jest narzędnikiem nadzoru właścicielskiego jednostek samorządu terytorialnego nad swoimi spółkami. Relacje rady nadzorczej z właścicielem winny opierać się o zasady nadzoru właścicielskiego określone przez organ uchwałodawczy. Kadencja rady nadzorczej trwa trzy lata, a jej minimalny skład to trzy osoby. Rada nadzorcza sprawuje stały nadzór nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej aktywności. Umowa spółki (lub jej statut) mogą rozszerzyć kompetencje rady nadzorczej o wydawanie zgody zarządowi na określone czynności lub uprzednie opiniowanie wskazanych zadań.

Nadzór rady nadzorczej jest uprawnieniem do koordynowania decyzji w zakresie działalności nadzorowanej spółki oraz do podejmowania działań zmierzających do osiągnięcia założonych celów (Kulesza 2002). Kontrola natomiast jest działaniem, którego główny cel to regulowanie i koordynowanie czynności poprzez porównanie stanu faktycznego z wzorcem określonym w szeroko rozumianych przepisach. Czynności kontrolne winny zakończyć się informacją pisemną przekazaną do zlecającego kontrolę (najczęściej właściciela).

Do podstawowych zadań rady nadzorczej w spółce komunalnej należy:

- realizowanie kontroli zgodnie z kodeksem spółek handlowych i ustawą o rachunkowości;
- realizowanie nadzoru związanego z prawidłowym działaniem spółki;

- weryfikacja celów stawianych zarządowi, przy czym powstaje kolizja pomiędzy osiąganiem zysku przez spółkę komunalną a wykonywaniem zadań użyteczności publicznej;
- ocena sytuacji spółki komunalnej, która z założenia nie jest nastawiona na zysk tylko na wykonywanie odpowiedniej jakości usług i zadań o charakterze publicznym.

Do podstawowych czynności kontrolnych rady nadzorczej w spółce komunalnej należy:

- zapewnienie zgodności sprawozdania finansowego i sprawozdania z działalności spółki z przepisami prawa określonymi w art. 4a ustawy o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r., poz. 217); członkowie rady nadzorczej odpowiadają w tej materii solidarnie z członkami zarządu;
- ocena sprawozdania z działalności spółki oraz sprawozdania finansowego w zakresie ich zgodności z księgami rachunkowymi, innymi dokumentami i stanem faktycznym oraz przedłożenie pisemnej oceny zgromadzeniu wspólników;
- ocena wniosków zarządu dotyczących podziału zysku lub pokrycia straty oraz przedłożenie pisemnej oceny zgromadzeniu wspólników.

Nadzór generalnie to proces, na których składają się: obserwacja, kontrola i ocena działalności spółki, połączona z przygotowaniem sprawozdania zawierającego zalecenia dotyczące kierunków i sposobów działania zarządów spółek (Koch, Napierała 2011, s. 331). Aby prawidłowo przeprowadzić czynności kontrolne, rada nadzorcza powinna badać dokumenty spółki, żądać wyjaśnień od zarządu i pracowników spółki oraz dokonywać rewizji stanu majątku spółki.

#### **4 OBOWIĄZKI RADY NADZORCZEJ W PROCESIE SPORZĄDZANIA SPRAWOZDANIA FINANSOWEGO SPÓŁKI JAKO SZCZEGÓLNY RODZAJ NADZORU**

Uregulowania prawne w zakresie sprawozdań spółek komunalnych zawarto w ustawie o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r., poz. 217 ze zm.) oraz w Kodeksie spółek handlowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 1526 ze zm.). Każda spółka powinna dodatkowo, w wewnętrznych dokumentach dotyczących zasad nadzoru właścicielskiego, doprecyzować zasady sporządzania tychże sprawozdań.

Spółka komunalna, co do zasady, zobowiązana jest do składania następujących sprawozdań finansowych:

- bilans,
- rachunek zysków i strat,
- informacja dodatkowa (składająca się z wprowadzenia do sprawozdania finansowego oraz dodatkowych informacji i objaśnień),
- zestawienie zmian w kapitale własnym,

- rachunek przepływów pieniężnych,
- sprawozdanie z działalności jednostki.

Zgodnie z artykułem 4a ustawy o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r., poz. 217 ze zm.), kierownik jednostki oraz właśnie członkowie rady nadzorczej, są zobowiązani do zapewnienia, aby sprawozdanie finansowe spełniało wymagania przewidziane w ustawie. Wskazany artykuł jest implementacją przepisów Unii Europejskiej do polskiego systemu prawnego. Na mocy jego zapisów, rady nadzorcze z pozycji organu, który następczo dokonywał kontroli i oceny sprawozdania finansowego i nie miał wpływu na jego tworzenie, awansowała do pozycji organu, którego obowiązkiem jest aktywne uczestnictwo w procesie sporządzania sprawozdania finansowego spółki. Zatem członkowie rady nadzorczej są odpowiedzialni za sporządzone dokumenty finansowe i odpowiadają za ewentualne na tym gruncie szkody na rzecz spółki, jeżeli szkoda leży w ścisłym związku działań i zaniechań członków rady nadzorczej. Powyższe znajduje również odzwierciedlenie w artykule 293 Kodeksu spółek handlowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 1526 ze zm.).

Kolejnym obowiązkiem rad nadzorczych w procesie dotyczącym sprawozdania finansowego jest wybór biegłego rewidenta do badania sprawozdania finansowego, jeżeli zgodnie z art. 64 ustawy o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r., poz. 217 ze zm.) o takim badaniu podlega. Obowiązek ten wynika z artykułu 66 ustawy o rachunkowości. Niespełnienie go wiąże się z poważnymi konsekwencjami wynikającymi z art. 79 przywołanej ustawy. Niepoddanie badaniu sprawozdania finansowego przez biegłego rewidenta, podlega grzywnie lub karze ograniczenia wolności. W całym procesie badania sprawozdania finansowego przez biegłego rewidenta rada nadzorcza winna z nim ściśle współpracować. Zarówno zarząd spółki, jak i rada nadzorcza mają obowiązek udzielać biegłemu rewidentowi wszelkich wyjaśnień oraz umożliwić mu przeglądanie ksiąg i dokumentów spółki. Organy te mają również obowiązek zezwolić biegłemu rewidentowi na badania stanu kasy oraz dokonywanie inwentaryzacji aktywów i pasywów, a także udzielać mu w tym zakresie pomocy.

Szczegółowe obowiązki rad nadzorczych związane ze sporządzeniem sprawozdań finansowych uregulowane są w Kodeksie Spółek Handlowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 1526 ze zm.). Do obowiązków tych należy ocena sprawozdania zarządu z działalności spółki oraz sprawozdania finansowego, w zakresie ich zgodności z księgami rachunkowymi i innymi dokumentami oraz stanem faktycznym. Rada nadzorcza jest zobowiązana do składania zgromadzeniu wspólników corocznej pisemnej oceny w zakresie wyżej wskazanych sprawozdań. Aby rzetelnie wykonać swoje obowiązki, rada nadzorcza może badać wszystkie dokumenty spółki, żądać od zarządu i pracowników sprawozdań i wyjaśnień oraz dokonywać rewizji stanu majątku spółki. Rada nadzorcza wykonuje swoje obowiązki kolegialnie, może jednak delegować swoich członków do samodzielnego pełnienia określonych czynności nadzorczych. Należy jednak pamiętać, że każdy członek rady nadzorczej może samodzielnie wykonywać prawa nadzoru, chyba że umowa spółki stanowi inaczej.

Jak wynika z informacji Najwyższej Izby Kontroli zawartych w jej informacjach pokontrolnych<sup>3</sup>, do częstych uchybień w zakresie nadzoru i kontroli sprawowanego przez rady nadzorcze spółek komunalnych dochodzi na skutek braku:

- odpowiednich kompetencji członków rad nadzorczych,
- precyzyjnych uregulowań wewnętrznych w zakresie kontroli i nadzoru,
- elementów kontroli efektywności wykonywania zadań przez spółki, w tym nieustalanie mierników poszczególnych zadań i oceny ich efektywności.

## PODSUMOWANIE

Rady nadzorcze w systemie nadzoru właścicielskiego są instrumentami organu wykonawczego samorządu, które monitorują i kontrolują procesy zachodzące w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego. Sprawują one stały nadzór nad działalnością spółek komunalnych we wszystkich dziedzinach ich działalności. Zatem nadzór ten musi być sprawowany permanentnie, a za jego sprawowanie ad hoc członkowie rady nadzorczej mogą ponieść odpowiedzialność odszkodowawczą. Wachlarz działań nadzorczych jest bardzo duży i obejmuje, między innymi: sprawy finansowe, wykorzystanie zewnętrznych źródeł finansowania, sprawy związane z udzielaniem zamówień, sprawy kadrowe, wywiązywanie się z obowiązków podatkowych, raportowanie schematów podatkowych, itp., stąd konieczność powoływania do rad nadzorczych osób kompetentnych, a co za tym idzie: istotne znaczenie mają procedury i kryteria ich doboru. Wybór członków rad nadzorczych w drodze otwartego konkursu i dobór do nich specjalistów z różnych dziedzin (np. prawo, finanse, branża działalności spółki, itp.) to gwarancja prawidłowego i skutecznego nadzoru – mimo, że obowiązek ten nie wynika z przepisów prawa. Niemniej taki postulat wyraźnie brzmi z analizowanych, na potrzeby niniejszego artykułu, informacji Najwyższej Izby Kontroli.

W procesie nadzoru właścicielskiego, jak wskazały badania, bardzo istotne jest również opracowania zasad pracy rad nadzorczych oraz dopracowanie sprawowanego przez nie nadzoru w formie uregulowań wewnętrznych spółki (np. w umowie lub statucie). Do najistotniejszych, z punktu widzenia prawidłowego nadzoru, a jednocześnie nie dookreślonych w przepisach prawa obowiązków rad nadzorczych, warto dodać:

- zatwierdzanie zasad sponsoringu oraz monitorowanie prowadzonej przez zarząd spółki działalności sponsoringowej – na konieczność uregulowań w tym zakresie zwracają również uwagę autorzy Raportu Jawne spółki komunalne (Sprawdzamyjakjest.pl 2022);

<sup>3</sup> Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania wybranych spółek z udziałem samorządu gminnego na terenie Dolnego Śląska 168/2009/P09186/LWR, Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie łódzkim. Informacja o wynikach kontroli 162/2012/p/13/160/LLO, Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego P/14/019, Działalność spółek komunalnych w województwie lubelskim 5/2021/P/20/068/LLU

- bieżąca ocena sytuacji ekonomiczno-finansowej spółki oraz efektów pracy zarządu;
- egzekwowanie od zarządu spółki terminowej realizacji obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych wobec wspólnika;
- dokonywanie cyklicznego przeglądu istotnych zdarzeń, które miały miejsce w spółce pomiędzy posiedzeniami rady nadzorczej;
- dokonywanie na każdym posiedzeniu przeglądu uchwał zarządu podjętych pomiędzy posiedzeniami;
- stałe monitorowanie wskaźników ekonomiczno-finansowych (np. w okresach kwartalnych);
- niezwłoczne pisemne informowanie wspólnika o wszelkich nieprawidłowościach oraz sprawach nagłych, istotnych i ważnych z punktu widzenia funkcjonowania spółki i wspólnika, w tym m.in. mających wpływ na sytuację ekonomiczno-finansową spółki, zachowanie płynności spółki, itp.

Tak opracowane zasady nadzoru nad spółkami komunalnymi przez rady nadzorcze, wykraczające poza obowiązki ustawowe, dają wspólnikowi gwarancje prawidłowości jego sprawowania.

## Literatura

**Byjoch K., Klimek D.** (2015), *Spółka komunalna. Aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

**Dolewka Z.** (2017), *Funkcjonowanie spółek komunalnych w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.

**Koch A., Napierała J.** (2011), *Prawo spółek handlowych*, Wolters Kluwer, Warszawa.

**Kulesza T.** (2002), *Nadzór korporacyjny a zarządzanie spółką kapitałową*, LexisNexis, Warszawa.

**Opalski A.** (2006), *Rada nadzorcza w spółce akcyjnej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.

**Sadowy M.** (2000), *Ekonomika przedsiębiorstw komunalnych (zarys problematyki)*, [w:] Majchrzak M., Zalewski A. (red.), *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny, Monografie i Opracowania 483*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.

**Trojanowski K.** (2013), *Funkcjonowanie spółek komunalnych – miasto jako przedsiębiorca*, „Zeszyty Naukowe WSEI”, nr 6, Lublin.

*Jawne spółki komunalne*, Raport z kampanii zrealizowanej w serwisie Sprawdzamyjakjest.pl w latach 2021–2022.

**Ustawa** z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminny*, Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.

**Ustawa** z dnia 24 września 1994 r. *o rachunkowości*, Dz. U. z 2021 r., poz. 217 ze zm.

**Ustawa** z dnia 20 grudnia 1996 r. *o gospodarce komunalnej*, Dz. U. z 2021 r., poz. 679 ze zm.

**Ustawa** z dnia 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych*, Dz. U. z 2020 r., poz. 1526 ze zm.

**Ustawa** z dnia 9 czerwca 2016 r. *o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami*, Dz. U. z 2020 r., poz. 1907 ze zm.

**Ustawa** z dnia 16 grudnia 2016 r. *o zasadach zarządzania mieniem państwowym*, Dz. U. z 2020 r., poz. 735 ze zm.

**Ustawa** z dnia 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych*, Dz. U. z 2021 r., poz. 1129 ze zm.

**Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego**, postanowienie nr z 15.04.2021 sygn. II GSK 561/21.

**Informacja o wynikach kontroli NIK** dotyczącej finansowania i wspieranie spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim z dnia 12 października 2021 r.

**Informacja o wynikach kontroli NIK** dotyczącej finansowania i wspieranie spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim z dnia 12 października 2021 r. LWR.430.002.2021.

**Informacja o wynikach kontroli** funkcjonowania wybranych spółek z udziałem samorządu gminnego na terenie Dolnego Śląska 168/2009/P09186/LWR.

*Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie łódzkim.* Informacja o wynikach kontroli 162/2012/p/13/160/LLO.

Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego P/14/019, Działalność spółek komunalnych w województwie lubelskim 5/2021/P/20/068/LLU.

# Wykaz autorów EQUILIBRIUM 2022 | nr 10

**Radostaw Galicki**, dr

Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku  
e-mail: radoslaw.galicki@wse.edu.pl

**Sandra Grabowska**, mgr

Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku  
e-mail: grabowska.sandra@op.pl

**Joanna Kańska**, student

Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku  
e-mail: joanna.konkalo@gmail.com

**Dawid Kański**, mgr

Uniwersytet Warszawski i Uniwersytet w Białymstoku  
e-mail: dawid.kanski@gmail.com

**Yuri Krivorotko**, prof., doctor of economics

Professor of the Finance and accounting department at the Institute of Management and Entrepreneurs, Minsk, Republic of Belarus  
e-mail: kriff55@gmail.com

**Agnieszka Piekutowska**, dr

Politechnika Białostocka  
Wydział Inżynierii Zarządzania  
e-mail: a.piekutowska@pb.edu.pl

**Dmitry Sokol**, Candidate of Economic Sciences

Associate Professor of Corporate finance department at the Belarusian State University, Minsk, Republic of Belarus  
e-mail: disok@tut.by

**Urszula Stupałkowska**, dr

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy  
Instytut Prawa i Ekonomii  
e-mail: ulas555@ukw.edu.pl



