

FINANSE

samorządowe

580

pytań
i odpowiedzi

WZORY
uchwał
deklaracji
decyzji
umów

pod redakcją
Cezarego Kosikowskiego
i Joanny M. Salachny



LEX

a Wolters Kluwer business

AUTORZY

(w nawiasach podano numery pytań; W. oznacza odniesienie do części VI)

Ewa Czołpińska – 215, 218, 219, 221–223, 227, 229, 233–235, 247–253,
312–329, 340–343, 415–452, W 30, 31

Rafał Dowgier – 156–165 (z L. Etelem)

Leonard Etel – 114–116; 117–129 (z M. Popławskim); 156–165
(z R. Dowgierem); W. 11–24 (z M. Popławskim)

Maciej Etel – 94 (z A. Żukowską); 96–98

Agnieszka Gerasimiuk – 277–285, 453–471

Cezary Kosikowski – 1–10, 26–50, 236–239, 254–276, 286–311, W 1–5, 32–36

Grzegorz Liszewski – 130–141

Małgorzata Ofiarska – 11–25, 100–113, W. 7–10

Zbigniew Ofiarski – 166–190

Hubert Ostapowicz – 390–414, W. 45–47

Anna Ostrowska – 191–200, 330–339, W. 37–40

Maciej Perkowski – 89–93, W. 6

Piotr Pietrasz – 482–490

Marzanna Poniatowicz – 360–369, 380–389

Mariusz Popławski – 117–129 (z L. Etelem), W. 11–24 (z L. Etelem)

Joanna M. Salachna – 201–214, 216, 217, 220, 224–226, 228, 230–232,
344–359; 491–580 (z R. Trykozko); W. 48–50

Wojciech Stachurski – 472–481

Jolanta Szotno-Koguc – 370–379, W. 43, 44

Marek Szorc – 51–88 (z K. Zaczeniuk)

Rafał Trykozko – 240–246; 491–580 (z J.M. Salachną); W. 41, 42

Marcin Tyniewicki – 142–155, W. 25–29

Katarzyna Zaczeniuk – 51–88 (z M. Szorcem)

Alicja Żukowska – 95, 99; 94 (z M. Etelem)

FINANSE

samorządowe

580

pytań
i odpowiedzi

WZORY
uchwał
deklaracji
decyzji
umów

pod redakcją
Cezarego Kosikowskiego
i Joanny M. Salachny



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2012

Stan prawny na 1 kwietnia 2012 r.

Wydawca
Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący
Ewa Fonkowicz

Łamanie
Wolters Kluwer Polska

Projekt graficzny okładki i stron tytułowych
Piotr Bogusławski

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2012

ISBN: 978-83-264-0748-2

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW	35
WSTĘP	41

Część I

Podstawy prawne gospodarki finansowej i działalności gospodarczej j.s.t.	43
---	----

Rozdział 1

Regulacje prawne i zasady gospodarki finansowej j.s.t. (<i>Cezary Kosikowski</i>)	45
---	----

1. Jakie są źródła regulacji prawnych gospodarki finansowej j.s.t.?	45
2. Co uważa się za zasady gospodarki finansowej j.s.t. i jakie mają one znaczenie?	46
3. Jak Konstytucja RP reguluje zasady gospodarki finansowej j.s.t.?	47
4. Jakie ustawy zawierają regulacje gospodarki finansowej j.s.t.?	50
5. Czy i jakimi aktami wykonawczymi może być regulowana gospodarka finansowa j.s.t.?	50
6. Czy i w jakim zakresie prawo lokalne może regulować gospodarkę finansową j.s.t.?	51
7. Czy i w jakim zakresie gospodarka finansowa j.s.t. jest regulowana przez międzynarodowe prawo finansowe?	52
8. Czy prawo UE reguluje gospodarkę finansową j.s.t.?	53
9. Jak być na bieżąco ze znajomością prawa finansów j.s.t.?	54
10. Czy i dlaczego należy sięgać do orzecznictwa RIO, wojewody, SKO, sądów administracyjnych i GKO w sprawach dotyczących naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a także NSA, SN i TK?	55

Rozdział 2

Zarządzanie gospodarką finansową j.s.t. i związana z tym organizacja urzędów j.s.t. (<i>Małgorzata Ofiarska</i>)	56
--	----

11. Na czym polega i czego dotyczy zarządzanie gospodarką finansową j.s.t. oraz jakie są jego sfery?	56
12. Jaki jest zakres czynności podejmowanych w urzędzie j.s.t. w sprawach dotyczących jej gospodarki finansowej?	57
13. Jakiej komórce organizacyjnej urzędu j.s.t. (urzędu gminy, starostwa powiatowego, urzędu marszałkowskiego) należy powierzyć wykonywanie zadań z zakresu gospodarki finansowej tej jednostki?	59
14. Czy możliwe jest zorganizowanie w urzędzie j.s.t. tylko jednoosobowego lub wieloosobowego stanowiska pracy w celu wykonywania zadań z zakresu gospodarki finansowej tej jednostki?	65
15. Jakie kwalifikacje powinni posiadać pracownicy i kierownik komórki organizacyjnej urzędu j.s.t. wykonującej zadania z zakresu gospodarki finansowej tej jednostki?	66

16. Jaki jest zakres zadań skarbnika j.s.t. w odniesieniu do prowadzenia gospodarki finansowej tej jednostki?	70
17. Jakie kwalifikacje powinien posiadać skarbnik j.s.t.?	73
18. Według jakich zasad i kryteriów powinien zostać zorganizowany aparat pomocniczy skarbnika j.s.t.?	75
19. Kto powinien przygotowywać projekty uchwał oraz projekty decyzji i postanowień wydawanych w sprawach dotyczących gospodarki finansowej j.s.t.?	78
20. Jakie obowiązki wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przewodniczącego zarządu j.s.t. wynikają ze standardów kontroli zarządczej stosowanych w sektorze finansów publicznych?	80
21. Kiedy powstaje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w j.s.t.?	83
22. Jaki jest status komórki audytu wewnętrznego w urzędzie j.s.t.?	84
23. Jakie są zadania kierownika komórki audytu wewnętrznego oraz jego pozycja wobec kierownika urzędu j.s.t.?	85
24. Jakie kwalifikacje formalne powinien posiadać audytor wewnętrzny?	87
25. Czy kierownik urzędu j.s.t. musi wykonać zalecenia audytora wewnętrznego?	91

Rozdział 3

Działalność gospodarcza j.s.t. i jej finansowanie	93
--	-----------

1. Możliwość i formy organizacyjno-prawne wykonywania zadań j.s.t. w trybie własnej działalności gospodarczej (Cezary Kosikowski)	93
--	-----------

26. Czy jest prawnie dopuszczalne prowadzenie przez j.s.t. własnej działalności gospodarczej?	93
27. W jakich formach organizacyjno-prawnych j.s.t. mogą prowadzić własną działalność gospodarczą?	94
28. Czy j.s.t. mogą lub powinny powierzać wykonywanie zadań własnych innym podmiotom gospodarczym niż jednostki im podporządkowane?	95
29. W jakim zakresie możliwe jest prowadzenie własnej działalności gospodarczej przez gminę?	97
30. Czy jest dopuszczalna własna działalność gospodarcza powiatu?	98
31. Czy województwo samorządowe może prowadzić własną działalność gospodarczą?	99
32. Czy są dopuszczalne działalność gospodarcza związku komunalnego oraz działalność w ramach porozumień komunalnych?	99
33. Jaką formę organizacyjno-prawną działalności można zastosować do wykonywania zadań w zakresie publicznego transportu zbiorowego organizowanego przez j.s.t.?	100
34. Jaka forma organizacyjno-prawna najlepiej nadaje się do wykonywania zadań j.s.t. w zakresie ochrony zdrowia?	105
35. Jaka forma organizacyjno-prawna jest optymalna do wykonywania zadań w zakresie dotyczącym zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odbioru ścieków oraz odbioru odpadów komunalnych?	110

2. Finansowanie działalności gospodarczej prowadzonej przez samorządowe zakłady budżetowe (Cezary Kosikowski)	112
--	------------

36. Czym jest samorządowy zakład budżetowy?	112
37. W jakiej formie j.s.t. finansuje tworzenie samorządowego zakładu budżetowego?	113
38. W jakich formach j.s.t. może finansować działalność samorządowego zakładu budżetowego?	114

39. Czy samorządowy zakład budżetowy podlega obowiązkom w zakresie podatków i opłat publicznych?	116
40. W jaki sposób j.s.t. ma postępować z nadwyżkami lub niedoborami środków finansowych samorządowych zakładów budżetowych?	117
41. Czy samorządowy zakład budżetowy podlega ustawie – Prawo upadłościowe i naprawcze oraz kto odpowiada za wymagające spłaty zobowiązania samorządowego zakładu budżetowego?	118
42. Czy samorządowy zakład budżetowy może być przekształcony w inną jednostkę organizacyjną lub zlikwidowany oraz w jaki sposób postępuje się z mieniem i środkami finansowymi przekształconego lub zlikwidowanego samorządowego zakładu budżetowego?	118
43. Co przemawia za wyborem samorządowego zakładu budżetowego jako formy organizacyjno-prawnej prowadzenia własnej działalności gospodarczej przez j.s.t., a co przeciw niemu?	120
3. Finansowanie działalności gospodarczej j.s.t. prowadzonej w formie spółki prawa handlowego (Cezary Kosikowski)	121
44. W jakich sytuacjach j.s.t. może wykonywać swoje zadania w formie spółki prawa handlowego i jakiego rodzaju mogą to być zadania?	121
45. W jakiej formie j.s.t. finansuje utworzenie komunalnej spółki prawa handlowego w celu wykonywania zadań j.s.t.?	123
46. W jakich formach j.s.t. może finansować działalność komunalnej spółki prawa handlowego?	124
47. Czy j.s.t. uczestniczy w podziale zysku komunalnej spółki prawa handlowego?	124
48. Czy j.s.t. ma obowiązek finansowania strat (deficytu) komunalnej spółki prawa handlowego?	125
49. W jaki sposób j.s.t. postępuje z mieniem i środkami finansowymi zlikwidowanej (rozwiązanej) komunalnej spółki prawa handlowego?	125
50. Co przemawia za wyborem spółki prawa handlowego jako formy organizacyjno-prawnej prowadzenia własnej działalności gospodarczej przez j.s.t., a co przeciw niemu?	126
4. Wykonywanie zadań j.s.t. w trybie zamówień publicznych (Marek Szorc, Katarzyna Zaczeniuk)	128
51. Na czym polegają zamówienia publiczne i jakie mają pełnić funkcje?	128
52. Jakie są podstawowe tryby udzielania zamówień publicznych?	129
53. W jakim zakresie tryb zamówień publicznych stosuje się do zamówień udzielanych przez j.s.t.?	129
54. W jakich sytuacjach, udzielając zamówienia publicznego, nie stosuje się przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych dotyczących przesłanek wyboru trybu negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego oraz licytacji elektronicznej?	130
55. Kiedy, udzielając zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, można odstąpić od żądania wadium?	131
56. Jakie informacje zamawiający zobowiązany jest zamieszczać na stronie internetowej, prowadząc przetarg nieograniczony?	131
57. Co to są usługi o charakterze priorytetowym i niepriorytetowym i jaki jest wpływ tego podziału na sposób udzielenia zamówienia publicznego?	133

58. Czy zamawiający w każdym przypadku może udzielić zamówienia publicznego w trybie przetargu ograniczonego?	135
59. W jakich okolicznościach zamawiający może udzielić zamówienia publicznego w trybie negocjacji bez ogłoszenia?	135
60. Jakie są obowiązki zamawiającego związane z wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie negocjacji bez ogłoszenia?	137
61. Kiedy i w jakich sytuacjach zamawiający może udzielić zamówienia publicznego w trybie dialogu konkurencyjnego?	138
62. Kiedy zamawiający może udzielić zamówienia publicznego w trybie zamówienia z wolnej ręki?	139
63. Jak należy rozumieć zwrot „w przypadku pilnej potrzeby udzielenia zamówienia publicznego w trybie zamówienia z wolnej ręki”?	142
64. W jakich przypadkach zamawiający może udzielić zamówienia publicznego w trybie zapytania o cenę?	143
65. Kiedy zamawiający może udzielić zamówienia publicznego w trybie licytacji elektronicznej?	143
66. Czy przepisy ustawy – Prawo zamówień publicznych mają zastosowanie przy zatrudnianiu osób świadczących pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej?	144
67. W jaki sposób, zgodnie z ustawowymi wytycznymi, powinien być określony przedmiot zamówienia publicznego?	144
68. Jak na etapie badania ofert można sprawdzić, czy oferowany przedmiot spełnia wymogi zamawiającego?	146
69. W jaki sposób należy szacować wartość zamówienia, aby nie narazić się na zarzut dzielenia zamówienia?	147
70. Jak określić warunki udziału w postępowaniu, aby nie naruszały zasad uczciwej konkurencji?	150
71. Jak ustalić, czy złożona oferta zawiera rażąco niską cenę (i jakie skutki wywołuje takie ustalenie)?	152
72. Kiedy można lub należy unieważnić postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia publicznego?	154
73. Czy udzielając zamówienia publicznego na usługi szkoleniowe, jako kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty, obok kryterium ceny, można wskazać również kryterium ustalone na podstawie właściwości wykonawcy?	156
74. Co to jest zamówienie dodatkowe, kiedy i na jakich warunkach oraz w jakim trybie może być udzielane?	157
75. Kiedy prawa wyłączne uzasadniają udzielenie zamówienia z wolnej ręki?	158
76. W jakich okolicznościach i pod jakimi warunkami można udzielić zamówień uzupełniających?	159
77. W jakich przypadkach można dokonać zmiany umowy o zamówienie publiczne?	160
78. Czy prawidłowo opracowany wykaz zrealizowanych lub realizowanych zamówień zawsze musi być potwierdzony dołączonymi referencjami?	162
79. Czy w wykazie osób, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia, zawsze trzeba żądać wskazania podstawy dysponowania zasobami?	163
80. W jakiej formie możliwe jest udostępnienie wiedzy i doświadczenia w postaci podwykonawstwa?	164

81. Jakie osoby wymienia się w protokole postępowania jako biorące udział w przygotowaniu i prowadzeniu postępowania oraz kiedy osoby te winny złożyć oświadczenie o niepodleganiu wykluczeniu?	166
82. Jaka odpowiedzialność ciąży na osobie ujawniającej tajemnicę przedsiębiorstwa zastrzeżoną w złożonej ofercie?	168
83. Jaka odpowiedzialność ciąży na osobie odmawiającej dostępu do informacji publicznej związanej z zamówieniem publicznym?	169
84. Czy sankcje wynikające z ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji mogą mieć zastosowanie – a jeśli tak, to w jakim przypadku – w stosunku do osób realizujących zamówienia publiczne?	170
85. Czy i w jakiej sytuacji pracownik j.s.t. prowadzący postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego może podlegać sankcji z tytułu odpowiedzialności za przestępstwo przeciwko obrotowi gospodarczemu?	170
86. Co to są korekty finansowe za naruszenia prawa zamówień publicznych związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków funduszy UE?	172
87. Jakie są wysokość i metodologia naliczania korekt finansowych za naruszenia przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków funduszy UE?	172
88. Jakie środki odwoławcze przysługują beneficjentowi (j.s.t.), wobec którego zastosowano korekty finansowe za naruszenia ustawy – Prawo zamówień publicznych związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków funduszy UE?	173
5. Wykonywanie zadań j.s.t. w trybie partnerstwa publiczno-prywatnego (Maciej Perkowski)	175
89. Czym jest PPP oraz jakie są uwarunkowania prawno-ekonomiczne rozwoju partnerstwa międzysektorowego w Polsce?	175
90. Jakich korzyści mogą oczekiwać od PPP strony tej umowy?	178
91. Jakie zadania j.s.t. najlepiej nadają się do realizacji w formule PPP?	180
92. Jak powstaje PPP oraz jakie są obowiązki j.s.t. i partnerów prywatnych?	183
93. Jakie problemy występują w praktyce tworzenia i funkcjonowania PPP?	188
6. Wykonywanie zadań j.s.t. na obszarze objętym specjalną strefą ekonomiczną	189
94. W jakim celu i w jaki sposób tworzy się SSE? (Maciej Etel, Alicja Żukowska)	189
95. Jakie korzyści dla j.s.t. przynosi powstanie i funkcjonowanie SSE na obszarze ich właściwości? (Alicja Żukowska)	192
96. Kto zarządza SSE oraz jakie są relacje zarządu SSE z organami j.s.t.? (Maciej Etel)	194
97. Na jakie korzyści mogą liczyć przedsiębiorcy wykonujący działalność gospodarczą na terenie SSE? (Maciej Etel)	196
98. Czym jest i kto wydaje zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie SSE uprawniające do korzystania z pomocy publicznej oraz jaki jest udział organów j.s.t. w wydawaniu takich zezwoleń? (Maciej Etel)	198
99. W jaki sposób się ustala i od czego uzależnia wysokość pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcy z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej na terenie SSE? (Alicja Żukowska)	201

Rozdział 4

Organizacja i finansowanie wspólnych przedsięwzięć związków

międzykomunalnych (Małgorzata Ofiarska)	204
100. Jakie są istota, cele i sposoby tworzenia związków międzykomunalnych?	204
101. Jakie są podstawowe formy prawne realizacji wspólnych przedsięwzięć przez związki międzykomunalne?	206
102. Jaki jest podział kompetencji między organy związku międzykomunalnego w zakresie podejmowania i realizacji wspólnych przedsięwzięć na rzecz uczestników związku?	208
103. Jakie są główne źródła finansowania wspólnych przedsięwzięć związków międzykomunalnych?	210
104. Jakie są zasady rozliczeń i udziału w kosztach wspólnych przedsięwzięć związku międzykomunalnego?	213
105. Jak zorganizowana jest gospodarka finansowa związku międzykomunalnego?	214
106. Czy finansowanie wspólnych przedsięwzięć związków międzykomunalnych podlega nadzorowi i kontroli regionalnych izb obrachunkowych?	219

Rozdział 5

Współpraca gospodarcza i finansowa j.s.t. z organami lokalnymi państw

sąsiednich (Małgorzata Ofiarska)	222
107. Na czym polega współpraca zagraniczna i jakie są sposoby jej nawiązywania przez j.s.t.?	222
108. Jakie są zasady organizacji i funkcjonowania europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej?	227
109. Jaki jest tryb przystępowania j.s.t. do europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej?	231
110. Jaki jest charakter prawny Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi oraz jakie są jej podstawowe regulacje dotyczące współpracy zagranicznej j.s.t.?	235
111. Na czym polega współpraca transgraniczna i jakie umowy mogą zawierać j.s.t. w celu jej prowadzenia?	237
112. Jakie są zasady i tryb przystępowania j.s.t. do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych?	239
113. Jakie są istota i standardowe elementy treści umów miast partnerskich?	243

Część II

Dochody oraz wydatki i rozchody j.s.t.	247
---	-----

Rozdział 6

Dochody własne j.s.t.	249
------------------------------------	-----

1. Uwagi ogólne (Leonard Etel)	249
---	-----

114. Co to są dochody własne j.s.t.?	249
115. Jakie są dochody własne gmin, powiatów i województw?	250
116. Jakie są możliwości wpływu samorządu terytorialnego na wielkość dochodów własnych?	252

2. Podatki lokalne (<i>Leonard Etel, Mariusz Popławski</i>)	253
117. Jakież podatki zasilają budżet gminy?	253
118. Dlaczego wpływów z podatków nie mają powiaty i województwa?	254
119. Dlaczego niektóre dochody podatkowe (podatek od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych, karta podatkowa) są realizowane przez państwowe organy podatkowe?	255
120. Jak jest znaczenie fiskalne dochodów podatkowych j.s.t.?	256
121. Jak są kompetencje organów j.s.t. w zakresie podatków i opłat zaliczanych do ich dochodów podatkowych?	257
122. Czego mogą dotyczyć uchwały podatkowe j.s.t.?	259
123. Jakim wymogom muszą odpowiadać uchwały podatkowe j.s.t.?	261
124. Jaka jest procedura podejmowania uchwał podatkowych j.s.t.?	265
125. W jakich terminach uchwały powinny być podejmowane?	270
126. Jak są ogłaszane uchwały podatkowe j.s.t.?	272
127. Jak należy oznaczać moment wejścia w życie uchwał podatkowych j.s.t.?	274
128. Kto i w jaki sposób sprawuje nadzór nad legalnością uchwał podatkowych j.s.t.?	275
129. Jak długo obowiązuje uchwała podatkowa?	278
3. Opłaty lokalne (<i>Grzegorz Liszewski</i>)	279
130. Jakie daniny publiczne zalicza się do opłat lokalnych i na jakich podstawach prawnych są one oparte?	279
131. Jakich opłat pobieranych przez j.s.t. nie zalicza się do opłat lokalnych i dlaczego?	281
132. Jak są uprawnienia i obowiązki organów j.s.t. w zakresie opłat lokalnych przewidzianych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych?	282
133. Jakież problemy i spory powstają w związku z nakładaniem i poborem opłat lokalnych przewidzianych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych?	284
134. Jak są uprawnienia i obowiązki organów j.s.t. w zakresie nakładania i pobierania opłat innych niż opłaty lokalne w rozumieniu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych?	287
135. Za co i jak j.s.t. pobierają opłatę skarbową oraz jakie powstają w tym zakresie wątpliwości i spory?	291
136. Co to jest opłata adiacencka, na jakiej podstawie prawnej się ją pobiera i jakie w tym zakresie wyłaniają się problemy?	294
137. Co to jest opłata planistyczna, na jakiej podstawie prawnej się ją pobiera i jakie w tym zakresie wyłaniają się problemy?	299
138. Czy do opłat stanowiących dochody j.s.t. innych niż opłaty lokalne należy stosować przepisy ordynacji podatkowej?	301
139. Jakież opłaty pobierają j.s.t. w związku z ochroną środowiska i gospodarczym korzystaniem ze środowiska (podstawy prawne i problemy)?	303
140. Jakież opłaty pobierają j.s.t. w związku z parkowaniem, zajęciem pasa drogowego oraz innymi formami korzystania z dróg (podstawy prawne i problemy)?	306
141. Jakież opłaty pobierają j.s.t. w związku z utrzymywaniem czystości i porządku w gminach oraz w związku z gospodarką odpadami (podstawy prawne i problemy)?	309

4. Udziały i inne dochody j.s.t. (Marcin Tyniewicki)	310
142. Jakie są zasady ustalania udziałów j.s.t. w podatkach dochodowych oraz na jakich zasadach j.s.t. mogą dochodzić roszczeń z tego tytułu?	310
143. Które z dochodów uzyskiwanych przez samorządowe jednostki budżetowe nie muszą być odprowadzane do budżetów j.s.t. i na jakich warunkach?	312
144. Na jakich zasadach samorządowe zakłady budżetowe są zobowiązane do dokonywania wpłat na rzecz budżetów j.s.t. i kiedy będą z tego obowiązku zwolnione?	314
145. Z jakich tytułów pobiera się dochody z majątku j.s.t.?	315
146. Jakie są zasady ustalania wysokości należności z majątku j.s.t.?	316
147. Jakie problemy mogą się pojawić w związku z dochodami j.s.t. z tytułu spadku, zapisu i darowizny?	317
148. Jakie kary pieniężne pobierają j.s.t. w związku z ochroną środowiska?	318
149. Jakie kary pieniężne stanowią dochód budżetów j.s.t. w związku z zarządzaniem drogami publicznymi?	319
150. Na jakich zasadach j.s.t. mogą otrzymywać dotacje od innych j.s.t. oraz jak przedstawia się kwestia dochodzenia ewentualnych roszczeń z tego tytułu (podstawy prawne i problemy)?	320
151. Które dochody j.s.t. należy uznać za należności cywilnoprawne, a które za niepodatkowe należności budżetowe oraz jakie są skutki tego rozróżnienia?	321
152. Na jakich zasadach są udzielane ulgi w spłacie należności cywilnoprawnych stanowiących dochody j.s.t. (podstawy prawne i problemy)?	323
153. Jaka jest istota niepodatkowych należności budżetowych, w tym dotacji podlegających zwrotowi?	323
154. Na jakich zasadach można dokonać potrącenia z tytułu dochodów j.s.t. stanowiących niepodatkowe należności budżetowe (podstawy prawne i problemy)?	325
155. Na jakich zasadach są przyznawane ulgi w spłacie niepodatkowych należności budżetowych stanowiących dochody j.s.t. (podstawy prawne i problemy)?	326
5. Udzielanie pomocy publicznej jako forma rezygnacji z dochodów własnych (Leonard Etel, Rafał Dowgier)	327
156. Do kogo jest skierowana pomoc publiczna?	327
157. Kiedy wsparcie dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą stanowi pomoc publiczną?	328
158. Jakie są rodzaje pomocy publicznej udzielanej przez j.s.t.?	330
159. W jakiej formie może być udzielana pomoc publiczna w zakresie podatków i opłat lokalnych?	331
160. Jakie obowiązki ciąży na gminnym organie podatkowym udzielającym pomocy <i>de minimis</i> w formie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych?	333
161. Jakie obowiązki ciąży na radzie gminy podejmującej uchwałę w sprawie zwolnień z podatku lub obniżenia stawek podatkowych, stanowiącą podstawę udzielania pomocy <i>de minimis</i> ?	335
162. Jakie obowiązki ciąży na podatniku ubiegającym się o pomoc publiczną?	335
163. W jaki sposób dokumentuje się udzielenie pomocy <i>de minimis</i> (zaświadczenia)?	336
164. Kiedy dotacja udzielana z budżetu j.s.t. jest pomocą publiczną?	337
165. Jakie są zasady opodatkowania środków dotacyjnych?	338

Rozdział 7

Dochody budżetu j.s.t. z subwencji (Zbigniew Ofiarski)	341
166. Jakie cechy odróżniają subwencję ogólną od dotacji celowej?	341
167. Jakie są gwarancje prawne właściwego planowania i wydatkowania środków w ramach subwencji ogólnej?	347
168. Jaka jest wewnętrzna struktura subwencji ogólnej dla j.s.t.?	352
169. Według jakich zasad ustalana jest część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin?	353
170. Według jakich zasad ustalana jest część wyrównawcza subwencji ogólnej dla powiatów?	355
171. Według jakich zasad ustalana jest część wyrównawcza subwencji ogólnej dla województw?	357
172. Jakie są zasady tworzenia i podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin?	358
173. Jakie są zasady tworzenia i podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów?	361
174. Jakie funkcje pełni część rekompensująca subwencji ogólnej dla gmin?	365
175. Jaki jest tryb ustalania uprawnień gmin do części rekompensującej subwencji ogólnej?	366
176. Jaka jest struktura części regionalnej subwencji ogólnej dla województw?	368
177. Jakie są ustawowe kryteria ustalania i podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla j.s.t.?	371
178. Jaka jest rola ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania w procedurze podziału części oświatowej subwencji ogólnej?	373
179. Jakie są zasady wyodrębniania oraz wykorzystania rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej?	375
180. Jakie są zasady tworzenia i wykorzystywania rezerwy subwencji ogólnej?	375
181. Czy obowiązkowe wpłaty dokonywane przez j.s.t. o ponadprzeciętnych dochodach ze źródeł podatkowych mają związek z równoważeniem budżetów j.s.t. w ramach procesu subwencjonowania?	376
182. Jakie obowiązki spoczywają na Ministrze Finansów w procesie subwencjonowania j.s.t.?	379
183. Na czym polega obowiązujący tryb rozliczania nienależnie pobranych przez j.s.t. kwot w ramach subwencji ogólnej?	381
184. W jakim zakresie przepisy ordynacji podatkowej stosuje się do nienależnie otrzymanych przez j.s.t. kwot części subwencji ogólnej?	384
185. Czy naruszenie zasad rozliczenia subwencji może zostać zakwalifikowane jako przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe?	384
186. Według jakich zasad ustalane są poszczególne części subwencji ogólnej dla nowych j.s.t.?	385
187. Czy udział subwencji ogólnej w dochodach j.s.t. nie jest zagrożeniem dla ich samodzielności finansowej?	386
188. Na czym polegają obiektywizacja i systemowość kryteriów ustalania oraz podziału poszczególnych kwot w ramach subwencji ogólnej?	389
189. Czy istnieje niebezpieczeństwo upodobnienia subwencji ogólnej do dotacji celowej?	391
190. Jaka jest rola RIO w procesie subwencjonowania j.s.t.?	392

Rozdział 8

Dochody budżetu j.s.t. z dotacji (<i>Anna Ostrowska</i>)	395
191. Czym jest dotacja jako dochód j.s.t. i jakie są jej rodzaje?	395
192. Jakie jest znaczenie finansowe dotacji otrzymywanych przez j.s.t.?	396
193. Jakie są rodzaje dotacji celowych otrzymywanych przez j.s.t.?	397
194. Jaki jest charakter prawny dotacji celowej dla j.s.t. na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej?	398
195. Czy j.s.t. przysługuje roszczenie z tytułu nieotrzymania dotacji celowej?	399
196. Jaki sąd jest właściwy w sprawach dotyczących dotacji dla j.s.t.?	401
197. Jaki jest charakter prawny dotacji celowej otrzymywanej z budżetu państwa na realizację własnych zadań bieżących i inwestycyjnych j.s.t.?	402
198. Jaka jest istota dotacji celowych na programy finansowane z udziałem bezzwrotnych środków zagranicznych oraz płatności w ramach budżetu środków europejskich?	405
199. Jaka jest struktura prawna dotacji celowej otrzymywanej przez j.s.t. na podstawie porozumień zawieranych z organami administracji rządowej oraz z innymi j.s.t.?	407
200. Jaki charakter mają środki otrzymywane przez j.s.t. z państwowych funduszy celowych (np. FP, PFRON)?	408

Rozdział 9

Wydatki i rozchody budżetowe j.s.t. – zagadnienia podstawowe

(<i>Joanna M. Salachna</i>)	411
201. Czym w świetle prawa są wydatki i rozchody j.s.t. oraz jaka jest różnica między nimi?	411
202. Jaki jest i od czego zależy zakres planowanych w budżecie j.s.t. wydatków?	413
203. Jakie są zasady klasyfikowania wydatków j.s.t. oraz kto je ustala?	417
204. Czy rezerwa budżetowa j.s.t. jest wydatkiem?	418
205. W jakich formach prawnych realizowane są wydatki j.s.t.?	419
206. Co to są wydatki bieżące i jaki jest ich wpływ na konstrukcję budżetu j.s.t.?	420
207. Z jakich źródeł mogą być finansowane wydatki bieżące j.s.t.?	421
208. Co to są wydatki majątkowe i jaki mają wpływ na konstrukcję budżetu j.s.t.?	422
209. Z jakich źródeł mogą być finansowane wydatki majątkowe j.s.t.?	422
210. Jakie zasady obowiązują przy dokonywaniu wydatków przez j.s.t. lub ich jednostki organizacyjne?	423
211. Z jakich źródeł mogą być finansowane rozchody budżetowe?	425
212. Czy j.s.t. mają pełną swobodę w zakresie udzielania pożyczek innym podmiotom?	425

Część III

Gospodarka budżetowa j.s.t.	427
--	-----

Rozdział 10

Wieloletnia prognoza finansowa j.s.t. (<i>Ewa Czołpińska, Joanna M. Salachna</i>)	429
213. Czym jest WPF j.s.t. i jaki jest jej prawny charakter? (<i>Joanna M. Salachna</i>)	429
214. Jaki jest zakres ustaleń zawieranych w WPF? (<i>Joanna M. Salachna</i>)	430

215. Jak powinna być skonstruowana WPF (jakie są jej części oraz załączniki do niej)? (Ewa Czołpińska)	432
216. Jak należy rozumieć ustawowy nakaz realności WPF i do kogo jest on kierowany? (Joanna M. Salachna)	432
217. Od czego zależy okres, na który ma być ustalana WPF? (Joanna M. Salachna)	434
218. Jakie ustalenia zawiera część normatywna (tekstowa) WPF? (Ewa Czołpińska)	435
219. Jaki jest zakres ustaleń dotyczących wielkości budżetowych przyjętych w WPF? (Ewa Czołpińska)	437
220. Jak interpretować nakaz zawarcia w WPF objaśnień prognozowanych wartości i gdzie winny być one zamieszczane? (Joanna M. Salachna)	437
221. Co powinien uwzględnić załącznik wieloletnich przedsięwzięć? (Ewa Czołpińska)	438
222. Z jaką szczegółowością można sporządzać wykaz przedsięwzięć wieloletnich i jakie są skutki przyjęcia poszczególnych wariantów? (Ewa Czołpińska)	439
223. Jakie dane powinna zawierać prognoza kwoty długu będąca częścią WPF? (Ewa Czołpińska)	440
224. Na jaki okres sporządzana jest zawarta w WPF prognoza kwoty długu? (Joanna M. Salachna)	442
225. Jak należy rozumieć nakaz zgodności wartości (danych) ujętych w WPF i w budżecie j.s.t.? (Joanna M. Salachna)	443
226. Jak kształtują się kompetencje organów j.s.t. w zakresie opracowywania i uchwalania WPF? (Joanna M. Salachna)	445
227. Jakie terminy obowiązują w procedurze opracowywania i uchwalania WPF? (Ewa Czołpińska)	446
228. Który organ i w jakim zakresie dokonuje zmian WPF? (Joanna M. Salachna)	446
229. Jakie są warunki dokonywania zmian w załączniku przedsięwzięć wieloletnich? (Ewa Czołpińska)	447
230. Jaka relacja występuje pomiędzy WPF a budżetem j.s.t. na etapie uchwalania i wykonywania uchwały budżetowej? (Joanna M. Salachna)	448
231. W jakim zakresie projekt WPF lub projekt zmian w WPF podlega opiniowaniu przez RIO? (Joanna M. Salachna)	450
232. Jakie kryteria stosuje RIO przy opiniowaniu projektu WPF lub projektu zmiany WPF? (Joanna M. Salachna)	451
233. Jakie skutki wywołuje negatywna opinia RIO o projekcie WPF lub o projekcie zmian w WPF? (Ewa Czołpińska)	452
234. Jak sprawowany jest nadzór RIO nad uchwaloną WPF lub jej zmianami? (Ewa Czołpińska)	453
235. W jakich przypadkach RIO stwierdza nieważność uchwały w sprawie WPF lub jej zmian i jakie są tego skutki dla j.s.t.? (Ewa Czołpińska)	453

Rozdział 11

Budżet j.s.t. i jego tworzenie

1. Budżet j.s.t. – zagadnienia podstawowe (Cezary Kosikowski)

236. Czym jest budżet j.s.t. i jakie są jego funkcje?	456
237. Na jakich zasadach opierają się tworzenie, wykonywanie i kontrola budżetu j.s.t.?	457
238. Co obejmuje proces tworzenia budżetu j.s.t. i do kogo należą zadania z tym związane?	459

239. Co powinna regulować uchwała organu stanowiącego j.s.t. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej (uchwały o prowizorium budżetowym) i uchwały o zmianie uchwały budżetowej oraz kto powinien przygotować jej projekt?	460
2. Fundusz sołecki (Rafał Trykozko)	465
240. Czym jest i czemu służy fundusz sołecki?	465
241. Czy tworzenie funduszu sołeckiego jest obowiązkowe?	465
242. Kto i na czyj wniosek uchwała fundusz sołecki?	466
243. Czy wniosek sołectwa określający przeznaczenie funduszu sołeckiego może być odrzucony, jeśli tak, to z jakich powodów i czy można odwoływać się od takiej decyzji?	466
244. Kto dysponuje funduszem sołeckim i odpowiada za jego gospodarkę?	468
245. Czy fundusz sołecki jest funduszem celowym w rozumieniu ustawy o finansach publicznych?	469
246. Czy fundusz sołecki dotyczy tylko sołectw, czy też innych jednostek pomocniczych gminy?	469
3. Zasady planowania budżetu j.s.t. (Ewa Czołpińska)	469
247. Kto i w jakiej formie określa założenia do projektu budżetu j.s.t. i jakim podmiotom są one przekazywane?	469
248. Jakie zadania należą do skarbnika i służb finansowych przy planowaniu budżetowym j.s.t.?	470
249. Jaka jest rola kierowników jednostek organizacyjnych j.s.t. w procesie planowania budżetu j.s.t.?	471
250. Jakie wskaźniki, w tym makroekonomiczne, powinny być brane pod uwagę przy planowaniu budżetu j.s.t. na kolejny rok i gdzie są one publikowane?	472
251. Jakie są zasady planowania dochodów j.s.t. i na podstawie jakich danych dochody te są planowane?	473
252. Jakie są zasady planowania wydatków budżetowych j.s.t. i na jakich parametrach jest ono oparte?	474
253. Kiedy i w jakiej formie j.s.t. otrzymuje potwierdzenie planowanych kwot dotacji i subwencji oraz planowanych kwot udziału w podatku dochodowym od osób prawnych i od osób fizycznych?	476
4. Projekt uchwały budżetowej (uchwały o prowizorium budżetowym, uchwały o zmianie uchwały budżetowej) (Cezary Kosikowski)	477
254. Do kogo należy inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej (uchwały o prowizorium budżetowym, uchwały o zmianie uchwały budżetowej) i jego opracowanie?	477
255. Co powinien zawierać projekt uchwały budżetowej?	478
256. Jak należy sporządzać plan dochodów budżetu j.s.t.?	479
257. Jak należy sporządzać plan wydatków budżetu j.s.t.?	480
258. Jak planuje się dochody i wydatki budżetu j.s.t. związane ze szczególnymi zasadami wykonywania tego budżetu?	481
259. Czy w projekcie uchwały budżetowej obowiązkowe jest planowanie rezerw budżetowych?	482
260. Czy projekt uchwały budżetowej musi przewidywać równowagę budżetu j.s.t.?	482

261. Czy projekt uchwały budżetowej powinien uwzględniać postanowienia WPF i w jakim zakresie?	483
262. Czy projekt uchwały budżetowej może zawierać postanowienia niezwiązane z budżetem j.s.t.?	483
263. Jakie dokumenty i materiały załącza się do projektu uchwały budżetowej?	483
264. Jak należy sporządzać uzasadnienie projektu uchwały budżetowej?	484
265. W jakim czasie należy zakończyć prace nad projektem uchwały budżetowej i komu trzeba go przedłożyć?	486
266. Czy możliwe jest dokonywanie autopoprawek w projekcie uchwały budżetowej po przedstawieniu go organowi stanowiącemu j.s.t. i RIO?	487
267. Jakie są konsekwencje prawne przedstawienia projektu uchwały budżetowej w wyznaczonym terminie lub w terminie późniejszym?	488
268. Czy projekt uchwały budżetowej jest jawny i podlega ogłoszeniu?	489
269. Czy przygotowanie projektu uchwały o prowizorium budżetowym jest fakultatywne, czy obowiązkowe, oraz czy zwalnia z obowiązku przygotowania projektu uchwały budżetowej?	490
270. Jakie wymagania powinien spełniać projekt uchwały o prowizorium budżetowym oraz kiedy i komu należy go przedstawić?	491
271. Czy projekt uchwały o prowizorium budżetowym podlega opiniowaniu przez RIO?	492
272. Jakie okoliczności uzasadniają przygotowanie projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej?	492
273. Jakim wymaganiom powinien odpowiadać projekt uchwały o zmianie uchwały budżetowej? ...	493
274. Czy projekt uchwały o zmianie uchwały budżetowej podlega opiniowaniu przez RIO?	494
275. Czy projekt uchwały o prowizorium budżetowym oraz projekt uchwały o zmianie uchwały budżetowej są jawne i podlegają ogłoszeniu?	494
276. Jakie błędy popełnia się najczęściej przy sporządzaniu projektu uchwały budżetowej (uchwały o prowizorium budżetowym, uchwały o zmianie uchwały budżetowej)?	494
5. Kontrola planowania budżetowego j.s.t. przez RIO (Agnieszka Gerasimiuk)	495
277. Jakie kryteria (formalne i merytoryczne) są stosowane przez składy orzekające RIO przy opiniowaniu projektu uchwały budżetowej j.s.t.?	495
278. W jakim zakresie projekt budżetu j.s.t. opiniowany jest poprzez pryzmat ustaleń zawartych w projekcie lub uchwale w sprawie WPF?	498
279. Pod jakim kątem RIO ocenia dochody i przychody zawarte w projekcie budżetu j.s.t.? ...	499
280. Pod jakim kątem RIO ocenia wydatki i rozchody zawarte w projekcie budżetu j.s.t.?	501
281. Na podstawie jakich kryteriów RIO ocenia prawidłowość części tekstowej (artykułowej) projektu uchwały budżetowej?	502
282. Jakie znaczenie dla oceny przez RIO projektu budżetu j.s.t. ma prawidłowość stosowanej w nim klasyfikacji budżetowej?	504
283. Czy RIO opiniuje tylko pierwotny projekt uchwały budżetowej, czy także przedłożone w późniejszym terminie autopoprawki organu wykonawczego?	505
284. Jakiego rodzaju błędy w projektach uchwał budżetowych j.s.t. stwierdza najczęściej RIO?	506
285. W jakich sytuacjach RIO wydaje negatywną opinię o projekcie budżetu j.s.t. i jakie są skutki prawne takiej opinii?	508

6. Uchwała budżetowa (uchwała o prowizorium budżetowym) oraz jej uchwalanie i ogłaszanie (Cezary Kosikowski)	509
286. Co powinna określać uchwała budżetowa i z jaką szczegółowością?	509
287. Jak powinna wyglądać poprawna redakcja uchwały budżetowej?	510
288. Co powinna zawierać część tekstowa (artykułowa) uchwały budżetowej (elementy obowiązkowe i fakultatywne)?	510
289. Czy plan dochodów i plan wydatków budżetu j.s.t. oraz inne plany finansowe zawarte w części tabelarycznej (rachunkowej) uchwały budżetowej mogą być nazywane załącznikami do uchwały budżetowej?	510
290. Co należy traktować jako załączniki do uchwały budżetowej?	511
291. Czy część artykułowa (tekstowa) i tabelaryczna (rachunkowa) uchwały budżetowej oraz załączniki do niej mają tożsamą, czy też różną moc prawną?	511
292. Czego nie powinna i nie może zawierać uchwała budżetowa?	511
293. Do kogo należy uchwalanie uchwały budżetowej i czy możliwe są odstępstwa od tej zasady?	512
294. W jakim terminie powinno nastąpić podjęcie uchwały budżetowej i jakie są konsekwencje prawne przekroczenia tego terminu?	512
295. Czy organ stanowiący j.s.t. musi podjąć uchwałę budżetową w wersji projektu przedstawionego przez zarząd j.s.t., czy też może ją zmienić?	513
296. Czy uchwała budżetowa powinna uwzględniać opinię RIO dotyczącą projektu uchwały budżetowej?	513
297. Czy organ stanowiący j.s.t. może nie podjąć uchwały budżetowej w ogóle i jakie wywołuje to konsekwencje prawne?	514
298. Czy do podejmowania uchwały budżetowej jest wymagana lub dopuszczalna odrębna procedura postępowania przed organem stanowiącym j.s.t.?	515
299. Jak w uchwale budżetowej oznacza się datę wejścia w życie i obowiązywania tego aktu?	516
300. Kto i jak ogłasza uchwałę budżetową?	516
301. Jak powinna wyglądać prawidłowa redakcja uchwały o prowizorium budżetowym?	516
302. Czy uchwała o prowizorium budżetowym podlega innej procedurze uchwalania i ogłaszania niż uchwała budżetowa?	517
303. Jak długo obowiązuje uchwała o prowizorium budżetowym i jakie wywiera skutki prawne?	517
304. Jakie wady mają najczęściej uchwały budżetowe j.s.t.?	517
7. Zmiana uchwały budżetowej (Cezary Kosikowski)	518
305. Czy podjęcie uchwały o zmianie uchwały budżetowej podlega ograniczeniom, a jeżeli tak, to jakim?	518
306. Jak powinna wyglądać prawidłowa redakcja uchwały o zmianie uchwały budżetowej?	519
307. Czym różni się zmiana uchwały budżetowej od zmian dokonywanych w planie dochodów i wydatków budżetu j.s.t. przez zarząd j.s.t. w toku wykonywania budżetu j.s.t.?	519
308. W jakim czasie można dokonać zmiany uchwały budżetowej oraz jak oznacza się wejście w życie i obowiązywanie uchwały o zmianie uchwały budżetowej?	520
309. Czy kompetencje i procedura podejmowania uchwały o zmianie uchwały budżetowej są inne niż w odniesieniu do uchwały budżetowej?	520
310. Jakie wady mają najczęściej uchwały o zmianie uchwały budżetowej?	520

311. Kto ponosi odpowiedzialność za gospodarkę finansową j.s.t. prowadzoną na podstawie dotychczasowej lub zmienionej uchwały budżetowej?	521
Rozdział 12	
Wykonywanie i obsługa kasowa budżetu j.s.t.	523
1. Zasady wykonywania budżetu (Ewa Czołpińska)	523
312. Co należy rozumieć przez pojęcie wykonywania budżetu j.s.t.?	523
313. Jakie są ogólne zasady wykonywania budżetu j.s.t.?	524
314. Na jakich zasadach j.s.t. pobierają i przekazują dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej?	526
2. Podział kompetencji w zakresie wykonywania budżetu j.s.t. (Ewa Czołpińska)	527
315. Jaka jest rola organu stanowiącego j.s.t. w procesie wykonywania budżetu?	527
316. Jakie uprawnienia ma organ wykonawczy j.s.t. w stosunku do jednostek organizacyjnych w kontekście wykonywania budżetu?	529
317. Jakie są obowiązki kierowników jednostek organizacyjnych związane z wykonywaniem budżetu j.s.t.?	530
318. Jakie uprawnienia i kiedy organ wykonawczy może przekazać kierownikom jednostek organizacyjnych?	530
319. Kto i w jakim zakresie decyduje o realizacji zadań przekraczających zakres zwykłego zarządu?	531
320. Kiedy i kto może postanowić o niewygasaniu wydatków budżetu j.s.t. z końcem roku budżetowego?	532
321. Na czym polega blokowanie wydatków i jakie wywołuje skutki?	533
3. Zaciąganie pożyczek i kredytów bankowych na działalność j.s.t. (Ewa Czołpińska)	534
322. Kto i na jakich zasadach może zaciągać kredyty i pożyczki na finansowanie potrzeb j.s.t.? ...	534
323. Kto dokonuje czynności prawnych związanych z podpisaniem umowy o kredyt bankowy lub o pożyczkę?	535
324. Jakie znaczenie ma odmowa kontrasygnaty skarbnika w przypadku umów kredytowych? ...	536
325. Na jakie cele j.s.t. mogą zaciągać kredyty, pożyczki lub emitować papiery wartościowe? ...	536
326. Kiedy j.s.t. musi uzyskać opinię RIO o możliwości spłaty kredytu?	537
4. Dysponenti budżetowi oraz ich funkcje i odpowiedzialność (Ewa Czołpińska)	538
327. Kto jest dysponentem środków budżetowych j.s.t.?	538
328. Jaką rolę w dysponowaniu środkami budżetowymi odgrywają kierownicy jednostek organizacyjnych?	539
329. Czy możliwe jest dysponowanie środkami budżetowymi j.s.t. przez podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych?	540
5. Udzielanie i rozliczanie dotacji budżetowych przez j.s.t. (Anna Ostrowska)	541
330. Jakie są istota i rodzaj dotacji udzielanych z budżetu j.s.t.?	541
331. Jakie są istota i rodzaje dotacji podmiotowych udzielanych z budżetu j.s.t.?	543
332. Jaką strukturę prawną powinna mieć dotacja przedmiotowa dla samorządowego zakładu budżetowego?	546

333. Jaki jest tryb udzielania pomocy finansowej innej j.s.t. w formie dotacji celowej?	547
334. Jakie są zasady udzielania dotacji celowych na zadania realizowane przez podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych?	548
335. Jaki charakter prawny i jaką treść ma umowa dotacyjna?	552
336. Jakie są generalne zasady rozliczania dotacji udzielanych z budżetu j.s.t.?	554
337. Jaką konstrukcję prawną ma decyzja w sprawie zwrotu dotacji?	555
338. Jakie są terminy zwrotu dotacji do budżetu j.s.t.?	556
339. Jakie są terminy naliczania odsetek od dotacji podlegających zwrotowi do budżetu j.s.t.?	558
6. Obsługa kasowa budżetu j.s.t. (Ewa Czołpińska)	559
340. Co to jest obsługa kasowa budżetu?	559
341. Jak realizowana jest zasada oddzielenia dyspozycji środkami pieniężnymi od kasowej obsługi budżetu?	559
342. Kto i na jakich zasadach wybiera bank do obsługi budżetu j.s.t.?	560
343. Jakie wyróżnia się rachunki bankowe dla obsługi budżetu j.s.t.?	561
Rozdział 13	
Finansowanie deficytu i długu publicznego j.s.t.	565
1. Deficyt budżetowy j.s.t. i zasady jego pokrywania (Joanna M. Salachna)	565
344. Co to jest deficyt budżetowy j.s.t. i na jakich etapach prowadzenia gospodarki finansowej może występować?	565
345. Na czym polega przejściowy deficyt budżetu j.s.t. i czym się różni od deficytu budżetowego?	566
346. Jakie są prawnie dopuszczalne granice deficytu budżetowego j.s.t.?	566
347. Jakie są konsekwencje występowania deficytu budżetowego części bieżącej oraz części majątkowej budżetu j.s.t.?	568
348. Jakie są źródła i zasady pokrywania (finansowania) deficytu budżetowego j.s.t.?	569
349. Jakie są źródła i zasady pokrywania (finansowania) przejściowego deficytu budżetu j.s.t.?	571
350. Jakie zobowiązania są zaliczane do długu j.s.t.?	571
351. Od jakich czynników zależy możliwość zaciągania długu przez j.s.t.?	572
352. Jakie pułapy zadłużenia j.s.t. obowiązują do 2013 r.?	573
353. Jak będą obliczane dopuszczalne granice długu j.s.t. od 2014 r.?	574
354. Jakie zobowiązania i pod jakimi warunkami nie są uwzględniane przy obliczaniu wskaźnika dopuszczalnego zadłużenia j.s.t.?	577
355. Jakie zasady obowiązują przy obliczaniu spłat zadłużenia członków związków j.s.t.?	578
356. Na jakiej podstawie RIO ocenia możliwość sfinansowania deficytu budżetowego j.s.t.?	580
357. Jakie są konsekwencje przekroczenia wskaźników zadłużenia j.s.t.?	581
358. Z jakich źródeł jest pokrywana (finansowana) spłata zadłużenia j.s.t.?	582
359. Jak są klasyfikowane w budżecie spłaty zadłużenia j.s.t.?	582
2. Zarządzanie długiem i finansowanie długu j.s.t. (Marzanna Poniatowicz)	583
360. Na czym polega istota i jakie są cele procesu zarządzania długiem j.s.t.?	583

361. Na czym polega specyfika zarządzania długiem w przypadku kredytów i pożyczek zaciąganych przez j.s.t.?	584
362. Na czym polega specyfika zarządzania długiem j.s.t. w przypadku obligacji komunalnych?	587
363. Jakie rodzaje ryzyka występują przy korzystaniu z instrumentów zwrotnego finansowania przez j.s.t.?	588
364. Jakie instrumenty j.s.t. mogą wykorzystywać w celu ograniczania ryzyka zadłużenia?	590
365. Jaka jest rola kontroli zarządczej w zarządzaniu długiem j.s.t.?	591
366. Jaką rolę odgrywa WPF w zakresie procesu zarządzania długiem j.s.t.?	593
367. Na czym polega rating komunalny jako instrument zarządzania długiem lokalnym?	594
368. Jaką rolę w zakresie zarządzania długiem j.s.t. odgrywają instrumenty organizacyjno-instytucjonalne?	595
369. Jaką rolę w zakresie zarządzania długiem j.s.t. odgrywają instrumenty informacyjno-promocyjne (komunikacji marketingowej)?	596

Część IV

Fundusze celowe i środki unijne w gospodarce finansowej j.s.t.	599
---	-----

Rozdział 14

Finansowanie zadań j.s.t. ze środków funduszy celowych (Jolanta Szolno-Koguc)	601
--	-----

1. Uwagi ogólne	601
------------------------	-----

370. Dlaczego j.s.t. nie mogą tworzyć funduszy celowych?	601
--	-----

371. Z jakich państwowych funduszy celowych mogą korzystać j.s.t.?	601
--	-----

2. Fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej	603
--	-----

372. Jaki jest status prawny i organizacja funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej?	603
---	-----

373. Czy i w jakim zakresie j.s.t. mogą korzystać ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej?	604
--	-----

374. Jakie są zasady udzielania dofinansowania w formie pożyczki, dotacji lub dopłaty do oprocentowania kredytu bankowego?	605
--	-----

375. Czy i w jakim zakresie j.s.t. mogą korzystać ze środków wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej?	607
--	-----

376. Jak należy rozliczać dofinansowanie ze środków Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej?	608
---	-----

3. Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych oraz Fundusz Termomodernizacji i Remontów	610
--	-----

377. Jakie są podstawy prawne, finansowanie oraz cele FRIK?	610
---	-----

378. Jakie są szczegółowe warunki i tryb uzyskania kredytu preferencyjnego ze środków FRIK?	610
---	-----

379. Jakie są zasady funkcjonowania Funduszu Termomodernizacji i Remontów oraz pod jakimi warunkami można uzyskać finansowanie z jego środków?	612
--	-----

Rozdział 15

Finansowanie j.s.t. ze środków Unii Europejskiej oraz z innych bezzwrotnych środków zagranicznych 614

1. Źródła i zasady finansowania (Marzanna Poniatowicz) 614

- 380. Z jakich funduszy europejskich j.s.t. może uzyskać wsparcie finansowe w ramach perspektywy finansowej 2007–2013? 614
- 381. Jakie są zasady i priorytety wsparcia finansowego w ramach EFRR? 616
- 382. Jakie są zasady i priorytety wsparcia finansowego w ramach EFS? 618
- 383. Jakie są zasady i priorytety wsparcia finansowego w ramach FS? 619
- 384. Na czym polega innowacyjność mechanizmów finansowania inwestycji samorządowych w ramach inicjatyw wspólnotowych JESSICA, JEREMIE, JASPER? 620
- 385. Jakie są możliwości i zasady uzyskania przez j.s.t. wsparcia finansowego w ramach funduszy Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego? 622
- 386. Jakie są możliwości i zasady uzyskania przez j.s.t. wsparcia finansowego w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy? 623
- 387. Jakie dokumenty strategiczne (unijne/krajowe) określają priorytety i obszary wykorzystania oraz system wdrażania funduszy unijnych w Polsce? 625
- 388. W jaki sposób zorganizowany jest instytucjonalny system zarządzania programami operacyjnymi w Polsce? 625
- 389. Jakie zmiany w zakresie wdrażania środków funduszy europejskich wprowadziła ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych? 627

2. Pozyskiwanie środków unijnych przez j.s.t. – zasady postępowania (Hubert Ostapowicz) 629

- 390. Co obejmuje pojęcie projektu współfinansowanego ze środków unijnych? 629
- 391. Jaki jest typowy model (schemat) projektu realizowanego przez j.s.t.? 630
- 392. W jaki sposób w j.s.t. powinien zostać zorganizowany proces formułowania projektów europejskich? 631
- 393. W jaki sposób należy zarządzać projektem w j.s.t. (struktura zarządzania, podział zadań i odpowiedzialności, system przepływu informacji)? 632
- 394. Na jakich zasadach j.s.t. może realizować projekty europejskie w partnerstwie z innym podmiotem, w tym podmiotem zagranicznym? 633
- 395. W jaki sposób j.s.t. powinna przeprowadzać analizę problemową stanowiącą podstawę i punkt wyjścia w procesie projektowania przedsięwzięć rozwojowych? 634
- 396. Jak należy określać zadania projektowe? 634
- 397. W jaki sposób należy planować produkty i rezultaty projektu na etapie jego formułowania? 635
- 398. W jaki sposób j.s.t. powinna kształtować budżet projektu, aby spełnić wymogi niezbędności i racjonalności wydatków? 636
- 399. Co to znaczy, że wydatek projektowy poniesiony przez j.s.t. jest kwalifikowalny? 637
- 400. Na czym polega specyfika zarządzania finansowego w projektach europejskich realizowanych przez j.s.t., ze szczególnym uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych? 637

401. Na czym polega proces monitorowania przebiegu realizacji projektu w j.s.t.?	638
402. Jakie są cele i kryteria ewaluacji projektów realizowanych przy udziale środków UE?	639
3. Zasady kontroli rozliczania środków pomocowych (Hubert Ostapowicz)	640
403. Jaka jest różnica pomiędzy monitorowaniem, ewaluacją a kontrolą rozliczania środków pomocowych?	640
404. Jakie akty prawne regulują proces kontroli rozliczania środków pomocowych?	641
405. Jakie instytucje są uprawnione do dokonywania kontroli rozliczania środków unijnych w j.s.t.?	642
406. Jakie są rodzaje i zasadnicze cele dokonywania kontroli projektów realizowanych przez j.s.t.?	643
407. Jaki jest tryb przeprowadzania kontroli projektów w siedzibie j.s.t.?	644
408. Jaki jest typowy zakres kontroli prawidłowości rozliczeń finansowych w projektach j.s.t.?	645
409. Jaki jest typowy zakres kontroli prawidłowości realizacji działań merytorycznych w projektach j.s.t.?	645
410. Jaki jest typowy zakres kontroli udzielania zamówień publicznych w projektach realizowanych przez j.s.t.?	646
411. Jaki jest typowy zakres kontroli poprawności udzielania pomocy publicznej w projektach realizowanych przez j.s.t.?	646
412. Na czym polegają tzw. kontrole krzyżowe?	647
413. Jakie mogą być ustalenia przeprowadzonych kontroli rozliczania środków unijnych?	648
414. Jakie mogą być przesłanki rozwiązania umowy o dofinansowanie projektu realizowanego przy udziale środków UE w wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych?	649

Część V

Sprawozdawczość, kontrola i nadzór oraz dyscyplina finansów publicznych w j.s.t. ... 651

Rozdział 16

Sprawozdawczość finansowa i budżetowa oraz absolutorium budżetowe

w j.s.t. (Ewa Czołpińska) 653

1. Sprawozdawczość finansowa 653

415. Jakie przepisy regulują zasady sporządzania sprawozdań finansowych j.s.t.?	653
416. Co składa się na sprawozdanie finansowe j.s.t.?	653
417. Co to jest bilans skonsolidowany j.s.t.?	654
418. Jakie są terminy sporządzania i przekazywania sprawozdań finansowych oraz bilansu skonsolidowanego j.s.t.?	654
419. Jakie znaczenie dla konstrukcji budżetu j.s.t. ma bilans z wykonania budżetu?	655
420. Jaka jest różnica między sprawozdawczością finansową a budżetową j.s.t.?	655
421. Czy przepisy przewidują możliwość korygowania sprawozdań finansowych?	656

2. Sprawozdania budżetowe oraz w zakresie długu j.s.t. 656

422. Jakie akty prawne regulują zasady sporządzania i przekazywania sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań z zakresu operacji finansowych j.s.t.?	656
---	-----

423. Jakie rodzaje sprawozdań budżetowych muszą sporządzać j.s.t.?	657
424. Jakie są sposoby, formy i terminy przekazywania poszczególnych sprawozdań?	657
425. Kto jest zobligowany do sporządzania i przekazywania sprawozdań?	658
426. Jakie są zasady agregowania danych w sprawozdaniach?	659
427. Jakie są ogólne zasady sporządzania sprawozdań budżetowych?	660
428. Na co należy zwrócić szczególną uwagę, sporządzając sprawozdanie Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych j.s.t.?	660
429. Jakie reguły kontrolne obowiązują przy sporządzaniu sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych j.s.t.?	663
430. Dlaczego prawidłowość danych wykazanych w sprawozdaniu Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych gminy i miasta na prawach powiatu jest tak istotna dla finansów j.s.t.?	664
431. Jak powinno się bilansować sprawozdanie Rb-NDS o nadwyżce (deficycie) j.s.t. i o czym świadczą dane wykazane w tym sprawozdaniu?	665
432. Jak powinno się sporządzać sprawozdanie Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych j.s.t.?	667
433. Jakie są zasady sporządzania sprawozdania Rb-30S z wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych?	669
434. Co należy wykazać w sprawozdaniu Rb-34S z wykonania dochodów i wydatków na wyodrębnionym rachunku dochodów przy jednostkach budżetowych funkcjonujących na podstawie ustawy o systemie oświaty?	670
435. Jakie informacje zawiera sprawozdanie Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych j.s.t. i dlaczego jest ono istotne?	670
436. Dlaczego j.s.t. i ich jednostki organizacyjne sporządzają sprawozdanie Rb-WSa o wydatkach strukturalnych poniesionych przez j.s.t.?	671
437. Jakie są ogólne zasady sporządzania i rodzaje sprawozdań z zakresu operacji finansowych j.s.t.?	672
438. Jakie rodzaje sprawozdań z zakresu operacji finansowych są sporządzane na poszczególnych szczeblach jednostek?	673
439. Czym różnią się zasady wykazywania należności j.s.t. w sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów od zasad dotyczących sprawozdania Rb-27S?	673
440. Jakiego rodzaju należności są wykazywane w sprawozdaniu Rb-N?	674
441. Dlaczego sprawozdanie Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji jest ważne z punktu widzenia sposobu liczenia długu publicznego?	676
442. Jaką definicję kredytów i pożyczek należy stosować, sporządzając sprawozdanie Rb-Z, i co mówi o tym instrukcja do sporządzania sprawozdań?	677
443. Czym muszą się charakteryzować umowy, w wyniku realizacji których powstały zobowiązania, aby móc je wykazać w danych uzupełniających sprawozdania Rb-Z?	678
444. Co oznaczają pojęcia pierwotnego terminu zapadalności i pozostałego terminu zapadalności dla potrzeb sporządzania sprawozdania Rb-UZ uzupełniającego o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych i jaki mają one wpływ na sposób wykazywania danych w tym sprawozdaniu?	679
445. Dlaczego j.s.t. sporządzają sprawozdania Rb-ZN o stanie zobowiązań oraz należności Skarbu Państwa z tytułu wykonywania przez j.s.t. zadań zleconych?	680

3. Absolutorium budżetowe i jego skutki prawne	681
446. Co to jest absolutorium budżetowe i jakie jest jego znaczenie?	681
447. Jaka jest rola komisji rewizyjnej organu stanowiącego j.s.t. w procesie absolutoryjnym?	682
448. Jak przebiega proces zatwierdzania sprawozdania z wykonania budżetu j.s.t. i sprawozdania finansowego j.s.t. przez organ stanowiący j.s.t.?	682
449. Czym powinien się kierować organ stanowiący j.s.t., podejmując decyzję w przedmiocie absolutorium?	684
450. Jakie są zadania RIO w procesie absolutorium budżetowego j.s.t.?	684
451. Czy brak bezwzględnej większości w głosowaniu nad udzieleniem absolutorium jest równoznaczny z nieudzieleniem absolutorium?	685
452. Co się dzieje w razie nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu j.s.t.?	686
Rozdział 17	
Nadzór i kontrola gospodarki finansowej j.s.t.	687
1. Nadzór i kontrola sprawowana przez RIO (Agnieszka Gerasimiuk)	687
453. Jaka jest różnica pomiędzy nadzorem a kontrolą sprawowaną przez RIO?	687
454. Na podstawie jakiego kryterium sprawowany jest nadzór nad aktami finansowymi j.s.t. i co ono oznacza w praktyce?	688
455. Na podstawie jakich kryteriów RIO przeprowadza kontrolę gospodarki finansowej j.s.t.?	689
456. W jakich przypadkach kolegium RIO decyduje o sporządzeniu raportu o stanie gospodarki finansowej j.s.t. i jaką pełni on funkcję?	690
457. Co może stanowić podstawę zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych i jak w prawidłowy sposób sporządzić takie zastrzeżenia?	692
458. Jaki charakter prawny mają wyniki kontroli RIO i czy przysługuje na nie środek zaskarżenia do sądu administracyjnego?	694
459. Jakiego rodzaju opinie wydają składy orzekające RIO?	694
460. W jakim terminie RIO zobligowana jest do wydania opinii?	695
461. W jakim trybie i do kogo składane jest odwołanie od opinii wydanej przez skład orzekający RIO?	695
462. Jakie typy uchwał i zarządzeń podlegają nadzorowi RIO?	696
463. Kto i w jakim terminie przedkłada RIO uchwały (zarządzenia) j.s.t.?	697
464. Jakie skutki wywołuje zaniechanie przedłożenia RIO uchwały (zarządzenia)?	698
465. Kto, w jakim czasie i trybie podejmuje decyzję o wszczęciu postępowania nadzorczego wobec uchwały (zarządzenia) j.s.t.?	698
466. Jak oblicza się termin, w którym RIO może wydać rozstrzygnięcie nadzorcze?	699
467. W jakich przypadkach RIO może zaskarżyć uchwałę (zarządzenie) j.s.t. do sądu administracyjnego?	700
468. Kiedy kolegium RIO orzeka o istotnym, a kiedy o nieistotnym naruszeniu prawa?	700
469. Jakiego rodzaju błędy występują najczęściej w praktyce sprawowania przez RIO nadzoru nad aktami j.s.t.?	702
470. Jakie skutki prawne i faktyczne wywołuje rozstrzygnięcie nadzorcze zawarte w uchwale kolegium RIO (w zależności od rodzaju rozstrzygnięcia)?	705
471. Co dla j.s.t. oznacza wstrzymanie wykonania uchwały budżetowej, w stosunku do której stwierdzono istotne naruszenie prawa?	706

2. Kontrola skarbowa (Wojciech Stachurski)	707
472. Czym jest kontrola skarbową?	707
473. Jakich obszarów działalności j.s.t. może dotyczyć kontrola skarbową?	708
474. W jakim zakresie kontrola skarbową może obejmować gospodarowanie przez j.s.t. środkami publicznymi?	709
475. W jakich formach procesowych kontrola skarbową może być wykonywana wobec j.s.t.?	710
476. Jak ustalić właściwość organów kontroli skarbowej wobec j.s.t.?	712
477. Jak przebiega postępowanie kontrolne wobec j.s.t.?	715
478. Jakie akty kończą postępowanie kontrolne i jakie przysługują od nich środki zaskarżenia?	716
479. Jak wygląda procedura audytu wykonywanego przez kontrolę skarbową?	719
480. Na czym polega kontrola skarbową oświadczeń majątkowych składanych przez pracowników j.s.t.?	721
481. Jakie pozaprocessowe obowiązki ciąży na j.s.t. wobec kontroli skarbowej?	723
3. Kontrola sądowa oraz quasi-sądowa aktów finansowych j.s.t. (sądy administracyjne, samorządowe kolegia odwoławcze) (Piotr Pietrasz)	724
482. Jakie są zadania SKO w systemie kontroli indywidualnych aktów finansowych j.s.t.?	724
483. Jakie są zasady poddawania kontroli SKO indywidualnych aktów finansowych j.s.t. z zastosowaniem zwyczajnych środków prawnych?	725
484. Jakie są zasady poddawania kontroli SKO indywidualnych aktów finansowych j.s.t. w przypadku wznowienia postępowania?	728
485. Jakie są zasady poddawania kontroli SKO indywidualnych aktów finansowych j.s.t. w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia)?	731
486. Na czym polega zasada sądowej ochrony samodzielności j.s.t.?	733
487. Jakie formy działania organów administracji publicznej związane ze sferą finansów publicznych j.s.t. podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego?	735
488. Jakie wyroki może wydawać wojewódzki sąd administracyjny?	739
489. Czy j.s.t. może zaskarżyć wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego do NSA?	742
490. Jakie są skutki orzeczeń sądów administracyjnych w odniesieniu do prowadzonych przez j.s.t. postępowań, w których są wydawane indywidualne akty finansowe?	744
Rozdział 18	
Odpowiedzialność za gospodarkę finansową j.s.t. oraz z tytułu dyscypliny finansowej	749
1. Odpowiedzialność organów j.s.t. za gospodarkę finansową j.s.t.	
(Joanna M. Salachna, Rafał Trykozko)	749
491. Czy organ stanowiący j.s.t. odpowiada za podjęcie uchwały niezgodnej z prawem?	749
492. Za co jest odpowiedzialny organ wykonawczy j.s.t. w zakresie wykonywania ogólnego nadzoru nad realizacją budżetu j.s.t.?	749
493. Czy można pociągnąć do odpowiedzialności karnej organy j.s.t. z tytułu prowadzenia gospodarki finansowej j.s.t. w sposób niezgodny z prawem?	750
494. Czy organy j.s.t. mogą ponosić odpowiedzialność cywilną z tytułu skutków niezgodnego z prawem prowadzenia gospodarki finansowej j.s.t.?	750

495. Na jakich przesłankach oparta jest odpowiedzialność z tytułu naruszenia zasad lub trybu udzielania dotacji, a także zasad rozliczania przekazanych dotacji?	753
496. Jakie skutki wywołuje niezłożenie oświadczeń majątkowych przez osoby wchodzące w skład organu wykonawczego j.s.t. oraz przez radnego?	756
497. Czy przekroczenie limitu zadłużenia j.s.t. jest przesłanką odpowiedzialności?	757
498. Czy nieuchwalenie w roku budżetowym stawek podatków i opłat lokalnych jest podstawą odpowiedzialności organów j.s.t.?	759
499. Czy zaniżenie ceny sprzedawanej nieruchomości stanowi przesłankę odpowiedzialności organu wykonawczego j.s.t.?	759
500. Jaki rodzaj odpowiedzialności może powodować nieprawidłowy wybór wykonawcy zamówienia publicznego?	760
501. Kto odpowiada za nieprawidłowości przy udzieleniu zamówienia publicznego – zawierający umowę czy komisja przetargowa?	761
502. Kto odpowiada za wydatkowanie funduszu sołeckiego na zadania uchwalone przez zebranie wiejskie?	762
503. Czy przesłankę odpowiedzialności stanowi wypłacenie wynagrodzeń pracownikom mimo braku środków w planie finansowym?	763
504. Co stanowi przesłankę odpowiedzialności kierownika jednostki za nieprawidłowości w zorganizowaniu kontroli zarządczej w jednostce?	764
505. Czy niewykonywanie zaleceń pokontrolnych (np. RIO) powoduje odpowiedzialność, a jeśli tak, to jaką i czyją?	766
2. Odpowiedzialność pracowników urzędu j.s.t. w zakresie gospodarki finansowej j.s.t.	
<i>(Joanna M. Salachna, Rafał Trykozko)</i>	767
506. Czy pracownik urzędu j.s.t. ponosi odpowiedzialność za gospodarkę finansową j.s.t.?	767
507. W jakim zakresie odpowiedzialność za gospodarkę finansową j.s.t. ponosi skarbnik (główny księgowy)?	767
508. Jakie konsekwencje dla skarbnika powoduje odmowa udzielenia kontrasygnaty?	768
509. Czy podpis skarbnika złożony na fakturze lub umowie mimo braku w budżecie środków na ich realizację powoduje powstanie odpowiedzialności?	770
510. Czy pracownik urzędu wykonujący polecenie przełożonego ponosi odpowiedzialność za nieprawidłowości w zakresie gospodarki finansowej j.s.t.?	770
511. Czy pracownik urzędu ponosi odpowiedzialność z tytułu wykonania czynności nienależącej do zakresu jego obowiązków?	771
512. Czy pracownik urzędu może być pociągnięty do odpowiedzialności na podstawie przepisów działu V kodeksu pracy za szkodę wyrządzoną dla gospodarki finansowej j.s.t.?	772
513. Jakie skutki prawne wywołuje niezłożenie oświadczenia majątkowego przez zobowiązanego do tego pracownika urzędu?	773
514. Czy pracownik urzędu może odpowiadać własnym majątkiem za spowodowanie nieprawidłowości w gospodarce finansowej j.s.t.?	774
515. Czy pracownik urzędu może odpowiadać z tytułu przekroczenia upoważnienia do dokonywania wydatków?	774
516. Czy pracownik urzędu może być zobowiązany do zwrotu otrzymanego wynagrodzenia za pracę, jeżeli zostało ono ustalone niezgodnie z przepisami?	775

517. Czy pracownik urzędu ponosi odpowiedzialność za czyny popełnione podczas wykonywania zastępstwa za innego pracownika?	776
518. Który z pracowników j.s.t. ponosi odpowiedzialność i jakiego rodzaju za naliczenie należności j.s.t. w kwocie niższej niż należna?	777
519. Czy pracownik, który dokonał inwentaryzacji niezgodnie z zasadami ustawy o rachunkowości bądź zarządzeniem przełożonego w tym zakresie, może zostać pociągnięty do odpowiedzialności, a jeśli tak – to jakiej?	778
520. Czy kierownik jednostki może uczynić głównego księgowego odpowiedzialnym za wszystkie obowiązki w zakresie rachunkowości?	779
521. Czy pracownik urzędu j.s.t. ma obowiązek zawiadomienia właściwego organu o naruszeniu przez kierownika urzędu dyscypliny finansów publicznych i czy ponosi konsekwencje w razie niezawiadomienia?	780
3. Odpowiedzialność innych podmiotów w zakresie dotyczącym gospodarki finansowej j.s.t. (Joanna M. Salachna, Rafał Trykozko)	781
522. Jaką odpowiedzialność ponosi kierownik jednostki budżetowej w zakresie gospodarki finansowej j.s.t.?	781
523. Czy podmioty pobierające środki stanowiące dochody budżetów j.s.t. ponoszą odpowiedzialność za nieterminowe przekazanie lub nieprzekazanie tych środków?	782
524. Czy istnieje możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności Skarbu Państwa z tytułu nieprzekazania subwencji i dotacji należnych j.s.t.?	783
525. O czym świadczy akceptacja czynności przez radcę prawnego j.s.t. i czy zwalnia ona inne osoby z odpowiedzialności z tytułu realizacji tej czynności?	783
526. Czy osoba pełniąca społecznie funkcję w j.s.t. może ponosić odpowiedzialność za niezgodne z prawem działania j.s.t., a jeśli tak – to jakiego rodzaju?	784
527. Czy sołtys ponosi odpowiedzialność za nieterminowe przedłożenie wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wniosku w sprawie wykorzystania funduszu sołeckiego?	785
528. Czy kierownik jednostki organizacyjnej j.s.t. odpowiada za wykazanie w sprawozdaniu danych niezgodnych z ewidencją, jeżeli księgi rachunkowe prowadzi osoba niebędąca jego pracownikiem (np. główny księgowy zespołu obsługi szkół)?	785
529. Za co i jak odpowiada inkasent podatków i opłat lokalnych?	786
530. Czy można pociągnąć do odpowiedzialności inspektora nadzoru za odebranie wadliwie wykonanej inwestycji?	787
531. Czy kolegium RIO może ponieść konsekwencje niezgodnego z prawem wykonywania nadzoru nad uchwałami organów j.s.t.?	788
4. Odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych (Joanna M. Salachna, Rafał Trykozko)	788
532. Jakie akty prawne i w jakim zakresie regulują odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych?	788
533. W jakich przypadkach nie stosuje się zasad odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych?	790
534. Czy i ewentualnie w jakim zakresie odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest zależna od innych rodzajów odpowiedzialności prawnej?	792

535. Kto (jakie kategorie podmiotów) podlega odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych?	792
536. Jakie ogólne przesłanki powodują możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych?	794
537. Jak należy rozumieć stwierdzenie, że odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest ponoszona za zachowania zawinione?	794
538. Czy możliwe jest przypisanie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zarówno organowi wykonawczemu jednoosobowemu, jak i organowi kolegialnemu (zarządowi) j.s.t.?	796
539. Czy możliwe jest przypisanie radnemu odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych?	797
540. Kto podlega odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jako kierownik jednostki i jakie są lub mogą być skutki takiej odpowiedzialności?	797
541. Kiedy kierownik jednostki może wypełnić znamiona czynów związanych z nieprawidłowościami w organizacji kontroli zarządczej?	798
542. Co jest decydujące dla ponoszenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez podmioty spoza sektora finansów publicznych?	798
543. Czy i w jakich przypadkach odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych może być ponoszona za cudze zachowania?	799
544. Na jakich przesłankach oparta jest odpowiedzialność w przypadku wydania polecenia lub upoważnienia do działania?	801
545. Co oznacza zgłoszenie sprzeciwu wobec uchwały zawierającej polecenie lub upoważnienie do popełnienia czynu karalnego i jakie powoduje skutki?	802
546. Czy odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponoszą osoby wstrzymujące się od głosowania za uchwałą zawierającą polecenie lub upoważnienie do popełnienia czynu karalnego?	803
547. Które czyny może popełnić tylko główny księgowy lub osoba przez niego upoważniona?	803
548. Jakie zachowania dotyczące należności j.s.t. lub ich jednostek organizacyjnych stanowią naruszenia dyscypliny finansów publicznych?	805
549. Czy nieustalenie w umowie cywilnoprawnej kar umownych lub odsetek może być traktowane jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych?	806
550. Co oznacza niedochodzenie należności, które powoduje odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych?	807
551. Czy wójt (burmistrz, prezydent miasta) może zostać pociągnięty do odpowiedzialności przed komisją orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych z tytułu nieprawidłowości w pobieraniu należności podatkowych gminy?	807
552. W jakich przypadkach odpowiedzialnością objęte są rozliczenia pomiędzy j.s.t. a jej jednostkami organizacyjnymi?	808
553. Kiedy (w jakich przypadkach) zaistnieje naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z udzielaniem dotacji przez j.s.t.?	809
554. Kiedy (w jakich przypadkach) powstaje odpowiedzialność w związku z wykorzystywaniem dotacji udzielonej przez j.s.t.?	809
555. Jakie zmiany planów finansowych j.s.t. lub jej jednostek organizacyjnych skutkują odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych?	811

556. Kiedy i w jakich okolicznościach czynem karalnym będzie dokonanie wydatku przez j.s.t. lub jej jednostkę organizacyjną?	813
557. W jakich przypadkach dysponowanie rezerwą wywoła odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych?	814
558. Kiedy zaniechanie realizacji zobowiązań wywoła odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i kto ją będzie ponosił?	815
559. Jakie nieprawidłowości w zakresie trybu postępowania o zamówienie publiczne będą powodować odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i kto ją będzie ponosił?	816
560. Jakie nieprawidłowości w związku z zawieraniem umów o zamówienie publiczne będą powodować odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i czyja to będzie odpowiedzialność?	816
561. W jakich przypadkach odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych mogą ponieść osoby uczestniczące w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego?	817
562. Jakie nieprawidłowości w związku z zawieraniem umów koncesji będą powodować odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i czyja będzie to odpowiedzialność?	819
563. W jakich okolicznościach i kto będzie ponosił odpowiedzialność za zaniechanie przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji?	819
564. Kto ponosi odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z nieprawidłowościami w zakresie sprawozdawczości finansowej?	820
565. W jakich przypadkach popełnienie czynu określonego w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie będzie wywoływać odpowiedzialności?	823
566. Kto ocenia znikomość szkodliwości czynu, który skutkuje niedochodzeniem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych?	824
567. Jakie organy i w jakim zakresie orzekają o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z funkcjonowaniem j.s.t.?	824
568. Kto pełni funkcje oskarżycielskie w postępowaniu w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych i jakie ma w związku z tym kompetencje?	825
569. Czy organy j.s.t. lub kierownicy jednostek organizacyjnych mają obowiązek zawiadomiania właściwego organu o podejrzeniu popełnienia w ich jednostkach naruszenia dyscypliny finansów publicznych?	826
570. Jakie są strony postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych i jakie przysługują im w związku z tym kompetencje?	827
571. Jakie uprawnienia przysługują obwinionemu w trakcie postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych?	827
572. Jakiego rodzaju dowody są uwzględniane w trakcie postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych i jaką mają moc?	828
573. Jakiego rodzaju orzeczenia wydają komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych?	830
574. Jakie kary grożą za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i jakie są zasady ich wymiaru?	831
575. Kiedy można złagodzić karę lub odstąpić od jej wymierzenia?	832

576. Jakie konsekwencje może powodować ukaranie pracownika j.s.t. lub jej jednostki organizacyjnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych?	833
577. Co oznaczają, kiedy następują i jakie wywołują skutki przedawnienie karalności oraz zatarcie ukarania?	833
578. Do kogo, w jakim terminie i kto może złożyć odwołanie od orzeczenia wydanego przez komisję orzekającą?	834
579. Jakie orzeczenia i w jakich sprawach wydaje GKO?	835
580. Kiedy, komu przysługuje i jakie wywołuje skutki skarga do sądu administracyjnego na orzeczenie wydane w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych?	836

Część VI

Wzory uchwał, decyzji, umów i innych dokumentów stosowanych przez j.s.t.	839
--	------------

1. Wzory dotyczące form organizacyjno-prawnych działalności gospodarczej j.s.t.

Wzór 1. Uchwała Rady Gminy (Rady Miejskiej) w sprawie utworzenia samorządowego zakładu budżetowego (<i>Cezary Kosikowski</i>)	841
Wzór 2. Uchwała Rady Miejskiej w sprawie likwidacji komunalnego zakładu budżetowego (<i>Cezary Kosikowski</i>)	844
Wzór 3. Uchwała Rady Miejskiej w sprawie przekształcenia komunalnego zakładu budżetowego w jednoosobową spółkę akcyjną gminy (<i>Cezary Kosikowski</i>)	845
Wzór 4. Uchwała Rady Gminy w sprawie utworzenia jednoosobowej spółki z o.o. dla prowadzenia działalności gminy poza sferą użyteczności publicznej (<i>Cezary Kosikowski</i>)	847
Wzór 5. Uchwała Rady Miejskiej w sprawie przystąpienia miasta do spółki akcyjnej (<i>Cezary Kosikowski</i>)	849
Wzór 6. Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym (<i>Maciej Perkowski</i>)	850

2. Wzory dotyczące współpracy j.s.t. (*Małgorzata Ofiarska*)

Wzór 7. Typowy statut związku międzykomunalnego	872
Wzór 8. Utworzenie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej	892
Wzór 9. Porozumienie o współpracy transgranicznej	894
Wzór 10. Umowa o współpracy przygranicznej	896

3. Wzory uchwał dotyczących danin lokalnych (*Leonard Etel, Mariusz Popławski*)

Wzór 11. Uchwała w sprawie stawek podatku od nieruchomości	899
Wzór 12. Uchwała w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości	901
Wzór 13. Uchwała w sprawie stawek podatku od środków transportowych	902
Wzór 14. Uchwała w sprawie opłaty od posiadania psów	904
Wzór 15. Uchwała w sprawie obniżenia ceny skupu żyta dla celów wymiaru podatku rolnego	906
Wzór 16. Uchwała w sprawie obniżenia kwoty stanowiącej średnią cenę sprzedaży drewna	907
Wzór 17. Uchwała w sprawie poboru podatków: rolnego, leśnego i od nieruchomości w drodze inkasa oraz określenia inkasentów i wynagrodzenia za inkaso	908
Wzór 18. Uchwała w sprawie określenia wzorów formularzy informacji i deklaracji podatkowych	910

Wzór 19. Uchwała w sprawie stawek opłaty targowej	913
Wzór 20. Uchwała w sprawie ustalenia miejscowości, w których pobiera się opłatę miejscową	915
Wzór 21. Uchwała w sprawie opłaty miejscowej	916
Wzór 22. Uchwała w sprawie opłaty uzdrowskiej	918
Wzór 23. Uchwała w sprawie opłaty prolongacyjnej	920
Wzór 24. Uchwała w sprawie zwolnienia gruntów, na których zaprzestano produkcji rolnej	921
4. Wzory aktów dotyczących innych dochodów j.s.t. (Marcin Tyniewicki)	923
Wzór 25. Uchwała w sprawie wydzielonego rachunku dochodów w samorządowych oświatowych jednostkach budżetowych	923
Wzór 26. Uchwała w sprawie przekazania nadwyżki środków obrotowych samorządowego zakładu budżetowego	926
Wzór 27. Uchwała w sprawie zasad umarzania, odraczania terminów spłaty i rozkładania na raty należności cywilnoprawnych	927
Wzór 28. Postanowienie w sprawie potrącenia niepodatkowych należności budżetowych	931
Wzór 29. Decyzja w sprawie odmowy potrącenia niepodatkowych należności budżetowych	933
5. Wzory uchwał w sprawie WPF (Ewa Czołpińska)	935
Wzór 30. Uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (część tekstowa)	935
Wzór 31. Uchwała w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej (część tekstowa)	938
6. Wzory uchwał w sprawach budżetowych (Cezary Kosikowski)	941
Wzór 32. Uchwała w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej (uchwały o prowizorium budżetowym, uchwały o zmianie uchwały budżetowej)	941
Wzór 33. Uchwała budżetowa	946
Wzór 34. Uchwała o prowizorium budżetowym	951
Wzór 35. Uchwała o zmianie uchwały budżetowej	956
Wzór 36. Uchwała w sprawie absolutorium budżetowego	958
7. Wzory uchwał i decyzji dotyczących dotacji (Anna Ostrowska)	961
Wzór 37. Uchwała w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek niepublicznych	961
Wzór 38. Uchwała w sprawie udzielenia pomocy finansowej innej j.s.t.	970
Wzór 39. Umowa o powierzenie realizacji zadania publicznego	971
Wzór 40. Decyzja w sprawie zwrotu dotacji	981
8. Wzory aktów dotyczących funduszu sołeckiego (Rafał Trykozko)	984
Wzór 41. Uchwała w sprawie wyrażenia (lub niewyrażenia) zgody na utworzenie funduszu sołeckiego	984
Wzór 42. Wniosek sołectwa w sprawie przeznaczenia funduszu sołeckiego	985
9. Wzory dokumentów dotyczących finansowania z państwowych funduszy celowych (Jolanta Szolno-Koguc)	986
Wzór 43. Wniosek o pożyczkę (dotację) z Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych	986
Wzór 44. Wniosek o przyznanie środków z wojewódzkiego lub Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	992

10. Wzory dokumentów dotyczących pozyskiwania środków unijnych lub ze źródeł zagranicznych (<i>Hubert Ostapowicz</i>)	995
Wzór 45. Umowa wewnątrzprojektowa o udzielenie pomocy publicznej zawieranej pomiędzy j.s.t. a beneficjentem pomocy publicznej	995
Wzór 46. Deklaracja uczestnictwa w projekcie na przykładzie operacji realizowanej przy udziale środków Europejskiego Funduszu Społecznego	999
Wzór 47. Przykładowy zakres czynności osób zaangażowanych w zarządzanie projektem w j.s.t.	1000
11. Wzory pism procesowych w sprawach dotyczących naruszenia dyscypliny finansów publicznych (<i>Joanna M. Salachna</i>)	1002
Wzór 48. Zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych	1002
Wzór 49. Wniosek Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych o ukaranie	1005
Wzór 50. Orzeczenie komisji orzekającej przy regionalnej izbie obrachunkowej	1009
AUTORZY	1013

WYKAZ SKRÓTÓW

AKTY PRAWA

- EKSL – Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607)
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- k.k.s. – ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)
- k.s.h. – ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.)
- o.p. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.)
- p.o.ś. – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.)
- pr. bank. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 z późn. zm.)
- p.z.p. – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.)
- rozporządzenie nr 1082/2006 – rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, s. 19)
- r.z.r.p.k. – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych,

	państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz. 861)
r.z.t.p.	– rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, s. 47)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, s. 13)
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 321E z 29.12.2006, s. 37)
u.d.p.	– ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.)
u.d.p.p.	– ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.)
u.f.p.	– ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.)
u.f.p. z 2005 r.	– ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.)
u.f.s.	– ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. Nr 52, poz. 420 z późn. zm.)
u.g.k.	– ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236)
u.g.n.	– ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.)
u.k.s.	– ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 41, poz. 214 z późn. zm.)
u.o.	– ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1300 z późn. zm.)
u.o.a.n.	– ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.)
u.o.n.d.f.	– ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.)
u.o.p.	– ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.)
u.o.s.	– ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 225, poz. 1635 z późn. zm.)
u.p.d.o.f.	– ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn.: Dz. U. Nr 51, poz. 307 z późn. zm.)
u.p.d.o.p.	– ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 z późn. zm.)

u.p.e.a.	– ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 z późn. zm.)
u.p.l.	– ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. Nr 200, poz. 1682 z późn. zm.)
u.p.o.l.	– ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 z późn. zm.)
u.p.p.	– ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 z późn. zm.)
u.p.p.p.	– ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 z późn. zm.)
u.p.r.	– ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 136 z późn. zm.)
u.p.s.	– ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.)
u.p.z.	– ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 z późn. zm.)
u.p.z.g.	– ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.)
u.r.i.o.	– ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.)
u.s.g.	– ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)
u.s.p.	– ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.)
u.s.s.e.	– ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 274 z późn. zm.)
ustawa o dochodach j.s.t.	– ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 z późn. zm.)
ustawa o EUWT	– ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej (Dz. U. Nr 218, poz. 1390)
ustawa wprowadzająca u.f.p.	– ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.)
u.s.w.	– ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.)
u.u.c.p.g.	– ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.)
u.z.p.p.r.	– ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.)

ORGANY I SĄDY

ETS	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości
GIKS	– Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej
GKO	– Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych
KIO	– Krajowa Izba Odwoławcza
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
RIO	– regionalna izba obrachunkowa
RKO	– regionalna komisja orzekająca
SKO	– samorządowe kolegium odwoławcze
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS	– Trybunał Sprawiedliwości
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UZP	– Urząd Zamówień Publicznych
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

CZASOPISMA

Fin. Kom.	– Finanse Komunalne
M. Pod.	– Monitor Podatkowy
NZS	– Nowe Zeszyty Samorządowe
PiP	– Państwo i Prawo
Prz. Pod.	– Przegląd Podatkowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Teryt.	– Samorząd Terytorialny

ORZECZNICTWO I PUBLIKATORY

Biul. NDFP	– Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych
Biul. SN	– Biuletyn Sądu Najwyższego
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
Dz. Urz. MF	– Dziennik Urzędowy Ministra Finansów
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSA WSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
OwSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych

INNE

BGK	– Bank Gospodarstwa Krajowego
EFRR	– Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFROW	– Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
EFS	– Europejski Fundusz Społeczny
EFTA	– Europejskie Porozumienie o Wolnym Handlu
EUWT	– europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej
EWT	– Europejska Współpraca Terytorialna
FP	– Fundusz Pracy
FRIK	– Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych
FS	– Fundusz Spójności
GUS	– Główny Urząd Statystyczny
j.s.t.	– jednostka samorządu terytorialnego
MFEOG	– Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego
NFOŚ	– Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NMF	– Norweski Mechanizm Finansowy
PFRON	– Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
PPP	– partnerstwo publiczno-prywatne
SIWZ	– specyfikacja istotnych warunków zamówienia
SSE	– specjalna strefa ekonomiczna
UOKiK	– Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
WPF	– wieloletnia prognoza finansowa
ZUS	– Zakład Ubezpieczeń Społecznych

WSTĘP

Finanse samorządowe stanowią obszerny fragment finansów publicznych. Odnoszą się do gospodarki finansowej j.s.t. (gmin, miast, powiatów, województw) oraz związków międzykomunalnych. Na co dzień finansami samorządowymi zajmuje się armia ludzi. Są to zarówno radni organów stanowiących j.s.t., jak i pracownicy urzędów tych jednostek, a także pracownicy licznych organów nadzoru i kontroli oraz osoby zaangażowane w postępowanie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wreszcie sędziowie sądów administracyjnych i członkowie samorządowych kolegiów odwoławczych orzekających w sprawach związanych z gospodarką finansową j.s.t. Wszyscy muszą dobrze znać i rozumieć istotę tej gospodarki.

Tymczasem jest to wiedza obszerna i trudna oraz ulegająca licznym zmianom. Praktyka radzi sobie z tym różnie. Najczęściej jednak potrzebuje pomocy ze strony nauki, chociażby w postaci szkoleń, komentarzy i poradników. Naprzeciw temu zapotrzebowaniu wychodzi właśnie niniejsza praca. Została ona przygotowana przez zespół autorów, którzy najczęściej łączą aktywność naukową z aktywnością w praktyce finansowej. Autorzy znają więc zarówno teorię, jak i praktykę. To właśnie dopiero z punktu widzenia teorii można dostrzec liczne nieprawidłowości występujące w praktyce. Złą praktykę należy zmieniać i poprawiać na działanie zgodne z prawem i jego zasadami. Dlatego w niniejszym opracowaniu przedstawiamy odpowiedzi na pytania, które nurtują praktyków. Nie zajmujemy uwagi czytelników wiedzą teoretyczną ani literaturą przedmiotu, chyba że jest to konieczne do wyjaśnienia danego zagadnienia. Zamieszczamy też wzory uchwał podejmowanych najczęściej przez organy stanowiące j.s.t. Pragniemy bowiem poprawić praktykę podejmowania takich uchwał.

Pod względem przedmiotowym niniejsza książka obejmuje w pełni tematykę finansów j.s.t., i to niezależnie od tego, czy jest nią gmina, powiat, czy województwo samorządowe lub związek międzykomunalny. Przedstawiamy też zagadnienia odnoszące się do współpracy z partnerami zagranicznymi. Omówieniu problematyki *stricte* finansowej towarzyszy opis zagadnień ustrojowych i organizacyjnych, a także wychodzących poza wąskie rozumienie gospodarki finansowej problemów działalności gospodarczej j.s.t., w tym z zakresu zamówień publicznych.

Treść opracowania jest podzielona na osiemnaście rozdziałów. Każdy z nich ma zaś dalszą wewnętrzną systematykę. Najważniejsze jest jednak to, że miejsce tradycyjnego opisu poszczególnych problemów zajmują odpowiedzi na pytania związane z danym blokiem zagadnień. Autorzy poszczególnych części opracowania stawiają zatem najpierw pytania, kierując się potrzebą ich sformułowania tylko wtedy, gdy takie pytania i wątpliwości pojawiają się w praktyce. Odpowiedzi na pytania mają natomiast nie tylko informować, lecz także uczyć sposobu rozumowania i samodzielnego rozwiązywania problemów przez praktyków.

Innego rodzaju formę pomocy dla praktyków stanowi zamieszczenie w książce podstawowych wzorów pism, uchwał, postanowień, wniosków lub formularzy urzędowych, które występują w sprawach będących przedmiotem odpowiedzi na pytania. Mają one pokazać, w jaki sposób powinno się sporządzać takie pisma.

Liczymy na to, że przyjęte założenia i poziom opracowania sprostają oczekiwaniom praktyków i że publikacja spotka się z uznaniem. Komentarz adresujemy zresztą do szerszej grupy odbiorców, ponieważ wśród nich powinni znaleźć się także studenci interesujący się problematyką finansów lokalnych i zamierzający podjąć pracę w praktyce samorządowej.

Cezary Kosikowski i Joanna M. Salachna
Białystok, styczeń 2012 r.

Część I

PODSTAWY PRAWNE GOSPODARKI FINANSOWEJ I DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ J.S.T.

Rozdział 1

REGULACJE PRAWNE I ZASADY GOSPODARKI FINANSOWEJ J.S.T.

(Cezary Kosikowski)

1. Jakie są źródła regulacji prawnych gospodarki finansowej j.s.t.?

Jednostki samorządu terytorialnego prowadzą gospodarkę finansową na podstawie przepisów prawa krajowego (polskiego) oraz częściowo także na podstawie przepisów międzynarodowego prawa finansowego (zob. odpowiedź na **pyt. 7**) i prawa finansowego UE (zob. odpowiedź na **pyt. 8**).

Zgodnie z przyjętą w art. 87 Konstytucji RP zasadą zamkniętego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego i ich hierarchią do prawa krajowego należą: Konstytucja RP (zob. odpowiedź na **pyt. 3**), ustawy (zob. odpowiedź na **pyt. 4**), rozporządzenia (zob. odpowiedź na **pyt. 5**) i akty prawa miejscowego (zob. odpowiedź na **pyt. 6**). W każdym z wymienionych aktów zakresy regulacji prawnych są różne, natura bowiem i przeznaczenie tych aktów są zróżnicowane.

Zakres regulacji prawnych dotyczących gospodarki finansowej j.s.t. jest szeroki. Wynika to nie tylko z szerokiego pojęcia gospodarki finansowej j.s.t. (zob. odpowiedź na **pyt. 2**), lecz także z tego, iż prawo finansowe j.s.t. nie jest w Polsce (w innych państwach też) skodyfikowane. Do gospodarki finansowej j.s.t. odnoszą się pewne regulacje wspólne wszystkim jednostkom sektora finansów publicznych, lecz także regulacje odrębne, właściwe tylko dla j.s.t., a czasami jedynie dla konkretnego rodzaju j.s.t. (gminy, powiatu, województwa samorządowego). Sprawia to, że wśród źródeł prawa finansowego j.s.t. znajdują się nie tylko ustawy i rozporządzenia, lecz także akty prawa miejscowego.

Katalog źródeł prawa finansowego j.s.t. jest szeroki również dlatego, że j.s.t. pozostają w relacjach z licznymi organami władzy publicznej, którym powierzono funkcje nadzorcze lub kontrolne wobec j.s.t. (np. z regionalnymi izbami obrachunkowymi, komisjami orzekającymi w sprawach naruszenia dyscypliny finansów publicznych).

Prawo finansowe j.s.t. oraz jego stosowanie jest przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a także sądów administracyjnych i samorządowych kolegiów odwoławczych. Oznacza to, że organom j.s.t. i pracownikom urzędów j.s.t. powinny być znane nie tylko przepisy prawa finansowego j.s.t., lecz także związane z nim orzecznictwo. Tożsame stwierdzenie należy odnieść do konieczności znajomości regulacji zawartych w prawie i orzecznictwie międzynarodowym oraz unijnym.

2. Co uważa się za zasady gospodarki finansowej j.s.t. i jakie mają one znaczenie?

Mianem gospodarki finansowej oznacza się na ogół zespół czynności faktycznych i prawnych polegających na pozyskiwaniu środków pieniężnych oraz ich posiadaniu i korzystaniu z nich zgodnie z celami i zadaniami danej jednostki organizacyjnej i obowiązujących ją reguł postępowania ze środkami pieniężnymi.

Pojęcie gospodarki finansowej odnosi się zwykle do jednostki organizacyjnej, która w świetle prawa finansowego może być jednostką sektora finansów publicznych lub pozostawać poza tym sektorem. Z prawnego zaś punktu widzenia jednostki organizacyjne mają różne formy prawne, które wyróżnia się w prawie finansowym (jednostki budżetowe, instytucje budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, państwowe fundusze celowe, agencje wykonawcze, państwowe i samorządowe osoby prawne zaliczone do sektora finansów publicznych). Jednostki samorządu terytorialnego są jednostkami organizacyjnymi zaliczanymi do sektora finansów publicznych.

Jednostki organizacyjne, a zwłaszcza jednostki sektora finansów publicznych, do których odnoszą się publiczne środki pieniężne, nie mogą prowadzić gospodarki finansowej w sposób dowolny, i to nawet wtedy, gdy są jednostkami samodzielnymi pod względem prawnym i majątkowym. Gospodarka finansowa środkami publicznymi podlega reglamentacji prawnej, którą wyrażają przepisy prawa finansowego. Reglamentacja prawna gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych ma zarówno formę wspólnych zasad ogólnych finansów publicznych i wspólnych dla wszystkich jednostek rozwiązań prawnych, jak i formę odrębnych zasad szczegółowych odnoszących się jednolicie zarówno do gromadzenia środków publicznych, jak i do ich wydatkowania. Odrębne zasady odnoszą się także do planowania środków publicznych oraz do kontroli ich gromadzenia i wydatkowania, jak również ich posiadania (rachunki bankowe) i dokumentowania (rachunkowość i sprawozdawczość). Odrębne zasady i rozwiązania dotyczące gospodarki finansowej mogą wreszcie odnosić się do różnych pod względem prawnofinansowym jednostek organizacyjnych.

Wspomniane wyżej zasady gospodarki finansowej są pod względem prawnym zasadami prawnymi, ponieważ wynikają wprost lub pośrednio z obowiązujących przepisów prawa. Wyrażają je zwłaszcza przepisy Konstytucji RP (zob. odpowiedź na **pyt. 3**) oraz przepisy niektórych ustaw, jak np. ustawy o finansach publicznych oraz ustawy – Ordynacja podatkowa. Znaczenie zasad-norm polega na tym, że wyrażają one pewne reguły, którym są podporządkowane rozwiązania szczegółowe. Przepisy prawa finansowego należy zatem interpretować i stosować w zgodności z zasadami-normami, chyba że przepisy szczególne w sposób jednoznaczny przewidują odstępstwa i wyjątki od zasad. Ma wówczas zastosowanie reguła interpretacyjna, zgodnie z którą przepis szczególny ma pierwszeństwo przed przepisem ogólnym (*lex specialis derogat lex generalis*).

Zasady gospodarki finansowej wyłoniły się z postulatów nauki pod adresem praktyki (ustawodawcy i organów oraz sądów stosujących prawo), dotyczących zarówno

gromadzenia dochodów publicznych (tzw. zasady podatkowe), jak i ich planowania, kontroli oraz wydatkowania (tzw. zasady budżetowe). Postulaty te były utrwalane zarówno wtedy, gdy akceptował je ustawodawca, wprowadzając je do prawa obowiązującego, jak i wtedy, gdy znajdowały zastosowanie w orzecznictwie organów administracji publicznej i sądów.

Współcześnie zasady gospodarki finansowej mają przede wszystkim charakter normatywny, co nie przeczy znaczeniu pewnych zasad wykształconych w praktyce działania organów administracji publicznej i sądów (zob. odpowiedź na **pyt. 10**). Występuje również zmiana przedmiotowa i podmiotowa zasad gospodarki finansowej. Tak więc miejsce tradycyjnych zasad podatkowych zajmują zasady daninowe, miejsce tradycyjnych zasad budżetowych zajmują natomiast zasady ogólne finansów publicznych lub zasady ogólne sektora finansów publicznych, w szczególności zasady gospodarowania środkami publicznymi (zob. art. 42–49 u.f.p.). Zaczyna się proces wykształcania się odrębnych zasad gospodarki finansowej j.s.t., chociaż należą one do sektora finansów publicznych i podlegają przez to zasadom ogólnym tego sektora.

3. Jak Konstytucja RP reguluje zasady gospodarki finansowej j.s.t.?

W 1990 r. Polska powróciła do idei samorządu terytorialnego, który jest standardem światowym w zakresie organizacji życia społecznego. Początkowo konstytucyjną podstawę samorządu terytorialnego stanowiły znowelizowane i pozostawione w mocy przepisy Konstytucji PRL z 1952 r. Natomiast Konstytucja RP z 1997 r. poświęciła samorządowi terytorialnemu odrębny rozdział VII (art. 163–172). W tych ramach określono przyjętą koncepcję samorządu terytorialnego oraz wyrażono podstawowe zadania i kompetencje j.s.t. Zapewniono im samodzielność oraz udział w dochodach publicznych.

Samorząd terytorialny jest w Konstytucji RP postrzegany przede wszystkim jako forma podziału zadań, wydatków i dochodów publicznych pomiędzy państwo a j.s.t. Zgodnie z art. 163 Konstytucji RP samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez j.s.t. jako zadania własne (art. 166 ust. 1). Ustawa może zlecić tym jednostkom wykonywanie innych zadań publicznych (art. 166 ust. 2). Konstytucyjny status samorządu terytorialnego w Polsce obejmuje ponadto wskazanie na osobowość prawną j.s.t. oraz na przysługujące im prawo własności i inne prawa majątkowe, a także na sądową ochronę samodzielności tych jednostek (art. 165).

Podstawową j.s.t. jest gmina. Natomiast od 1999 r. funkcjonują także inne j.s.t., a mianowicie powiat i województwo samorządowe. Podstawowy problem organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego polega na przeprowadzeniu podziału zadań, wydatków i dochodów pomiędzy państwo a j.s.t. w taki sposób, aby został osiągnięty zamierzony stopień decentralizacji zarówno w zakresie zadań i wydat-

ków publicznych, jak i w zakresie dochodów służących finansowaniu tych wydatków. Udaje się to różnie. Stąd też wynikają rozmaite modele finansów samorządu terytorialnego. Różni je – gwarantowany prawnie przez państwo – stopień samodzielności finansowej j.s.t.

Pojęciu samodzielności finansowej samorządu terytorialnego przypisuje się różne znaczenia. Zawsze jednak łączy się je z uprawnieniami (swobodą) j.s.t. w kształtowaniu wysokości dochodów i wydatkowaniu środków oraz w organizacji i prowadzeniu ich gospodarki finansowej. Tak samo pojęcie to rozumie Trybunał Konstytucyjny (wyrok z dnia 16 marca 1999 r., K 35/98, OTK 1999, nr 3, poz. 37). Samodzielność finansowa j.s.t. zależy od struktury dochodów j.s.t. Stopień samodzielności finansowej tych jednostek jest większy, gdy w strukturze dochodów samorządu terytorialnego większy jest udział dochodów własnych, oraz tym jest mniejszy, im większy jest udział dotacji celowych w finansowaniu zadań samorządu terytorialnego.

Na temat samodzielności finansowej samorządu terytorialnego wielokrotnie wypowiedział się w swych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny. Jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP Trybunał zwrócił uwagę na to, że źródła dochodów j.s.t. w zakresie zadań publicznych są gwarantowane ustawowo (wyrok z dnia 20 czerwca 1995 r., U 1/95, OTK 1995, nr 1, poz. 15). Trybunał wskazał też na obowiązek ustawodawcy w zakresie zapewnienia odpowiedniego poziomu dochodów samorządu, na który zostało nałożone nowe zadanie własne (wyrok z dnia 23 października 1995 r., K 4/95, OTK 1995, nr 2, poz. 11).

Pod rządami Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny uznał, że do istoty samodzielności finansowej należy zapewnienie j.s.t. dochodów pozwalających na realizowanie zadań publicznych przypisanych tym jednostkom, pozostawienie im swobody kształtowania wydatków (z uwzględnieniem jednak zastrzeżeń ustawowych) oraz stworzenie odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie (wyrok z dnia 24 marca 1998 r., K 40/97, OTK 1998, nr 2, poz. 12). Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego nie ma charakteru absolutnego, ale podlega ochronie prawnej (orzeczenia TK: z dnia 4 października 1995 r., K 8/95, OTK 1995, nr 2, poz. 8; z dnia 23 października 1996 r., K 1/96, OTK 1996, nr 5, poz. 38; z dnia 15 grudnia 1997 r., K 13/97, OTK 1997, nr 5–6, poz. 69, oraz z dnia 3 listopada 1998 r., K 12/98, OTK 1998, nr 6, poz. 98).

Trybunał Konstytucyjny oceniał także odrębnie kwestie przestrzegania zasady samodzielności finansowej gmin (wyroki: z dnia 24 listopada 1998 r., K 22/98, OTK 1998, nr 7, poz. 115; z dnia 30 marca 1999 r., K 5/98, OTK 1999, nr 3, poz. 39; z dnia 3 listopada 1998 r., K 12/98, OTK 1998, nr 6, poz. 98; z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87), powiatów (wyrok z dnia 28 czerwca 2001 r., U 8/00, OTK 2001, nr 5, poz. 123) i samorządu warszawskiego (wyroki: z dnia 4 maja 1998 r., K 38/97, OTK 1998, nr 3, poz. 31; z dnia 29 lutego 2000 r., K 31/98, OTK 2000, nr 1, poz. 6; z dnia 24 marca 1998 r., K 40/97, OTK 1998, nr 2, poz. 12). Wszystkie wskazane wyżej wyroki TK wiązały samodzielność finansową j.s.t. z dochodami tych jednostek, o których mowa w art. 167 Konstytucji RP.

Źródłem dochodów samorządu terytorialnego jest dochód narodowy. To z niego powstają dochody budżetu państwa i budżetów lokalnych. Problem tkwi w adekwat-

ności podziału dochodów pomiędzy budżety. W tym celu trzeba przyjąć odpowiednie kryteria podziału. W grę wchodzi następujące kryteria (E. Chojna-Duch, *Podstawy...*, s. 402 i n.):

- 1) powiązanie źródeł dochodów z działalnością jednostek zlokalizowanych na terenie działania władz samorządowych, mające na celu rozwój, aktywizację tego terenu; znajduje ono swe odbicie w opodatkowaniu lokalnych nieruchomości (rolnych i leśnych oraz gruntów, budynków, budowli) położonych na danym terenie, a także w udziałach w podatkach dochodowych;
- 2) powiązanie zadań i kompetencji z zakresem wydatków i dochodów, czyli zasada adekwatności, uregulowana w art. 167 ust. 1 Konstytucji RP oraz w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego;
- 3) zasada elastyczności, będącą odmianą zasady adekwatności, dopuszczająca możliwość oddziaływania na zwiększenie dochodów, stosownie do rozszerzonych zadań i wydatków, wyrażona również w art. 167 ust. 4 Konstytucji RP;
- 4) równomierność rozmieszczenia źródeł dochodów między jednostkami samorządowymi w państwie, znajdująca wyraz w formach subwencji o charakterze wyrównawczym oraz zróżnicowaniu źródeł dochodów, oznaczającym potrzebę czerpania ich w różnych formach, rozmiarach i o różnym znaczeniu fiskalnym, co wyraża się w wielości tych źródeł w polskim prawie;
- 5) stabilność i pewność źródeł poboru tych dochodów w stosunkowo długim okresie oraz ich wydajność, pozwalające zaspokoić podstawowe potrzeby samorządowe, nie tylko utrzymać infrastrukturę, lecz również rozwijać ją; są to postulaty, które w polskim prawie nie zostały spełnione.

Zgodnie z art. 167 ust. 1 Konstytucji RP j.s.t. powinny mieć zapewniony odpowiedni udział w systemie dochodów publicznych. Odpowiedniość oznacza tutaj stan umożliwiający tym jednostkom właściwe wykonywanie przypadających im zadań. Zasada ta stosowana jest również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (np. w wyroku z dnia 28 czerwca 2001 r., U 8/00).

Wśród rodzajów dochodów j.s.t. Konstytucja RP w pierwszej kolejności wymienia dochody własne, a dopiero następnie subwencje i dotacje celowe z budżetu państwa (art. 167 ust. 2). Nie wynikają stąd żadne dyrektywy co do proporcji poszczególnych rodzajów dochodów, ale nie ulega wątpliwości, że nie powinny one kształtować się z przewagą subwencji i dotacji celowych, ponieważ to znacznie zmniejsza stopień samodzielności finansowej j.s.t. Problem nie jest jednak prosty, jeśli zwrócimy uwagę na to, że jego rozwiązanie pozostawiono ustawodawcy zwykłemu (art. 167 ust. 3), natomiast Konstytucja RP wymaga jedynie, aby zmiany w zakresie zadań i kompetencji j.s.t. następowały wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych (art. 167 ust. 4).

Ponadto podział dochodów ma jednocześnie zarówno charakter pionowy (między państwem a samorządem terytorialnym), jak i poziomy (między poszczególnymi j.s.t.). Zarówno zadania państwa, jak i zadania poszczególnych j.s.t. nie są rozłożone według jednego, idealnego kryterium. To zaś uniemożliwia także przeprowadzenie idealnego podziału dochodów publicznych.

4. Jakie ustawy zawierają regulacje gospodarki finansowej j.s.t.?

Gospodarka finansowa j.s.t. jest regulowana przepisami wielu ustaw. Podstawowe znaczenie mają w tym względzie:

- 1) ustawa o finansach publicznych (zwłaszcza dział V),
- 2) ustawa wprowadzająca ustawę o finansach publicznych,
- 3) ustawa o dochodach j.s.t.,
- 4) ustawa o samorządzie gminnym,
- 5) ustawa o samorządzie powiatowym,
- 6) ustawa o samorządzie województwa,
- 7) ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- 8) ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych.

Do gospodarki finansowej j.s.t. odnoszą się także przepisy innych ustaw, które zawierają rozwiązania łączące się z finansowaniem niektórych zadań j.s.t. (np. w zakresie budowy i remontów dróg publicznych, pomocy państwa w dożywianiu, funkcjonowania SSE, pomocy dla repatriantów, realizacji regionalnych programów operacyjnych itp.). Roczna ustawa budżetowa zawiera również niektóre postanowienia dotyczące finansów j.s.t. W dziedzinie dochodów j.s.t. ważne znaczenie mają także ustawa o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy podatkowe i ustawy przewidujące pobór na rzecz j.s.t. opłat, kar, sankcji itp., a także przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa. Wskazujemy na nie we właściwych fragmentach opracowania.

Kodyfikacja przepisów o finansach j.s.t. nie jest w pełni celowa i możliwa. Gospodarka finansowa j.s.t. jest częścią publicznej gospodarki finansowej w państwie i dlatego powinna podlegać wspólnym regułom jej prowadzenia, co określa ustawa o finansach publicznych. W tych ramach jest też miejsce na rozwiązania szczególne dotyczące *stricte* gospodarki finansowej j.s.t.

5. Czy i jakimi aktami wykonawczymi może być regulowana gospodarka finansowa j.s.t.?

Aktami wykonawczymi o mocy powszechnie obowiązującej są jedynie rozporządzenia (Prezydenta RP, Rady Ministrów, ministrów). Nie mają natomiast takiej mocy uchwały Rady Ministrów ani zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów.

Wydawanie rozporządzeń jako aktów wykonawczych do ustaw jest koniecznością, ponieważ nie wszystko nadaje się do regulacji w ramach ustawy, a ponadto niektóre regulacje ulegają dezaktualizacji częściej niż przepisy ustawy. Konstytucja RP wprowadziła istotne warunki, których należy przestrzegać, wydając rozporządzenia. Jest to przede wszystkim możliwe tylko wtedy, gdy ustawa wskazuje na obowiązek lub uprawnienie do wydania rozporządzenia w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Organ wydający rozporządze-

nie może poświęcić go sprawie innej niż wskazana w ustawie ani uregulować jej w inny sposób niż wskazany w ramach wytycznych. Przestrzeganie tych warunków jest poddane kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Ustawy regulujące gospodarkę finansową j.s.t. przewidują wydawanie rozporządzeń. Ma to miejsce w szczególności w przypadku takich ustaw, jak: ustawa o finansach publicznych, ustawa o dochodach j.s.t., ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wskazujemy na nie we właściwych fragmentach opracowania.

6. Czy i w jakim zakresie prawo lokalne może regulować gospodarkę finansową j.s.t.?

Konstytucja RP w art. 94 przewiduje możliwość wydawania przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określają ustawy.

Ustawy dotyczące gospodarki finansowej j.s.t. przewidują wydawanie aktów prawa lokalnego w dwóch podstawowych kategoriach spraw finansowych, tj. w zakresie planowania finansowego j.s.t. (akty prawa wewnętrznego) oraz w zakresie dochodów publicznych pobieranych na rzecz j.s.t. (akty prawa miejscowego o charakterze powszechnie obowiązującym na terenie j.s.t.). Ponadto na podstawie aktów prawa lokalnego j.s.t. tworzą jednostki organizacyjne i określają szczegóły ich gospodarki finansowej (np. samorządowe zakłady budżetowe, spółki j.s.t. lub spółki z ich udziałem).

Ustawa o finansach publicznych przewiduje podejmowanie przez organ stanowiący j.s.t. uchwał w następujących sprawach:

- 1) WPF (art. 228) i jej zmiany (art. 232),
- 2) trybu prac nad projektem uchwały budżetowej (art. 234),
- 3) uchwały budżetowej (art. 212 i 214),
- 4) emisji papierów wartościowych (art. 217),
- 5) zaciągania i udzielania pożyczek (art. 217) oraz jej zmiany (art. 233),
- 6) zaciągania kredytów (art. 217),
- 7) prywatyzacji majątku j.s.t. (art. 217),
- 8) udzielania pomocy finansowej lub rzeczowej innym j.s.t. (art. 220),
- 9) uchwały o prowidorium budżetowym (art. 241),
- 10) absolutorium budżetowego (art. 271).

Konstytucja RP w art. 168 zapewnia j.s.t. prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Przepis ten znajduje swe odbicie w kilku ustawach, które regulują wysokość dochodów j.s.t. z tytułu niektórych podatków i opłat. Dotyczy to w szczególności upoważnień zawartych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, w ustawie o podatku rolnym i ustawie o podatku leśnym, a także z przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa.

7. Czy i w jakim zakresie gospodarka finansowa j.s.t. jest regulowana przez międzynarodowe prawo finansowe?

Międzynarodowe prawo finansowe nie poświęca gospodarce finansowej j.s.t. szerzej uwagi. Pewien zakres regulacji wynika jednak z aktów prawa międzynarodowego, które odnoszą się do samorządu lokalnego i demokracji lokalnej. W tym względzie wskazać można na następujące akty:

- 1) Europejską Kartę Samorządu Lokalnego (EKSL) sporządzoną w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. i ratyfikowaną przez Polskę w 1994 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost. Dz. U. z 2008 r. Nr 154, poz. 1107);
- 2) Europejską Kartą Demokracji Lokalnej (EKDL) przedstawioną w Budapeszcie dnia 15 maja 2007 r. i dotychczas nieratyfikowaną przez Polskę.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego określiła zasady finansowe społeczności lokalnych (art. 9). Są one następujące:

1. Społeczności lokalne mają prawo w ramach narodowej polityki gospodarczej do posiadania własnych, wystarczających zasobów finansowych (zasada subsydiarności), którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień (zasada samodzielności).
2. Wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo (zasada adekwatności).
3. Przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać w zakresie określonym ustawą (zasada autonomii podatkowej).
4. Systemy finansowe, na jakich opierają się zasoby pozostające do dyspozycji społeczności lokalnych, powinny być wystarczająco zróżnicowane i elastyczne, aby mogły w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem uprawnień (zasada zróżnicowania i elastyczności).
5. Ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą (zasada solidarności). Procedury lub działania tego typu nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych.
6. Społeczności lokalne powinny być konsultowane w odpowiednim trybie co do form przyznania im zasobów pochodzących z redystrybucji dochodów (zasada konsultacji).
7. O ile jest to możliwe, subwencje przyznane społecznościom lokalnym nie powinny być przeznaczane na finansowanie specyficznych projektów. Przyznawanie subwencji nie może zagrażać podstawowej wolności społeczności lokalnej do swobodnego prowadzenia własnej polityki w zakresie przyzna-

nych jej uprawnień (zasada ograniczonego stosowania subwencji i dotacji celowych).

8. Ze względu na potrzeby finansowania nakładów inwestycyjnych społeczności lokalne powinny mieć dostęp do krajowego rynku kapitałowego w granicach określonych prawem (zasada dostępu).

Natomiast projekt EKDL zawiera postanowienia dotyczące: środków i dochodów związków regionalnych, dochodów, własnych dochodów finansowych, dotacji i subwencji.

Znaczenie ratyfikowania przez Polskę EKSL jest takie, że polski ustawodawca jest zobowiązany do przestrzegania jej postanowień w toku tworzenia prawa polskiego. Natomiast Trybunał Konstytucyjny ma obowiązek orzekania w sprawie badania zgodności prawa krajowego z postanowieniami EKSL, która jako ratyfikowana umowa międzynarodowa stanowi część systemu prawa polskiego. Oznacza to tym samym, iż j.s.t. mają możliwość powoływania się na postanowienia EKSL i występowania z wnioskiem o zbadanie zgodności prawa krajowego z EKSL. Wałorów takich nie ma natomiast EKDL, ponieważ nie jest jeszcze prawem obowiązującym w Polsce.

8. Czy prawo UE reguluje gospodarkę finansową j.s.t.?

Polska od dnia 1 maja 2004 r. jest członkiem UE i wobec tego zgodnie z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP obowiązuje u nas prawo UE. Zgodnie z naturą prawa unijnego niektóre jego przepisy (tzw. prawo pierwotne, zawarte w aktach założycielskich oraz rozporządzeniach Rady i Parlamentu Europejskiego) obowiązują bezpośrednio, a w wypadku ich kolizji z ustawami polskimi mają nawet pierwszeństwo w stosowaniu. Natomiast przepisy tzw. prawa wtórnego, zawartego w dyrektywach organów unijnych, wymagają implementacji, czyli wdrożenia do prawa polskiego w zakresie i terminie wskazanych w danej dyrektywie.

Unia Europejska nie ingeruje w gospodarkę finansową organów lokalnych państw członkowskich. Ogranicza się natomiast do ustalenia wspólnej klasyfikacji jednostek terytorialnych do celów statystycznych (NUTS) i w tym celu wydano rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 (Dz. Urz. UE L 154 z 21.06.2003, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 14, t. 1, s. 196).

Unia Europejska uregulowała też współpracę terytorialną i w tym celu wydała rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, s. 19). Jego odpowiednikiem jest polska ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej (Dz. U. Nr 218, poz. 1390).

Kwestie *stricto* odnoszące się do finansów j.s.t. znajdują uregulowanie w przepisach prawa unijnego dotyczących funduszy strukturalnych oraz pozostałych funduszy tworzonych w UE. Beneficjentami tych funduszy są m.in. polskie j.s.t. (zob. szerzej **rozdział XV**).

9. Jak być na bieżąco ze znajomością prawa finansów j.s.t.?

Bieżąca znajomość prawa finansów j.s.t. jest niezbędna do piastowania mandatu radnego danej j.s.t., a także wykonywania funkcji organu zarządzającego j.s.t. (wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Z natury rzeczy konieczność ta odnosi się także do pracowników urzędu j.s.t. Bez znajomości prawa finansów j.s.t. nie można wyobrazić sobie wykonywania funkcji kontrolnych i nadzorczych (RIO oraz wojewoda), a także funkcji sądowniczych (samorządowe kolegia odwoławcze, sądy administracyjne) i parasądowych (rzecznicy dyscypliny i komisje orzekające w sprawach naruszenia dyscypliny finansów publicznych).

Znajomość prawa finansów j.s.t. wiąże się z posiadaniem zarówno wiedzy o stanie prawa obowiązującego oraz zachodzących w nim zmianach, jak i wiedzy dotyczącej orzeczeń administracyjnych i sądowych w sprawach odnoszących się do finansów lokalnych. Powinna to być jednak wiedza osadzona na podstawach teoretycznych, chociażby minimalnych. Trzeba bowiem rozumieć intencje ustawodawcy, problemy wynikające z prawa i praktyki oraz tendencje w orzecznictwie.

Współcześnie istnieją olbrzymie możliwości panowania nad bieżącą znajomością prawa finansów j.s.t. Zawdzięczamy to przede wszystkim opracowywaniu zbiorów przepisów prawa obowiązującego, orzeczeń, komentarzy i glos, a nawet projektów zmian w programach komputerowych typu LEX. Nabycie takiego programu, i to na wiele stanowisk pracowniczych, nie stanowi żadnego poważnego kosztu dla urzędu j.s.t. Podobne możliwości dotyczą korzystania z sejmowego skorowidza aktów prawnych, a także ze zbiorów projektów ustaw zgłoszonych do Sejmu.

W popularyzacji prawa oraz sygnalizowaniu nowości legislacyjnych specjalizują się niektóre gazety (np. „Dziennik Gazeta Prawna”) oraz czasopisma prawnicze. W tych ostatnich znajdują się też omówienia i komentarze najnowszych regulacji prawnych (np. *Samorząd Terytorialny*, *Finanse Komunalne*).

Szkoły wyższe oraz ich pracownicy wychodzą do j.s.t. z szeroką ofertą edukacyjną, proponując cykliczne szkolenia na wybrane tematy, które obejmują najbardziej kontrowersyjne zagadnienia i problemy nękające pracowników j.s.t. Od strony nauki oraz przedstawicieli praktyki płyną też oferty związane z nabywaniem komentarzy dotyczących problematyki finansów j.s.t.

Jest więc w czym wybierać i z czego korzystać. Trzeba tylko chcieć i przewidywać na to odpowiednie środki w planie finansowym urzędu j.s.t. To nie są duże sumy. Szef urzędu i skarbnik j.s.t. nie mogą jednak mieć węża w kieszeni, bo inaczej wyrządzają sobie i innym krzywdę. Wiedzy nie można się bać – trzeba ją zdobywać, zwłaszcza gdy nie myślało się o tym zawczasu.

Złudne jest przeświadczenie, że jeśli j.s.t. zatrudnia radcę prawnego, to może czuć się zwolniona z obowiązku śledzenia na bieżąco zmian zachodzących w prawie i orzecznictwie. Radca prawny na ogół nie jest przygotowany do udzielania wyjaśnień i porad w zakresie finansów lokalnych j.s.t., bo sam nie ma w tym zakresie wystarczającej wiedzy. Nie wymaga się od niego tego w czasie aplikacji ani na egzaminie radcowskim. Nie jest on więc w stanie w niczym pomóc pra-

ownikowi urzędu, który ma wątpliwości prawne w zakresie gospodarki finansowej j.s.t.

10. Czy i dlaczego należy sięgać do orzecznictwa RIO, wojewody, SKO, sądów administracyjnych i GKO w sprawach dotyczących naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a także NSA, SN i TK?

Uchwały podejmowane przez organ stanowiący j.s.t. oraz indywidualne decyzje administracyjne wydawane przez organ zarządzający j.s.t. podlegają kontroli i nadzorowi RIO oraz wojewody; mogą być zaskarżane do SKO i WSA. Do WSA trafić też mogą skargi na orzeczenia GKO w sprawach naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Z innych powodów mogą one też stać się przedmiotem orzeczeń NSA, SN i TK.

Podejmując uchwały i wydając decyzje administracyjne, organy j.s.t. powinny mieć na uwadze tendencje orzecznicze, które utrwalają się w sprawach będących przedmiotem odwołań i skarg dotyczących aktów j.s.t. Znajomość takich orzeczeń i wyrażających je tendencji jest podwójna. Po pierwsze, do orzeczeń tych można sięgać jako do argumentów uzasadniających celowość i zasadność wydania aktów j.s.t. Po drugie, uwzględnienie wymienionych orzeczeń i powołanie się na nie dają pewne gwarancje, iż wydany akt indywidualny nie będzie skutecznie wzruszony w toku procedury odwoławczej lub skargowej. Taka jest najczęściej praktyka, mimo że orzeczenia organów administracyjnych i sądów wydane w danej sprawie są wiążące tylko w tej sprawie, nie zaś w każdej innej o tym samym przedmiocie rozstrzygnięcia.

BIBLIOGRAFIA

- Chojna-Duch E., *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2010
Kosikowski C., *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004
Kosikowski C., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011
Oniszczyk J., *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2002
Patrzałek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wrocław 2010
Ruśkowski E., Salachna J.M., *Finanse lokalne po akcesji*, Warszawa 2007

Rozdział 2

ZARZĄDZANIE GOSPODARKĄ FINANSOWĄ J.S.T. I ZWIĄZANA Z TYM ORGANIZACJA URZĘDÓW J.S.T.

(Małgorzata Ofiarska)

11. Na czym polega i czego dotyczy zarządzanie gospodarką finansową j.s.t. oraz jakie są jego sfery?

Uwzględniając postanowienia art. 3 u.f.p., który definiuje finanse publiczne jako procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem, należy stwierdzić, że zarządzanie środkami publicznymi jest częścią tych procesów. Zarządzanie gospodarką finansową j.s.t. powinno być postrzegane w perspektywie makroekonomicznej, tzn. zarówno w skali danej j.s.t. w sposób kompleksowy, jak i w powiązaniu tej gospodarki z gospodarką finansową całego państwa, ponieważ samorząd terytorialny jest częścią państwa, a nie strukturą ustrojowo-polityczną i społeczną istniejącą obok struktury całego państwa i niezależnie od niej.

Zarządzanie gospodarką finansową j.s.t. oznacza: kształtowanie i ustalanie założeń jej polityki finansowej, tworzenie prawa miejscowego regulującego proces realizacji zadań j.s.t. i gromadzenia dochodów niezbędnych do ich realizacji oraz kierowanie procesem planowania celów, metod i środków realizacji zadań. Zarządzanie w tym zakresie powinno mieć charakter kompleksowy, a więc obejmować wyznaczanie i realizację założeń polityki finansowej j.s.t. (dochodowej i wydatkowej), koordynację realizacji tej polityki, monitorowanie i weryfikowanie wykorzystywania zasobów finansowych oraz efektów podejmowanych działań.

Istotą zarządzania finansami j.s.t. są podejmowanie decyzji finansowych oraz sposób, w jaki zarządzający tymi finansami podejmują decyzje finansowe, reagując na zmieniające się warunki działania i pojawiające się potrzeby społeczności danej j.s.t. W procesie zarządzania gospodarką finansową j.s.t. uczestniczą różne podmioty, np. urzędnicy samorządowi, radni, eksperci.

Zarządzanie środkami publicznymi jest drogą do racjonalizacji, ale na poziomie państwa lub j.s.t. (dysponenci globalni środków) ma charakter specyficzny, bowiem jest silnie uzależnione od tzw. układów politycznych będących wynikiem przynależności radnych do różnych partii politycznych oraz rywalizacji pomiędzy aktualnie rządzącymi a opozycją. Dlatego też konieczne jest dążenie do neutralizacji tego zjawiska przez przyjmowanie obiektywnych kryteriów stosowanych w procesie zarządzania środkami publicznymi.

Podstawowymi instrumentami zarządzania gospodarką finansową j.s.t. są jej budżet oraz WPF. W procesie zarządzania istotna rola przypada także rachunkowości oraz sprawozdawczości. Elementami wspierającymi i jednocześnie ukierunkowującymi procesy zarządzania gospodarką finansową j.s.t. są kontrola zarządcza oraz audyt wewnętrzny.

Można wyodrębnić następujące sfery w ramach zarządzania gospodarką finansową j.s.t.:

- 1) zarządzanie źródłami dochodów j.s.t. (w szczególności dochodów własnych przez wykorzystywanie przysługujących atrybutów władztwa podatkowego);
- 2) zarządzanie wydatkami (wybór i hierarchizowanie najważniejszych celów oraz metod i środków niezbędnych do ich osiągnięcia);
- 3) zarządzanie nadwyżką budżetową z lat ubiegłych;
- 4) zarządzanie wolnymi środkami budżetu j.s.t. (wybór formy ich lokowania w granicach wyznaczonych przepisami prawa, np. lokata na rachunku bankowym, udzielanie pożyczek pieniężnych przez j.s.t., nabywanie papierów wartościowych);
- 5) zarządzanie długiem publicznym j.s.t. (wybór optymalnych operacji finansowych zmierzających do ograniczenia wysokości długu);
- 6) zarządzanie o charakterze instytucjonalnym (tworzenie, łączenie oraz likwidacja różnych jednostek organizacyjnych, np. samorządowych jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, spółek komunalnych, powierzanie wykonania zadań komunalnych podmiotom zewnętrznym);
- 7) wykorzystywanie form współdziałania komunalnego do racjonalnego wydatkowania środków publicznych w celu optymalnego wykonania zadań (porozumienia, umowy, związki komunalne);
- 8) zarządzanie mieniem komunalnym.

W każdej z tych sfer mogą być wykorzystywane różne instrumenty ekonomiczno-finansowe wspierające rozwój j.s.t., np. podatkowe (niższe stawki podatkowe i zwolnienia dla przedsiębiorców, ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych), kształtowanie taryf i cen na usługi komunalne, wybór formy dokonywanych wydatków, pozyskiwanie zewnętrznych źródeł finansowania, w szczególności środków europejskich.

12. Jaki jest zakres czynności podejmowanych w urzędzie j.s.t. w sprawach dotyczących jej gospodarki finansowej?

Zasady prowadzenia gospodarki finansowej urzędu j.s.t. wynikają przede wszystkim z jego statusu organizacyjno-prawnego. W tym zakresie stosowana jest forma samorządowej jednostki budżetowej, a więc podstawowej formy organizacyjno-prawnej w sektorze finansów publicznych. Jest to forma umożliwiająca najpełniejsze jej powiązanie z budżetem właściwej j.s.t., ponieważ pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadza na rachunek dochodów budżetu j.s.t. Jednostka budżetowa nie posiada osobowości prawnej, działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności, a podstawą jej gospodarki finansowej jest plan dochodów i wydatków.

Plan finansowy urzędu j.s.t. jest planem odrębnym od budżetu j.s.t. Za prawidłowe wykonanie planu finansowego urzędu j.s.t. odpowiada jego kierownik (wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, marszałek). Zgodnie z art. 249 ust. 3 i 4 u.f.p. w planie finansowym urzędu j.s.t. ujmuje się wszystkie wydatki budżetowe nieujęte w planach finansowych innych jednostek budżetowych, w tym wydatki związane z funkcjonowaniem organu stanowiącego i organu wykonawczego j.s.t. W planie tym ujmuje się także:

- 1) dotacje dla samorządowych zakładów budżetowych;
- 2) dotacje i środki przekazywane na rzecz budżetów innych j.s.t. i związków j.s.t.;
- 3) pozostałe dotacje;
- 4) wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na zwiększenie części subwencji ogólnej, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o dochodach j.s.t.;
- 5) płatności oraz składki wpłacane na rzecz instytucji krajowych i zagranicznych.

Urząd j.s.t. (gminny, miejski, marszałkowski oraz starostwo) w zasadzie prowadzi gospodarkę finansową podobnie jak inne jednostki budżetowe, ale z uwagi na wykonywane zadania administracyjne jego status prawny jest szczególny. Odgrywa bowiem główną rolę w wykonywaniu budżetu j.s.t. Przy udziale tego urzędu organ wykonawczy j.s.t., który jest dysponentem środków budżetowych pierwszego stopnia, realizuje zadania budżetowe.

Celem działania urzędu j.s.t. jest zapewnienie warunków do sprawnego i należytego wykonywania spoczywających na j.s.t.:

- 1) zadań własnych wynikających z ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz z ustaw szczególnych;
- 2) zadań zleconych z zakresu administracji rządowej;
- 3) zadań powierzonych na podstawie porozumień zawartych z organami administracji rządowej lub samorządowej;
- 4) zadań powierzonych w drodze porozumienia komunalnego;
- 5) zadań publicznych realizowanych w drodze współdziałania między j.s.t., o ile nie zostały one powierzone do wykonania innym samorządowym jednostkom organizacyjnym, związkom komunalnym lub przekazane do realizacji innym podmiotom na podstawie umów.

Plan finansowy urzędu j.s.t. ma również szczególne znaczenie w ramach całej gospodarki finansowej j.s.t., ponieważ w praktyce umożliwia wyeliminowanie sporów kompetencyjnych, które mogłyby powstawać na tle dokonywania niektórych wydatków, w przypadku gdy zostałyby one przyporządkowane poszczególnym jednostkom budżetowym.

Zakresy dochodów i wydatków ujętych w planie finansowym urzędu j.s.t. są zróżnicowane. Mogą to być np. wydatki na zakup energii, zakup materiałów i wyposażenia, wydatki na podróże służbowe, zakup usług remontowych, wynagrodzenia osobowe pracowników urzędu, opłaty i składki obowiązkowe, środki przekazywane do izb rolniczych w postaci odpisu od wpływów z podatku rolnego, dotacje dla Ochotniczej Straży Pożarnej. Dochody mogą być osiągnęte z tytułu: wpływów z wykonywania usług w zakresie zwalczania chorób zakaźnych zwierząt czy pomocy finansowej udzielanej j.s.t. na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych.

Czynności podejmowane w urzędzie j.s.t. w sprawach dotyczących jego gospodarki finansowej mogą polegać na przekazywaniu dotacji, dokonywaniu wpłat na rzecz związków j.s.t., uiszczaniu składek, realizowaniu zakupów dóbr i usług, wypłacie wynagrodzeń, refundacji kosztów, gospodarowaniu funduszem płac i innymi funduszami w urzędzie (m.in. premiovym, nagród, socjalnym). Zgodnie z art. 261 u.f.p. kierownik jednostki budżetowej j.s.t. może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki (zasada ta odnosi się również do urzędu j.s.t.).

Zgodnie z art. 69 ust. 1 u.f.p. kierownik jednostki (w tym przypadku kierownik urzędu j.s.t.) obowiązany jest zapewnić funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w tej jednostce. Kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych w celu zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności:

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

13. Jakiej komórce organizacyjnej urzędu j.s.t. (urzędu gminy, starostwa powiatowego, urzędu marszałkowskiego) należy powierzyć wykonywanie zadań z zakresu gospodarki finansowej tej jednostki?

Organizację i zasady funkcjonowania urzędu j.s.t. należy określić w jego regulaminie organizacyjnym. W regulaminie należy także dokonać podziału urzędu na jednostki o wydzielonym zakresie zadań (departamenty, wydziały, biura, referaty, stanowiska pracy itp.) i ustalić zakres czynności poszczególnych jednostek organizacyjnych. W praktyce w urzędach gmin i miast o dużej liczbie mieszkańców tworzy się kilkanaście wydziałów. Jednak nie we wszystkich wydziałach urzędu j.s.t. są załatwiane sprawy finansowe. Zadania z zakresu gospodarki finansowej mogą być wykonywane w urzędzie gminy (miejskim) przez następujące wydziały lub biura funkcjonujące na prawach wydziałów:

- 1) wydział kontroli i audytu wewnętrznego,
- 2) wydział inwestycji miejskich,
- 3) wydział gospodarki nieruchomościami,
- 4) wydział finansowy,
- 5) wydział księgowości,

- 6) wydział podatków i opłat lokalnych,
- 7) biuro budżetu.

Wydziałami kierują dyrektorzy lub naczelnicy, natomiast biurami – kierownicy lub koordynatorzy. Dyrektor (naczelnik) wydziału lub kierownik (koordynator) biura są odpowiedzialni za sprawne funkcjonowanie wydziału, dyscyplinę pracy, organizację zastępstw w czasie niezdolności pracowników do pracy lub urlopów, za terminowe i zgodne z prawem załatwienie spraw należących do zadań wydziału oraz za prawidłowe stosowanie instrukcji kancelaryjnej, w tym także terminowe przekazywanie akt do archiwum zakładowego.

W wydziałach mogą być tworzone stanowiska zastępców dyrektorów, którzy bezpośrednio nadzorują pracę wydziału w wyodrębnionym zakresie. Wydziały mogą być podzielone na referaty, zespoły lub sekcje kierowane przez kierowników. W celu realizacji jednorodnych lub tematycznie wyspecjalizowanych czynności mogą być tworzone samodzielne stanowiska pracy, które nie wchodzi w skład referatów.

Zakres działalności wydziału kontroli i audytu wewnętrznego może obejmować: przeprowadzanie kontroli jednostek organizacyjnych urzędu oraz jednostek organizacyjnych gminy (miasta), sprawowanie kontroli finansowo-księgowej jednostek organizacyjnych gminy, przeprowadzanie audytu wewnętrznego (badanie systemów zarządzania i kontroli w jednostce w celu uzyskania obiektywnej i niezależnej oceny adekwatności, efektywności i skuteczności tych systemów – ocena dotyczy w szczególności zgodności prowadzonej działalności z przepisami prawa oraz obowiązującymi w jednostce procedurami wewnętrznymi; efektywności i gospodarności podejmowanych działań w zakresie systemów zarządzania i kontroli, wiarygodności sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu; ponadto audyt obejmuje także czynności doradcze mające na celu usprawnienie funkcjonowania jednostki), współdziałanie z organami kontroli wewnętrznej.

Zadania wydziału inwestycji miejskich mogą obejmować m.in.: przygotowanie, realizację i rozliczanie inwestycji, wykup i wywłaszczanie gruntów pod inwestycje, nadzór nad realizacją oraz rozliczaniem inwestycji prowadzonych przez gminne (miejskie) jednostki organizacyjne, realizację spraw związanych ze współfinansowaniem inwestycji gminnych (miejskich), prowadzenie spraw związanych z dofinansowaniem społecznych inicjatyw lokalnych, finansowanie programów i projektów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE i innych pochodzących ze źródeł zagranicznych, które nie podlegają zwrotowi.

Do zadań wydziału gospodarki nieruchomościami mogłoby m.in. należeć: prowadzenie spraw związanych z wypłatą odszkodowań za przejęte grunty, prowadzenie spraw związanych z pierwokupem, rozliczanie udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej; rozliczanie opłat adiacenckich ustalanych w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków j.s.t. albo scaleniem i podziałem nieruchomości, a także podziałem nieruchomości; przygotowanie do sprzedaży, zamiany, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwałą zarząd nieruchomości, a także ich obciążenia ograniczonymi prawami rzeczowymi,

wniesienia jako wkładów niepieniężnych (aportów) do spółek i prowadzenie zwiąanych z tymi operacjami rozliczeń.

Zakres zadań wydziału finansowego mógłby obejmować w szczególności sprawy dotyczące: opracowania projektów budżetu gminy; przyjmowania i analizowania preliminarzy budżetowych jednostek i zakładów budżetowych gminy; zapewnienia prawidłowego wykonywania budżetu gminy; nadzoru i kontroli nad prowadzoną przez jednostki i zakłady budżetowe rachunkowością budżetową; poddawania analizie sprawozdań finansowych (bilansów) innych jednostek, dla których gmina jest organem założycielskim; nadzoru i kontroli realizowania i rozliczania przyznanych z budżetu gminy dotacji dla podmiotów nienależących do sektora finansów publicznych; wymiaru poboru należności podatkowych; rozliczania podatku od towarów i usług oraz opłat gminnych; prowadzenia egzekucji administracyjnej należności pieniężnych; prowadzenia rachunkowości podatkowych i nieopodatkowanych należności budżetowych; obsługi finansowej urzędu j.s.t.; wynagrodzeń pracowników urzędu j.s.t. i ubezpieczeń społecznych, a także obsługi finansowej umów cywilnoprawnych; innych zagadnień na polecenie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub osoby działającej z jego upoważnienia.

Wydział księgowości może wykonywać następujące zadania: prowadzenie rachunkowości urzędu jako jednostki budżetowej; prowadzenie rachunkowości organu finansowego gminy (miasta) zgodnie z planem kont; windykację należności majątkowych budżetu gminy; ewidencję i windykację należności Skarbu Państwa w zakresie wynikającym z odrębnych przepisów; sporządzanie zbiorczej i jednostkowej sprawozdawczości budżetowej; ewidencję wartości majątku urzędu oraz danej j.s.t.; prowadzenie rachunkowości podatków i opłat lokalnych; obsługę kredytów bankowych i pożyczek z funduszy celowych lub innych; obsługę finansową programów współfinansowanych ze środków UE oraz innych środków ze źródeł zagranicznych, które nie podlegają zwrotowi; planowanie i realizację wydatków osobowych w urzędzie j.s.t.

Do zadań wydziału podatków i opłat lokalnych mogłyby należeć: prowadzenie spraw z zakresu podatków i opłat lokalnych (np. wymiar, pobór, gromadzenie deklaracji i informacji); prowadzenie spraw w zakresie należności podatkowych, dla których organem podatkowym jest naczelnik urzędu skarbowego, a które są dochodem podatkowym gminy (miasta); prowadzenie spraw w zakresie przenoszenia własności rzeczy lub praw majątkowych na rzecz gminy (miasta) w zamian za zaległości podatkowe; przygotowanie analiz i symulacji skutków wykonywania lokalnego władztwa podatkowego w zakresie podatków i opłat lokalnych, np. zastosowania niższych od ustalonych w ustawie stawek podatkowych czy wprowadzenia zwolnień przedmiotowych w takich podatkach.

Biuro budżetu może wykonywać następujące zadania: przygotowywanie projektu uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami i projektów zmian w budżecie; przygotowanie projektu WPF; przygotowanie innych materiałów niezbędnych w procesie przygotowania projektu uchwały budżetowej; opracowywanie projektu planu finansowego zadań zleconych z zakresu administracji rządowej; opracowywanie harmonogramu realizacji dochodów i wydatków budżetowych; opracowywanie analiz zdolności kredytowej gminy (miasta); sporządzanie zbiorczej sprawozdawczości budżetowej na po-

trzeby organu stanowiącego i organu wykonawczego; nadzór nad bieżącą realizacją budżetu, przygotowanie projektu prognozy długu publicznego j.s.t.

Nazwy poszczególnych wydziałów, ich struktura, zakres i sposób grupowania w nich określonych spraw są pochodną: wielkości gminy (miasta), liczby spraw oraz dysponowania przez daną j.s.t. kadrami legitymującą się odpowiednimi kwalifikacjami. W mniejszych gminach, tzn. liczących do 10 000 mieszkańców, z reguły nie ma potrzeby tworzenia rozbudowanej struktury wydziałowej. Można utworzyć tylko jeden wydział finansowy, którego wewnętrzna struktura może być oparta na referatach lub na wieloosobowych (dwu-, trzyosobowych) stanowiskach pracy wyodrębnianych ze względu na jednorodny charakter wykonywanych zadań, np. stanowisko do spraw podatków i opłat lokalnych, stanowisko ewidencji i księgowości, stanowisko do spraw gospodarki budżetowej, stanowisko do spraw informacji finansowej i zaświadczeń w sprawach finansowych.

W miastach na prawach powiatu z uwagi na obszerny zakres ich zadań oraz katalog źródeł ich dochodów w urzędzie miejskim występuje rozbudowana struktura wydziałów, a różne kategorie spraw finansowych pojawiają się w wydziałach: budżetu, finansowym, księgowości, polityki finansowej, gospodarki nieruchomościami i geodezji, sprzedaży mienia komunalnego, inicjatyw gospodarczych i inwestycyjno-technicznym. Do zadań wydziału budżetu mogą należeć: przygotowywanie projektu budżetu miasta na prawach powiatu; opracowywanie planu finansowo-rzeczowego urzędu miejskiego; sporządzanie sprawozdawczości budżetowej; opracowywanie wieloletniego planu finansowego miasta wraz z prognozą zadłużenia. W wydziale finansowym mogą być realizowane w szczególności zadania z zakresu: ewidencji podatników podatków lokalnych; wymiaru, poboru i windykacji należności z tytułu podatków i opłat lokalnych; prowadzenia rachunkowości podatkowej, księgowości i windykacji należności dotyczących mienia komunalnego i nieruchomości Skarbu Państwa; rozliczeń z tytułu podatku od towarów i usług; przeprowadzania kontroli podatkowej oraz egzekucji zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych. Wydział księgowości może realizować w szczególności zadania z zakresu: prowadzenia rachunkowości budżetu miasta i planu finansowego urzędu miejskiego; prowadzenia księgowości inwestycji miejskich oraz prowadzenia operacji kasowych na potrzeby budżetu miasta. Wydział polityki finansowej może realizować w szczególności zadania z zakresu: kształtowania polityki finansowej miasta na podstawie WPF i planu inwestycyjnego; pozyskiwania zewnętrznych środków na finansowanie miejskich zadań publicznych; przygotowywania emisji obligacji komunalnych; obsługi udzielanych z budżetu miasta dotacji; analizy operacyjnej gospodarki finansowej. W wydziale sprzedaży mienia komunalnego mogą być realizowane w szczególności zadania z zakresu: sprzedaży i oddawania w użytkowanie wieczyste nieruchomości komunalnych i Skarbu Państwa znajdujących się w granicach administracyjnych miasta; organizacji i prowadzenia przetargów na sprzedaż i oddawanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości komunalnych i Skarbu Państwa; najmu wolnych lokali użytkowych, garaży i wydzierżawiania gruntów; przekształcania prawa użytkowania wieczystego związanego z własnością lokali w prawo własności. W wydziale inicjatyw gospodarczych mogą być realizowane w szczególności zadania z zakresu:

polityki rozwoju gospodarczego i promocji gospodarczej miasta; pełnienia – w imieniu miasta – funkcji właścicielskich nad lokalami użytkowymi; wydawania i cofania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz ewidencji działalności gospodarczej; organizacji przestrzeni reklamowej miasta.

Ze względu na zakres zadań powiatów ziemskich oraz województw, a przede wszystkim ich ustawowe katalogi źródeł dochodów własnych, w zasadzie zbędne jest tworzenie wydziału podatków i opłat lokalnych, ponieważ podatki i opłaty lokalne nie są dochodami takich j.s.t. W starostwie możliwe jest natomiast utworzenie kilku następujących wydziałów zajmujących się załatwianiem spraw z zakresu szeroko rozumianej gospodarki finansowej: księgowości, budżetowego, finansowego, spraw majątkowych, kontroli wewnętrznej i audytu, inwestycji i rozwoju lokalnego.

Do zadań wydziału finansowego (księgowości lub budżetowego) w starostwie powiatowym mogą należeć: opracowywanie projektów uchwał budżetowych oraz dokonywanie okresowych analiz wykonania budżetu; nadzór i kontrola realizacji budżetu powiatu; nadzorowanie prawidłowości opracowywania i realizacji planów finansowych jednostek organizacyjnych powiatu; sporządzanie zbiorczych sprawozdań finansowych z wykonania budżetu; prowadzenie rachunkowości budżetu powiatu oraz gospodarki finansowej powiatu zgodnie z obowiązującymi przepisami; windykacja należności budżetowych powiatu i Skarbu Państwa; organizacja i prowadzenie obsługi kasowej starostwa; prowadzenie kontroli finansowej oraz sprawdzanie wykonania zaleceń pokontrolnych; dokonywanie rozliczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego pracowników; prowadzenie dokumentacji płacowej (np. sporządzanie list płac, premii, nagród i innych składników wynagrodzenia, obliczanie zasiłków chorobowych i rodzinnych oraz prowadzenie ich ewidencji, dokonywanie wypłat wynagrodzeń, wystawianie zaświadczeń o wynagrodzeniach, prowadzenie kartoteki wynagrodzeń pracowników); prowadzenie rozliczeń z ZUS, urzędami skarbowymi, PFRON; współdziałania z bankami.

Struktura urzędu marszałkowskiego z reguły uwzględnia podział urzędu na departamenty: infrastruktury (gospodarki i infrastruktury); integracji europejskiej; kultury, edukacji i sportu; organizacyjno-administracyjny (organizacyjno-prawny); polityki regionalnej (regionalnych programów operacyjnych lub rozwoju regionalnego i planowania przestrzennego); rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich; skarbu i finansów; transportu; zdrowia i polityki społecznej. Możliwe jest również tworzenie biur, np. prasowego, kadr i szkoleń, prawnego, audytu wewnętrznego; współpracy międzynarodowej; ochrony informacji i bezpieczeństwa publicznego; sejmiku województwa.

Poszczególne departamenty najczęściej są podzielone na wydziały. Przykładowo departament skarbu i finansów może się składać z następujących wydziałów: planowania finansowego; budżetu i finansów; księgowości; skarbu i windykacji; funduszy UE; do spraw płac; do spraw mienia województwa. Można także utworzyć departament budżetu i finansów, którego wewnętrzna struktura mogłaby być następująca: skarbnik województwa; wydział planowania i wykonania budżetu; wydział rachunkowości i sprawozdawczości budżetowej; biuro analiz i dochodów budżetu.

W razie przyjęcia złożonego (wielopoziomowego) modelu organizacyjnego urzędu j.s.t., a więc podzielonego na wydziały, referaty i samodzielne biura, należy przy-

jąc, że wydziałami kierują kierownicy (ewentualnie dyrektorzy), natomiast referatami oraz biurami kierują kierownicy tych jednostek organizacyjnych. W wydziałach mogą być tworzone stanowiska zastępców kierowników (zastępców dyrektorów), którzy bezpośrednio nadzorują realizację działań wydziału w wyodrębnionym zakresie. W wydziałach, w których nie utworzono stanowisk zastępców kierowników lub dyrektorów, funkcję zastępcy może pełnić wyznaczony do tego celu – na piśmie – pracownik wydziału. W razie gdy obszar j.s.t. jest rozległy, może zostać utworzona filia urzędu j.s.t., której pracami kieruje kierownik odpowiedzialny za prawidłowe wykonywanie zadań i spraw załatwianych w filii. Nadzór merytoryczny nad pracą pracowników filii sprawują właściwi kierownicy lub dyrektorzy wydziałów i biur urzędu j.s.t.

W urzędzie marszałkowskim najczęściej jest stosowany model organizacyjny uwzględniający departamenty podzielone wewnętrznie na wydziały oraz biura, a także wyspecjalizowane stanowiska, np. do spraw systemu informatycznego, do spraw koordynacji i wdrażania programów UE, do spraw monitorowania sprawozdawczości. Pracami poszczególnych departamentów kierują dyrektorzy oraz ich zastępcy.

W celu zapewnienia realizacji przez urząd j.s.t. zadań o szczególnym znaczeniu dla j.s.t. mogą być powoływane – przez kierownika urzędu j.s.t. – zespoły zadaniowe lub pełnomocnicy. Liczba pracowników poszczególnych departamentów, wydziałów, referatów, biur i zespołów jest uzależniona od zakresu i charakteru spraw załatwianych w takich jednostkach organizacyjnych. Liczbę niezbędnych etatów osobowych określa regulamin wewnętrzny, ustalany i zatwierdzany przez kierownika urzędu j.s.t. na wniosek sekretarza tej j.s.t.

Do obowiązków merytorycznych i organizacyjnych dyrektorów (naczelników, kierowników) komórek organizacyjnych należą: ustalanie przez zarządzenie wewnętrzne organizacji pracy w tej komórce (w szczególności: podział czynności pomiędzy kadrę kierowniczą, w tym ustalanie zakresu uprawnień i kompetencji swoich zastępców, zadań wewnętrznych komórek organizacyjnych oraz stanowisk pracy, zasad obiegu korespondencji i dokumentacji); sprawowanie nadzoru merytorycznego nad jednostkami organizacyjnymi; przygotowywanie nowo zatrudnianych osób do pracy; organizowanie warunków kształcenia się podległych pracowników; ocena pracowników i występowanie z wnioskami w sprawach osobowych (wyróżnienia, nagrody, awanse, kary); wydawanie decyzji administracyjnych i podpisywanie pism kierowanych na zewnątrz urzędu (w granicach posiadanych upoważnień); współpraca z właściwymi komisjami organu stanowiącego j.s.t.; współdziałanie z innymi wydziałami (departamentami) lub biurami w celu realizacji zadań wymagających uzgodnień; współdziałanie z RIO (np. przekazywanie stosownych dokumentów, analiz i sprawozdań niezbędnych do pełnienia funkcji kontrolnych, nadzorczych i opiniodawczych przez RIO); przekazywanie stosownych materiałów do SKO; współpraca z audytorem wewnętrznym; współdziałanie z bankiem realizującym bankową obsługę budżetu j.s.t. oraz z bankiem lub bankami, w których lokowane są czasowo wolne środki finansowe j.s.t.

Bezpośredni nadzór nad pracą komórek organizacyjnych urzędu j.s.t. jest wykonywany w sposób określony w jej statucie. Wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, marszałek – jako kierownicy urzędów j.s.t. – kierują tymi urzędami przy pomo-

cy: zastępców, sekretarzy (w gminie lub powiecie), skarbników, dyrektorów urzędu. Zgodnie z art. 53 u.f.p. kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki. Kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym jednostki.

Z uwagi na charakter spraw z zakresu gospodarki finansowej celowe jest, aby nadzór nad odpowiednimi wydziałami (departamentami) i biurami był sprawowany przez skarbnika j.s.t., ewentualnie przez głównego księgowego urzędu j.s.t., jeżeli takie stanowisko zostało utworzone obok stanowiska skarbnika.

14. Czy możliwe jest zorganizowanie w urzędzie j.s.t. tylko jednoosobowego lub wieloosobowego stanowiska pracy w celu wykonywania zadań z zakresu gospodarki finansowej tej jednostki?

Najczęściej w gminach niewielkich pod względem ludnościowym i obszarowym organizuje się proces załatwiania spraw z zakresu gospodarki finansowej jedynie przez wyodrębnienie – w urzędzie j.s.t. – stanowisk pracy. Jest to często forma poszukiwania oszczędności w gminach, w których budżety uchwalane są z niskimi kwotami po stronie dochodów i wydatków. Uproszczona wewnętrzna struktura organizacyjna znajduje w takim wypadku uzasadnienie ze względu na mniejszą liczbę rozstrzyganych spraw oraz mniejszą pracochłonność związaną z wykonywaniem poszczególnych operacji. Wyodrębnienie stanowisk pracy (jedno- lub kilkuosobowych) byłoby w takim wypadku oparte na kryterium rodzajowym załatwianych spraw, np. stanowisko do spraw księgowości i dodatków mieszkaniowych, stanowisko kasjera, stanowisko do spraw podatków i innych należności budżetu, stanowisko do spraw windykacji należności finansowych, stanowisko do spraw mienia komunalnego, stanowisko do spraw zamówień publicznych, stanowisko do spraw wynagrodzeń.

Hierarchicznie większość wyżej wymienionych stanowisk należałoby usytuować w pionie organizacyjnym skarbnika gminy. Jednak nawet w wypadku gmin o niewielkiej liczbie mieszkańców i względnie niskim budżecie z uwagi na różną i złożoną problematykę (sprawy budżetowe, sprawy podatkowe, sprawozdawczość, ewidencja i rachunkowość itd.) powierzenie wykonywania takich zadań jednemu pracownikowi lub dwóm nie jest rozwiązaniem właściwym. Wymagałoby bowiem zatrudnienia pracownika o bardzo wysokich i wszechstronnych kwalifikacjach (np. z zakresu prawa i postępowania podatkowego, rachunkowości i sprawozdawczości, prowadzenia analiz, planowania finansowego, pozyskiwania środków europejskich). Z tego względu nawet w małych gminach stosuje się najczęściej taki model organizacyjny urzędu, w którym tworzy się co najmniej jeden referat do spraw finansowych (np. finansowy albo finansowo-księgowy), a w jego obrębie cztery stanowiska pracy lub pięć.

W dużych gminach miejskich (liczących kilkadziesiąt tysięcy mieszkańców), a także w powiatach i tym bardziej w województwach taki sposób zorganizowania procesu załatwiania spraw z zakresu gospodarki finansowej nie jest wskazany ani – jak się wydaje z uwagi na szeroki zakres spraw finansowych – możliwy do zastosowania.

15. Jakie kwalifikacje powinni posiadać pracownicy i kierownik komórki organizacyjnej urzędu j.s.t. wykonującej zadania z zakresu gospodarki finansowej tej jednostki?

Status prawny pracowników administracji samorządowej określają przede wszystkim przepisy ustawy o pracownikach samorządowych. Reguluje ona m.in. zadania i obowiązki pracowników samorządowych, zwłaszcza na stanowiskach urzędniczych, oraz tworzy podstawy sprawnego i profesjonalnego wykonywania zadań przez samorząd terytorialny.

Skarbnik j.s.t. jest z reguły osobą bezpośrednio kierującą komórką organizacyjną (departamentem, wydziałem lub referatem) wykonującą najistotniejsze zadania z zakresu gospodarki finansowej tej j.s.t. W stosunku do niego stosowane są szczególnie procedury dotyczące powołania do pełnienia funkcji oraz procedury antykorupcyjne.

Stosownie do postanowień art. 4 ust. 1 pkt 2 u.p.s. skarbnik j.s.t. jest pracownikiem samorządowym zatrudnianym na podstawie powołania. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 3 u.s.g., art. 12 pkt 3 u.s.p. oraz art. 18 pkt 17 u.s.w. do wyłącznej właściwości organu stanowiącego j.s.t. należy powoływanie i odwoływanie skarbnika j.s.t., który jest głównym księgowym budżetu. Powołanie następuje odpowiednio na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa. Nie jest możliwe zatrudnienie skarbnika j.s.t. na podstawie wyboru, mianowania, umowy o pracę ani na podstawie umowy cywilnoprawnej czy kontraktu menedżerskiego. Powierzenie obowiązków skarbnika j.s.t. na zasadzie tzw. pełnienia obowiązków (p.o.) nosi znamiona obejścia prawa przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę czy marszałka województwa poprzez uniknięcie ustawowego obowiązku przedłożenia wniosku w tej sprawie właściwemu organowi stanowiącemu j.s.t.

Podobnie jak powołanie na stanowisko jest równoznaczne z nawiązaniem stosunku pracy (z powołania) związanego z pełnieniem określonej funkcji, odwołanie ze stanowiska jest jednocześnie rozwiązaniem stosunku pracy nawiązanego na podstawie powołania, przy czym skutek rozwiązujący może nastąpić niezwłocznie albo po upływie okresu równego okresowi wypowiedzenia, w zależności od przyczyn odwołania. Co do zasady odwołanie jest równoznaczne z wypowiedzeniem umowy o pracę. Nie jest możliwe uznanie, że rezygnacja z zajmowanego stanowiska pracownika zatrudnionego na podstawie powołania jest jedynie rezygnacją z pełnionej funkcji z pozostawieniem dalszego istnienia (trwania) stosunku pracy z powołania, a przyjęcie przez pracodawcę tej rezygnacji jest odwołaniem z funkcji bez jednoczesnego ustania stosunku pracy z powołania (por. wyrok SN z dnia 27 marca 2007 r., II PK 225/06, LEX nr 599537).

Brak ustawowych wymagań formalnych w odniesieniu do wniosku o odwołanie skarbnika j.s.t. pozwala na przyjęcie, że formalnym wyrazem wniosku może być także wniosek wcześniejszy, ponowiony ustnie przed sesją organu stanowiącego, ujęty w porządku obrad i rozpatrywany w obecności wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty, marszałka województwa (por. wyrok NSA z dnia 1 lutego 2005 r., OSK 1469/04, ONSA WSA 2005, nr 5, poz. 100).

Zgodnie z art. 37 ust. 2 u.s.p. oraz art. 44 ust. 2 u.s.w. skarbnik powiatu oraz skarbnik województwa uczestniczą w pracach odpowiednio zarządu powiatu lub zarządu województwa, a także mogą uczestniczyć w obradach odpowiednio rady powiatu i jej komisji lub sejmiku województwa z głosem doradczym.

Dokonując z dniem 1 stycznia 2003 r. nowelizacji przepisów ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa w zakresie postanowień antykorupcyjnych dotyczących osób pełniących funkcje publiczne w samorządzie terytorialnym, objęto nimi również skarbników j.s.t., ponieważ ich małżonkowie nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami spółek handlowych z udziałem samorządowych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Powołanie skarbnika, który znajdowałby się w takiej sytuacji, byłoby z mocy prawa nieważne. Skarbnik j.s.t. jest obowiązany złożyć oświadczenie o swoim stanie majątkowym, które dotyczy jego majątku odrębnego oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową. Oświadczenie majątkowe wraz z kopią swojego zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) za rok poprzedni i jego korektą skarbnik j.s.t. składa w dwóch egzemplarzach odpowiednio wójtowi, staroście lub marszałkowi województwa. Pierwsze oświadczenie majątkowe skarbnik j.s.t. składa w terminie 30 dni od dnia powołania go na stanowisko z ewentualnie dołączoną informacją o sposobie i terminie zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej, jeżeli prowadził ją przed dniem powołania. Kolejne oświadczenia majątkowe są składane co roku do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, oraz w dniu odwołania ze stanowiska. Jeżeli terminy te nie zostaną dotrzymane, odpowiednio wójt, starosta lub marszałek województwa w terminie 14 dni od dnia stwierdzenia niedotrzymania terminu wzywają skarbnika do niezwłocznego złożenia oświadczenia, wyznaczając dodatkowy 14-dniowy termin (liczony od dnia skutecznego dostarczenia wezwania). Niezłożenie oświadczenia majątkowego przez skarbnika j.s.t. mimo upływu dodatkowego terminu powoduje utratę wynagrodzenia za okres od dnia, w którym powinno zostać złożone oświadczenie, do dnia złożenia oświadczenia. Jeżeli skarbnik j.s.t. niełoży w terminie oświadczenia majątkowego, organ stanowiący j.s.t. odwołuje go, w drodze uchwały, najpóźniej po upływie 30 dni od dnia, w którym upłynął termin do złożenia oświadczenia. Odwołanie w tym trybie jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 k.p. (tzn. z powodu ciężkiego naruszenia przez pracownika podstawowych obowiązków pracowniczych).

Kwalifikacje wymagane do pełnienia funkcji skarbnika j.s.t. zostały określone w art. 54 u.f.p. (szczegółowo zostały omówione w odpowiedzi na **pyt. 17**). Ponadto skarbnik, jako pracownik samorządowy zatrudniony na podstawie powołania, zgodnie z art. 6 ust. 2 u.p.s. nie może być osobą skazaną prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.

W odniesieniu do pozostałych osób, które mogą być zatrudnione w komórce organizacyjnej urzędu j.s.t. wykonującej zadania z zakresu gospodarki finansowej tej j.s.t., nie sformułowano szczególnych wymagań kwalifikacyjnych na poziomie ustawy. Niemniej jednak należy pamiętać o określonych, uniwersalnych wymogach wynikających z ustawy o pracownikach samorządowych. Zgodnie z art. 4 ust. 2 u.p.s. pracownicy samorządowi są zatrudniani na stanowiskach:

- 1) urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych,
- 2) doradców i asystentów,
- 3) pomocniczych i obsługi.

W art. 6 u.p.s. określono wymagania, jakie powinien spełniać pracownik samorządowy, tzn. musi on:

- 1) być obywatelem polskim (wyjątki wprowadza art. 11 ust. 2 i 3 u.p.s., zgodnie z którym kierownik urzędu j.s.t., upowszechniając informacje o wolnych stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych, wskazuje stanowiska, o które poza obywatelami polskimi mogą ubiegać się obywatele UE oraz obywatele innych państw, którym na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa wspólnotowego przysługuje prawo do podjęcia zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego może zostać zatrudniona na stanowisku, na którym wykonywana praca nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa, jeżeli posiada znajomość języka polskiego potwierdzoną dokumentem określonym w przepisach o służbie cywilnej);
- 2) posiadać pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzystać z pełni praw publicznych (szczegółowo warunek ten przedstawiono w odpowiedzi na **pyt. 24**);
- 3) posiadać kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku.

Pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na stanowisku urzędniczym może być osoba, która spełnia wyżej określone wymagania oraz dodatkowo:

- 1) posiada co najmniej wykształcenie średnie;
- 2) nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- 3) cieszy się nieposzlakowaną opinią.

W odniesieniu do pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na kierowniczym stanowisku urzędniczym (np. kierownik wydziału, referatu) muszą być spełnione wyżej wymienione wymagania oraz dodatkowo osoba taka powinna:

- 1) posiadać co najmniej 3-letni staż pracy lub wykonywać przez co najmniej 3 lata działalność gospodarczą o charakterze zgodnym z wymaganiami na dane stanowisko;
- 2) posiadać wykształcenie wyższe pierwszego lub drugiego stopnia w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym (warunek ten omówiono w odpowiedzi na **pyt. 24**).

Zgodnie z art. 11 ust. 1 u.p.s. nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze, jest otwarty i konkurencyjny.

Wykaz stanowisk, w tym urzędniczych stanowisk kierowniczych, urzędniczych, pomocniczych i obsługi oraz doradców i asystentów, minimalne wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach, warunki i sposób wynagradzania określa załącznik nr 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. Nr 50, poz. 398 z późn. zm.). Stosownie do przepisów tego rozporządzenia osoba zatrudniona na stanowisku zastępcy skarbnika powinna posiadać wykształcenie wyższe ekonomiczne lub podyplomowe ekonomiczne oraz staż pracy nie krótszy niż 3 lata.

Osoba zatrudniona w urzędzie gminy, urzędzie miejskim (miasta na prawach powiatu) i w biurze związku j.s.t. na stanowisku komornika powinna posiadać wykształcenie wyższe (odpowiedniej specjalności umożliwiające wykonywanie zadań na tym stanowisku) lub wykształcenie średnie (o profilu ogólnym lub zawodowym umożliwiające wykonywanie zadań na tym stanowisku). W każdym przypadku wymagany jest staż pracy wynoszący co najmniej 4 lata. Od kandydata do pracy na stanowisku starszego poborcy wymagane są co najmniej wykształcenie średnie (o profilu ogólnym lub zawodowym umożliwiające wykonywanie zadań na tym stanowisku) oraz staż pracy nie krótszy niż 2 lata, natomiast w przypadku zatrudnienia na stanowisku poborcy wymagane jest wykształcenie średnie (o profilu ogólnym lub zawodowym umożliwiające wykonywanie zadań na tym stanowisku) i nie ma warunku dotyczącego stażu pracy.

We wszystkich kategoriach urzędów j.s.t. osoby zatrudniane na stanowiskach naczelników (kierowników, dyrektorów) wydziałów (biur, departamentów lub jednostek równorzędnych) powinny posiadać wykształcenie wyższe (odpowiedniej specjalności, umożliwiające wykonywanie zadań na danym stanowisku) oraz staż pracy nie krótszy niż 5 lat. Kierownik referatu (jednostki równorzędnej), zastępca naczelnika (kierownika, dyrektora) wydziału (biura, departamentu, jednostki równorzędnej) powinien posiadać wykształcenie wyższe (odpowiedniej specjalności, umożliwiające wykonywanie zadań na danym stanowisku) oraz staż pracy nie krótszy niż 4 lata. Zastępca głównego księgowego powinien posiadać wykształcenie wyższe ekonomiczne lub podyplomowe ekonomiczne i staż pracy nie krótszy niż 3 lata.

Osoba zatrudniona na stanowisku głównego specjalisty, inspektora lub starszego specjalisty powinna posiadać wykształcenie wyższe oraz legitymować się stażem pracy nie krótszym niż 4 lata (główny specjalista) lub nie krótszym niż 3 lata (inspektor oraz starszy specjalista). Podinspektor powinien posiadać wykształcenie wyższe, natomiast specjalista oraz samodzielny referent powinni posiadać co najmniej średnie wykształcenie oraz odpowiednio staż pracy nie krótszy niż 3 lata (specjalista) lub 2 lata (samodzielny referent).

Referent, kasjer oraz księgowy powinni posiadać co najmniej średnie wykształcenie oraz staż pracy nie krótszy niż 2 lata, natomiast młodszy referent oraz młodszy księgowy powinni posiadać co najmniej średnie wykształcenie.

Z uwagi na charakter zadań wykonywanych w jednostkach organizacyjnych, w których załatwiane są sprawy z zakresu gospodarki finansowej j.s.t., w tych przypadkach, w których nie sprecyzowano w przepisach rozporządzenia kierunku wykształcenia,

powinno być preferowane wykształcenie: ekonomiczne, z zakresu zarządzania, administracyjne, prawnicze lub inne o podobnym profilu.

Wymagania kwalifikacyjne zostały określone względnie elastycznie, ponieważ stosownie do postanowień § 4 cytowanego rozporządzenia pracownikom może zostać skrócony, w uzasadnionych przypadkach, staż pracy wymagany na danym stanowisku. Nie dotyczy to jednak tych stanowisk, dla których wymagany okres pracy zawodowej (staż pracy) określają odrębne przepisy, a także stanowiska sekretarza oraz kierowniczych stanowisk urzędniczych, na których zatrudniane są osoby na podstawie umowy o pracę.

16. Jaki jest zakres zadań skarbnika j.s.t. w odniesieniu do prowadzenia gospodarki finansowej tej jednostki?

Skarbnik j.s.t. jest jej głównym księgowym w zakresie budżetu j.s.t., a więc wykonuje zadania określone w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.). Charakterystyczne jest to, że w żadnym ogólnie obowiązującym akcie prawnym wprost nie sformułowano katalogu obowiązków skarbnika j.s.t. Zgodnie natomiast z art. 54 ust. 8 u.f.p. przepisy dotyczące głównego księgowego stosuje się odpowiednio do skarbnika j.s.t. W art. 54 ust. 1 u.f.p. wymieniono podstawowe kategorie obowiązków głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych, a więc uwzględniając postanowienia art. 9 u.f.p., który wymienia j.s.t. oraz ich związki wśród jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych, można przyjąć, że są to również obowiązki skarbnika j.s.t. Kierownik jednostki sektora finansów publicznych powierza więc skarbnikowi j.s.t. obowiązki i odpowiedzialność w zakresie:

- 1) prowadzenia rachunkowości jednostki (co polega przede wszystkim na zorganizowaniu procesu sporządzania, przyjmowania, obiegu, archiwizowania i kontroli dokumentów w celu zapewnienia właściwego przebiegu operacji gospodarczych, ochronie mienia będącego w posiadaniu j.s.t. oraz sporządzaniu kalkulacji kosztów wykonywanych zadań i sprawozdawczości finansowej; powinno to umożliwiać terminowe przekazywanie rzetelnych informacji ekonomicznych i finansowych oraz prawidłowe rozliczanie osób materialnie odpowiedzialnych, a także terminowe i prawidłowe dokonywanie rozliczeń finansowych);
- 2) wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi (które powinny być dokonywane zgodnie z przepisami dotyczącymi wykonywania budżetu j.s.t., gospodarowania środkami pozabudżetowymi i innymi środkami znajdującymi się w dyspozycji j.s.t.; związany jest z tym obowiązek zapewnienia – pod względem finansowym – prawidłowości umów zawieranych przez j.s.t., a także terminowego ściągania należności i dochodzenia roszczeń spornych oraz spłaty zobowiązań);
- 3) dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów do-

tyczących operacji gospodarczych i finansowych. Kontrola wstępna obejmuje przede wszystkim badanie legalności dokumentów. Dowodem przeprowadzenia kontroli wstępnej jest podpis złożony przez skarbnika j.s.t. na dokumentach dotyczących danej operacji.

Złożenie podpisu przez skarbnika na dokumencie, obok podpisu pracownika właściwego rzeczowo, oznacza, że:

- 1) skarbnik nie zgłasza zastrzeżeń do przedstawionej przez właściwych rzeczowo pracowników oceny prawidłowości tej operacji i jej zgodności z prawem;
- 2) skarbnik nie zgłasza zastrzeżeń do kompletności oraz formalno-rachunkowej rzetelności i prawidłowości dokumentów dotyczących tej operacji;
- 3) zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki.

Skarbnik w razie ujawnienia nieprawidłowości zwraca dokument właściwemu rzeczowo pracownikowi, a w razie nieusunięcia nieprawidłowości odmawia jego podpisania. O odmowie podpisania dokumentu i jej przyczynach skarbnik zawiadamia pisemnie kierownika jednostki, który może wstrzymać realizację zakwestionowanej operacji albo wydać w formie pisemnej polecenie jej realizacji. Jeżeli kierownik jednostki wyda polecenie realizacji zakwestionowanej operacji, niezwłocznie zawiadamia o tym w formie pisemnej organ wykonawczy j.s.t., uzasadniając realizację zakwestionowanej operacji. W przypadku gdy polecenie wydadzą wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta lub marszałek województwa, zawiadamia on organ stanowiący j.s.t. oraz właściwą RIO.

W pewnym uproszczeniu można przyjąć, że obowiązki są zadaniami skarbnika. Pogląd ten jest uprawniony, bowiem sam ustawodawca w obrębie art. 54 u.f.p. posługuje się zamiennie terminami „obowiązki” oraz „zadania” (por. ust. 1 oraz 7 w art. 54 u.f.p.).

Doprecyzowanie zakresu zadań (obowiązków) skarbnika j.s.t. następuje na poziomie statutów j.s.t. oraz regulaminów organizacyjnych urzędów j.s.t. W statutach j.s.t. najczęściej zamieszcza się postanowienia dotyczące uprawnień kontrolnych przysługujących skarbnikowi gminy (kontrola gospodarki finansowej jednostek pomocniczych gminy oraz innych podmiotów i przedkładanie informacji w tym zakresie organowi wykonawczemu gminy) oraz opiniowania projektów uchwał powodujących powstanie zobowiązań pieniężnych.

W regulaminach organizacyjnych urzędów j.s.t. zamieszczane są rozbudowane katalogi zadań skarbników j.s.t., które stanowią rozwinięcie jego podstawowej funkcji, tzn. zapewniania warunków prawidłowego prowadzenia gospodarki finansowej j.s.t. Do zadań skarbnika należą w szczególności:

- nadzorowanie całokształtu prac w zakresie opracowywania projektu budżetu j.s.t., prowadzenie rachunkowości i wykonywanie budżetu;
- przygotowywanie materiałów do projektu budżetu j.s.t.;
- przygotowywanie propozycji zmian budżetu j.s.t.;
- wykonywanie budżetu i organizowanie gospodarki finansowej j.s.t., w tym koordynacja budżetu z innymi źródłami finansowania;
- opiniowanie uchwał i decyzji wywołujących skutki finansowe dla budżetu;

- opracowywanie okresowych analiz i sprawozdań o sytuacji finansowej j.s.t. i zgłaszanie swoich propozycji organowi wykonawczemu oraz organowi stanowiącemu i kontrolnemu j.s.t.;
- kontrola gospodarki finansowej samorządowych jednostek i zakładów budżetowych, a także jednostek pomocniczych w gminie, analiza ich okresowych sprawozdań;
- prowadzenie księgowości i ewidencji majątku j.s.t.;
- dokonywanie księgowej kontroli dokumentacji dotyczącej operacji gospodarczych i finansowych, w tym przede wszystkim ich zgodności z budżetem i planem finansowym urzędu j.s.t.;
- dysponowanie środkami finansowymi urzędu j.s.t. wspólnie z kierownikiem tego urzędu;
- zapewnianie realizacji polityki finansowej j.s.t.;
- współpraca z bankami w zakresie obsługi rachunku podstawowego, lokat, kredytów itp.;
- przygotowywanie dokumentów dotyczących zaciągania kredytów przez j.s.t.;
- współpraca w przygotowywaniu wniosków o dotacje unijne i inne środki europejskie;
- koordynacja prac związanych z przygotowaniem i obsługą emisji obligacji komunalnych;
- sporządzanie sprawozdań z wykonywania budżetu;
- opracowywanie projektów aktów prawnych dotyczących spraw budżetowych i okołobudżetowych;
- kierowanie departamentem (wydziałem, referatem) finansów i budżetu;
- nadzorowanie wewnętrznej kontroli finansowej oraz służb finansowo-księgowych w urzędzie j.s.t.;
- organizacja prawidłowego obiegu dokumentacji i informacji finansowej oraz nadzór nad nim;
- sprawowanie nadzoru nad opracowywaniem niezbędnych informacji dla RIO;
- przekazywanie wytycznych i danych w zakresie planowania i realizacji budżetu j.s.t. kierownikom samorządowych jednostek budżetowych;
- uczestniczenie w posiedzeniach organu wykonawczego j.s.t. z głosem doradczym; zgodnie z art. 37 ust. 2 u.s.p. oraz art. 44 ust. 2 u.s.w. skarbnik j.s.t. jest zobowiązany do uczestniczenia w pracach organu wykonawczego jednostki (zarządu), może natomiast uczestniczyć w obradach organu stanowiącego (odpowiednio rady powiatu, sejmiku województwa) i jego komisji, ale tylko z głosem doradczym. Charakterystyczne jest to, że takich uprawnień określonych ustawowo nie ma skarbnik gminy od momentu, kiedy organem wykonawczym gminy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Uprawnienia takie mogą natomiast zostać mu przyznane w statucie gminy;
- współdziałanie z komisją rewizyjną organu stanowiącego j.s.t.;
- dokonywanie oceny pracy podległych pracowników;
- wykonywanie innych zadań określonych przepisami prawa oraz wynikających z poleceń lub upoważnień organu wykonawczego j.s.t.

Z dokonanego przeglądu wynika, że zadania skarbnika j.s.t. sprowadzają jego rolę w zasadzie do administrowania, a nie zarządzania zasobami finansowymi j.s.t. Oznacza to, że jego zadania obejmują przede wszystkim kontrolę, weryfikację, rejestrację, ewidencję określonych operacji gospodarczych pod względem finansowym, a także w pewnym zakresie pod względem legalności oraz zgodności z przyjętym budżetem lub planem finansowym urzędu j.s.t. W celu realizacji swoich zadań skarbnik j.s.t. jest uprawniony do:

- 1) żądania od kierowników innych komórek organizacyjnych jednostki udzielenia w formie ustnej lub pisemnej niezbędnych informacji i wyjaśnień, jak również udostępnienia do wglądu dokumentów i wyliczeń będących źródłem tych informacji i wyjaśnień;
- 2) wnioskowania do kierownika jednostki o określenie trybu, zgodnie z którym mają być wykonywane przez inne komórki organizacyjne jednostki prace niezbędne do zapewnienia prawidłowości gospodarki finansowej oraz ewidencji księgowej, kalkulacji kosztów i sprawozdawczości finansowej.

Zgodnie z art. 262 u.f.p. kontrasygnata skarbnika wymagana jest dla następujących czynności prawnych: zaciągania kredytów i pożyczek; udzielania pożyczek, poręczeń i gwarancji, emitowania papierów wartościowych. Czynności tych dokonują dwaj członkowie zarządu wskazani w uchwale przez zarząd, a w gminie – wójt (burmistrz, prezydent miasta). Kontrasygnata skarbnika jest konieczna do ważności wymienionych czynności. Skarbnik, który odmówi kontrasygnaty, dokonuje jej na pisemne polecenie przewodniczącego zarządu j.s.t., a w gminie – wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Nie może jednak podpisać dokumentu w wypadku, gdy wykonanie polecenia stanowiłoby przestępstwo albo wykroczenie. Skarbnik, który podpisał dokument w wyniku pisemnego polecenia lub odmówił jego podpisania w wypadku, gdy mogłoby to stanowić przestępstwo albo wykroczenie, obowiązany jest powiadomić o tym organ stanowiący j.s.t. i RIO. Organy te mogą natomiast zawiadomić prokuraturę o popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia oraz rzecznika dyscypliny finansów publicznych o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. *De lege lata* kontrasygnacie podlegają wszelkie czynności prawne dokonane przez j.s.t., z których wynika bądź może wynikać zobowiązanie do świadczenia o charakterze pieniężnym. Świadczenie pieniężne nie musi być przy tym jedynym ani nawet głównym przedmiotem czynności prawnej, by ta podlegała kontrasygnacie skarbnika

17. Jakie kwalifikacje powinien posiadać skarbnik j.s.t.?

Skarbnik j.s.t. jest jej głównym księgowym (art. 18 ust. 2 pkt 3 u.s.g., art. 12 pkt 3 u.s.p., art. 18 pkt 17 u.s.w.), a więc powinny być do niego stosowane odpowiednie przepisy odnoszące się do głównych księgowych jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych. Skarbnik jest powoływany przez organ stanowiący j.s.t. na wniosek odpowiednio wójta, starosty lub marszałka województwa. Nie jest możliwe zatrudnienie skarbnika na podstawie wyboru, mianowania, umowy o pracę ani na podstawie umowy cywilnoprawnej czy kontraktu menedżerskiego.

Podstawowe wymagania kwalifikacyjne zostały sformułowane w art. 54 ust. 2 u.f.p. W świetle postanowień tego przepisu głównym księgowym (skarbnikiem) może być osoba, która:

- 1) posiada obywatelstwo państwa członkowskiego UE, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, chyba że odrębne ustawy uzależniają zatrudnienie w jednostce sektora finansów publicznych od posiadania obywatelstwa polskiego;
- 2) posiada pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych (warunek ten szczegółowo omówiono w odpowiedzi na **pyt. nr 24**);
- 3) nie była prawomocnie skazana za przestępstwa: przeciwko mieniu, przeciwko obrotowi gospodarczemu, przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, przeciwko wiarygodności dokumentów lub za przestępstwo skarbowe;
- 4) posiada znajomość języka polskiego w mowie i piśmie w zakresie koniecznym do wykonywania obowiązków głównego księgowego;
- 5) spełnia jeden z poniższych warunków:
 - a) ukończyła ekonomiczne jednolite studia magisterskie, ekonomiczne wyższe studia zawodowe, uzupełniające ekonomiczne studia magisterskie lub ekonomiczne studia podyplomowe i posiada co najmniej 3-letnią praktykę w księgowości,
 - b) ukończyła średnią, policealną lub pomaturalną szkołę ekonomiczną i posiada co najmniej 6-letnią praktykę w księgowości,
 - c) jest wpisana do rejestru biegłych rewidentów na podstawie odrębnych przepisów,
 - d) posiada certyfikat księgowy uprawniający do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych albo świadectwo kwalifikacyjne uprawniające do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych, wydane na podstawie odrębnych przepisów.

Nie ma znaczenia to, czy kierunek studiów został ukończony przez daną osobę w szkole publicznej, czy też niepublicznej. Dopuszczono możliwość ukończenia ekonomicznych studiów podyplomowych jako kryterium kwalifikujące do wykonywania zadań skarbnika j.s.t. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.) studia podyplomowe są formą kształcenia, na którą są przyjmowani kandydaci posiadający kwalifikacje co najmniej pierwszego stopnia, prowadzoną na uczelni, w instytucie naukowym Polskiej Akademii Nauk, instytucie badawczym, kończącą się uzyskaniem kwalifikacji podyplomowych. Studia podyplomowe trwają nie krócej niż dwa semestry. Program kształcenia powinien umożliwiać uzyskanie przez słuchacza co najmniej 60 pkt ECTS, przy czym uczelnia jest obowiązana do określenia efektów kształcenia oraz sposobu ich weryfikowania i dokumentacji. Nie jest prowadzony oficjalny wykaz MEN dotyczący nazw, rodzajów i innych wymagań formalnych odnoszących się do studiów podyplomowych. Każda uczelnia (instytut naukowy lub badawczy) we własnym zakresie formułuje stosowne wymagania dotyczące rekrutacji na takie studia, zasad ich odbywania

i dokumentowania ich ukończenia. Polska Komisja Akredytacyjna może dokonywać oceny działalności podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni (ocena instytucjonalna), w tym oceny jakości kształcenia na prowadzonych przez nią studiach podyplomowych. Z całą pewnością jednak nie można zaliczyć do kategorii studiów podyplomowych tzw. kursów dokształcających ani szkoleń prowadzonych również w uczelniach, ponieważ w statutach uczelni są one traktowane jako odrębna forma kształcenia.

Zgodnie z art. 4 u.p.s. skarbnik j.s.t. jest pracownikiem samorządowym w rozumieniu tej ustawy. Jednak kryteria formalne, które powinien spełniać skarbnik, zostały określone w art. 54 ust. 2 u.f.p. i stanowią *lex specialis* w stosunku do kryteriów określonych w art. 6 u.p.s.

Przed podjęciem pracy – zgodnie z art. 18 u.p.s. – pracownik zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, składa pisemne ślubowanie w obecności kierownika jednostki lub sekretarza. Odmowa złożenia ślubowania powoduje wygaśnięcie stosunku pracy.

Zgodnie z ogólną regułą wynikającą z art. 32 u.p.s. każdy pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym jest obowiązany złożyć oświadczenie o stanie majątkowym. Jednak w odniesieniu do skarbników j.s.t. stosowane powinny być w tym zakresie bardziej szczegółowe rozwiązania zawarte w odpowiednich przepisach ustrojowych ustaw samorządowych, stanowiących w omawianym przypadku *lex specialis*. Analizy danych zawartych w oświadczeniu dokonuje kierownik jednostki, w której pracownik samorządowy jest zatrudniony. Według postanowień art. 24h u.s.g., art. 25c u.s.p. i art. 27c u.s.w. oświadczenie majątkowe dotyczy majątku odrębnego oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową. Oświadczenie majątkowe zawiera informacje o:

- 1) zasobach pieniężnych, nieruchomościach, udziałach i akcjach w spółkach handlowych oraz o nabyciu od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, j.s.t., ich związków lub od komunalnej osoby prawnej mienia, które podlegało zbyciu w drodze przetargu, a także dane o prowadzeniu działalności gospodarczej oraz dotyczące zajmowania stanowisk w spółkach handlowych;
- 2) dochodach osiągniętych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej, lub zajęć z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu;
- 3) mieniu ruchomym o wartości powyżej 10 000 zł;
- 4) zobowiązaniach pieniężnych o wartości powyżej 10 000 zł, w tym zaciągniętych kredytach i pożyczkach oraz warunkach, na jakich zostały one udzielone.

Do skarbników j.s.t. odnoszą się zakazy określone w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 z późn. zm.).

18. Według jakich zasad i kryteriów powinien zostać zorganizowany aparat pomocniczy skarbnika j.s.t.?

Charakter zadań wykonywanych przez j.s.t. oraz wielkość tej jednostki, w aspekcie obszarowym i ludnościowym mają bezpośredni wpływ na strukturę i skład osobowy

(liczbę pracowników) aparatu pomocniczego (wykonawczego) skarbnika j.s.t. Gmina, powiat oraz województwo są jednostkami zaliczonymi do sektora finansów publicznych, a zatem uczestniczą w procesach związanych z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem według zasad ustalonych w ustawie o finansach publicznych. Procesy te polegają na: gromadzeniu dochodów i przychodów publicznych; wydatkowaniu środków publicznych; finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu j.s.t.; zaciąganiu zobowiązań angażujących środki publiczne; zarządzaniu środkami publicznymi; zarządzaniu długiem publicznym; prowadzeniu rozliczeń z budżetem UE. W zakresie tych zadań skarbnik j.s.t. i jego aparat pomocniczy pełnią tylko funkcje usługowe (przygotowywanie materiałów operacyjnych i analiz, projektów decyzji i uchwał, opinii itp.) wobec organów j.s.t.

Optymalnym rozwiązaniem byłoby ujęcie całego aparatu pomocniczego skarbnika j.s.t. w jednym departamencie (wydziale, referacie), ponieważ umożliwia to wgląd w całokształt operacji finansowych realizowanych przez służby finansowe podległe skarbnikowi. Zapewnia się w ten sposób przejrzystość struktur oraz umożliwia ustalenie zakresu odpowiedzialności za wykonywane zadania. Często jednak w dużych j.s.t. oprócz skarbnika powołuje się głównego księgowego urzędu j.s.t., co może, aczkolwiek nie w każdym przypadku, prowadzić do zacierania granic odpowiedzialności za określone działania w ramach prowadzonej gospodarki finansowej.

Aparat pomocniczy skarbnika j.s.t. może być zorganizowany w formie wydziału finansowego lub wydziału finansowo-księgowego albo wydziału finansów i skarbu (odpowiednio departamentu lub referatu) podzielonego na mniejsze jednostki (komórki) organizacyjne, np. referaty lub sekcje, dzielące się z kolei na stanowiska pracy. Bardziej rozbudowany powinien być aparat pomocniczy skarbnika gminy, ponieważ w tej j.s.t. występuje najbardziej zróżnicowany wewnętrznie katalog dochodów własnych (przede wszystkim podatków i opłat lokalnych). Z uwagi na model dochodów powiatów i województw aparat pomocniczy skarbnika powiatu lub województwa może być mniejszy pod względem liczby pracowników zajmujących się sprawami wymiaru i poboru danin publicznych; powinien być on jednak z kolei bardziej rozbudowany pod względem stanowisk pracy związanych z aplikacją i wykorzystywaniem środków europejskich.

Wydział finansowy (finansowo-księgowy) może być złożony z następujących referatów:

- planowania budżetowego,
- finansowania budżetowego,
- analiz i sprawozdawczości budżetowej,
- polityki finansowej,
- dochodów podatkowych,
- dochodów niepodatkowych,
- nadzoru i kontroli podatkowej,
- egzekucji należności budżetowych,
- operacji kasowych,
- rachunkowości budżetowej,
- windykacji należności,
- inwentaryzacji mienia komunalnego,

- finansowania zadań zleconych,
- współpracy z bankami i organami podatkowymi,
- kontroli wewnętrznej i dyscypliny finansów publicznych.

Poszczególnymi referatami kierują kierownicy referatów odpowiedzialni bezpośrednio przed skarbnikiem za powierzone im zadania.

Odpowiednio rozbudowany aparat pomocniczy skarbnika j.s.t. oznacza konieczność bezpośredniego nadzorowania przez niego wewnętrznie zróżnicowanego katalogu zadań i operacji, w tym z zakresu:

- polityki finansowej j.s.t.;
- długookresowych prognoz źródeł dochodów i kierunków wydatków;
- przygotowywania projektu budżetu j.s.t. zgodnie z procedurami i terminami ustalonymi przez organ stanowiący i kontrolny j.s.t.;
- sporządzania planu finansowego urzędu j.s.t.;
- przedstawiania projektów limitów wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne;
- określania źródeł finansowania deficytu budżetowego;
- przedstawiania propozycji przeznaczania nadwyżek budżetowych;
- opracowywania analiz i opinii dotyczących: emisji papierów wartościowych, zaciągania kredytów i pożyczek, udzielania gwarancji i poręczeń oraz przedstawianie ich organom województwa, a także realizowania rozstrzygnięć organów j.s.t. w tych sprawach oraz prowadzenia ich ewidencji i rozliczeń;
- wykonywania budżetu i sprawowania nadzoru nad dysponentami środków finansowych;
- przekazywania środków finansowych na podstawie kompletnych wniosków składanych przez dysponentów;
- analizowania stanu wykonania budżetu i przedstawiania projektu zmian oraz podejmowania działań zabezpieczających realizację zgodną z przyjętymi kierunkami;
- nadzorowania realizacji wykonywania umowy zawartej z bankiem obsługującym budżet j.s.t.;
- współdziałania z poszczególnymi komisjami organu stanowiącego i kontrolnego j.s.t. w zakresie prac związanych z przygotowaniem budżetu oraz jego realizacją;
- przygotowywania projektów aktów prawnych dotyczących uchwalania budżetu j.s.t.;
- aktywnego zarządzania środkami finansowymi na rynku finansowym;
- zorganizowania i prowadzenia rachunkowości budżetu j.s.t.;
- wykonywania obsługi kasowej i kompleksowej obsługi płacowej (w szczególności prowadzenia spraw związanych z naliczaniem i wypłatą wynagrodzeń pracowniczych oraz innych należnych świadczeń, wypłatą diet radnym, rozliczaniem składek na obowiązkowe ubezpieczenie społeczne oraz podatku dochodowego);
- zorganizowania i prowadzenia ewidencji dochodów budżetu j.s.t. według tytułów prawnych oraz terminów ich realizacji;

- zorganizowania systemu sprawozdawczości i analiz z realizacji budżetu j.s.t. i środków europejskich dla potrzeb organów j.s.t. i organów państwowych oraz zapewniania warunków dla jego realizacji;
- określania procedur planistycznych i terminów ich realizacji dla jednostek organizacyjnych j.s.t.;
- nadzorowania, kontrolowania i prowadzenia spraw związanych z przestrzeganiem dyscypliny finansów publicznych przez departamenty (wydziały, referaty) i inne jednostki organizacyjne j.s.t.;
- ustalania zasad pobierania dochodów z majątku j.s.t. i z innych należnych tytułów oraz przedstawiania ich organom j.s.t.;
- przygotowywania analiz i opinii dla organów j.s.t. w sprawie udzielania ulg, odraczania, umarzania i rozkładania na raty podatków, opłat i innych należności stanowiących dochody j.s.t.;
- prowadzenia rejestru ewidencji mienia j.s.t. i jej jednostek organizacyjnych;
- uczestniczenia w postępowaniach prowadzonych przez inne wydziały a dotyczących nabywania mienia przez j.s.t. oraz zbywania mienia przez j.s.t.;
- reprezentowania j.s.t. w przedsięwzięciach, w które j.s.t. jest zaangażowana kapitałowo;
- prowadzenia ewidencji: udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego, odsetek i dywidend od kapitałów wniesionych do spółek;
- kontroli dokumentów księgowych, umów i porozumień pod względem formalno-rachunkowym oraz zgodności z obowiązującymi przepisami prawa, a w przypadkach dotyczących środków europejskich także zgodności z celami odpowiednich programów, zawartymi umowami i obowiązującymi procedurami;
- opiniowania projektów aktów prawnych i innych dokumentów niosących skutki finansowe dla budżetu j.s.t.;
- zorganizowania systemu sporządzania i obiegu dokumentów księgowych;
- współpracy z organami administracji rządowej, samorządowej, instytucjami kontroli i nadzoru oraz finansowymi w zakresie prowadzonych spraw;
- prowadzenia windykacji należności j.s.t., w tym prowadzenia i kompletowania korespondencji związanej z windykacją należności, np. opracowywanie wezwań do zapłaty, upomnień, potwierdzeń sald.

19. Kto powinien przygotowywać projekty uchwał oraz projekty decyzji i postanowień wydawanych w sprawach dotyczących gospodarki finansowej j.s.t.?

Inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie WPF i jej zmiany, a także projektu uchwały budżetowej j.s.t. (projektu uchwały o prowizorium budżetowym j.s.t.) oraz projektu o zmianie uchwały budżetowej należy wyłącznie do organu wykonawczego j.s.t. Obowiązek przygotowania tych projektów formalnie spoczywa

na organie wykonawczym j.s.t., który ponosi odpowiedzialność za terminowe i zgodne z wymogami prawa przygotowanie wyżej wskazanych projektów uchwał. Należy jednak podkreślić, że prace o charakterze operacyjnym i technicznym w tym zakresie są wykonywane przez różne komórki organizacyjne znajdujące się w strukturze urzędu j.s.t., zwłaszcza nadzorowane i kierowane przez skarbnika j.s.t.

Szczegółowe rozwiązania dotyczące przygotowania zarówno projektów takich uchwał, jak i projektów innych rozstrzygnięć, np. postanowień i decyzji w sprawach z zakresu gospodarki finansowej j.s.t. zawierają regulaminy organizacyjne urzędów j.s.t. (urzędów gmin, urzędów miejskich, starostw powiatowych oraz urzędów marszałkowskich). Określenie zakresu zadań skarbnika i sekretarza w procesie przygotowywania projektów uchwał organu stanowiącego j.s.t. ustala organ wykonawczy j.s.t. w regulaminie organizacyjnym urzędu, a nie organ stanowiący j.s.t. w statucie j.s.t. (por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 31 lipca 2009 r., NK.II.DM.0911-131/09, Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 161, poz. 1739). Dotyczy to nie tylko projektów uchwał budżetowych, lecz także innych projektów uchwał, w tym odnoszących się do innych spraw finansowych, np. określających stawki podatków i opłat lokalnych, wprowadzających zwolnienia przedmiotowe w podatkach i opłatach lokalnych, dotyczących emitowania obligacji komunalnych.

Najczęściej w regulaminach organizacyjnych urzędów j.s.t. zamieszczone są postanowienia określające, że do zadań skarbnika j.s.t. należy m.in. przygotowywanie projektu budżetu oraz przygotowywanie i opiniowanie projektów uchwał organu stanowiącego wywołujących skutki finansowe dla j.s.t. Skarbnik j.s.t. uczestniczy także w opracowywaniu procedur kontroli finansowej przez przygotowanie projektów przepisów wewnętrznych dotyczących w szczególności zakładowego planu kont, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych i ich archiwizacji, gospodarki finansowej, gospodarki rzeczowymi składnikami majątkowymi.

W zakresie obowiązków kierowników (dyrektorów, naczelników) odpowiedzialnych za organizację pracy i merytoryczną działalność departamentów, wydziałów lub referatów mieszczą się także zadania związane z opracowywaniem projektów zarządzeń, decyzji, postanowień, uchwał oraz umów pod względem merytorycznym dotyczących działalności danej komórki organizacyjnej. Ponadto opracowują oni wnioski do projektu budżetu oraz do projektów planów finansowych i współpracują ze skarbnikiem j.s.t. w zakresie propozycji planowania zadań do projektu budżetu i wydatków wynikających z uchwały budżetowej. W wydziale (departamencie, referacie) finansowo-budżetowym podległym skarbnikowi j.s.t. przygotowywane są m.in. dane do projektów aktów dotyczących podatków i opłat lokalnych, projekty uchwał organu stanowiącego j.s.t. i projekty decyzji, postanowień lub zarządzeń organu wykonawczego j.s.t. w sprawach z zakresu działania tej komórki organizacyjnej. Obowiązuje standard, zgodnie z którym pracownicy przygotowujący projekty pism, w tym decyzji administracyjnych, parafują je swoim podpisem na końcu tekstu kopii.

Istotną jest również rola radcy prawnego dokonującego obsługi prawnej danej j.s.t., który m.in. opiniuje projekty umów i porozumień (w tym w zakresie spraw finansowych) zawieranych przez organy j.s.t. z innymi podmiotami oraz pod względem formalno-prawnym projekty aktów prawa miejscowego i projekty innych uchwał przed-

kładanych przez organ wykonawczy organowi stanowiącemu j.s.t. Do zadań sekretarza j.s.t. należy m.in. nadzór nad poprawnością projektów przygotowywanych pism, decyzji, zarządzeń oraz projektów innych aktów prawnych organów j.s.t. Projekty muszą spełniać wymogi określone w statucie j.s.t. oraz być zredagowane zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, zaopatrzone w opinie o zgodności projektu z prawem i potwierdzone podpisem radcy prawnego (projekty decyzji organu wykonawczego j.s.t.) oraz w uzasadnienia (projekty uchwał lub zarządzeń). Ewidencję projektów uchwał i zarządzeń prowadzi biuro obsługi organu stanowiącego i urzędu j.s.t.

20. Jakie obowiązki wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przewodniczącego zarządu j.s.t. wynikają ze standardów kontroli zarządczej stosowanych w sektorze finansów publicznych?

Zakresem kontroli zarządczej, zgodnie z art. 68 ust. 1 u.f.p., obejmuje się wszystkie aspekty działalności jednostki sektora finansów publicznych. Podstawowym elementem kontroli zarządczej w administracji jest odpowiedzialność każdego kierownika jednostki za wdrożenie i monitorowanie takich elementów kontroli zarządczej, aby jednostka osiągała wyznaczone jej cele w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy (por. uzasadnienie projektu ustawy o finansach publicznych – druk nr 1181 Sejmu RP VI kadencji).

W art. 68 ust. 2 u.f.p. wymieniono (jednak nie w sposób wyczerpujący) najważniejsze cele kontroli zarządczej. Jest to zapewnienie w szczególności:

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- skuteczności i efektywności działania,
- wiarygodności sprawozdań,
- ochrony zasobów,
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- zarządzania ryzykiem.

Efektywne funkcjonowanie kontroli zarządczej możliwe jest tylko w przypadku aktywnego działania kierownika danej jednostki i wszystkich osób na stanowiskach kierowniczych, które uczestniczą w zarządzaniu jednostką. Obowiązków i zadań w zakresie kontroli zarządczej nie należy przydzielać tylko jednej komórce organizacyjnej (por. M. Dębowska-Sołtyk, *Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego – cel i zadania systemu*, Fin. Kom. 2011, nr 7–8, s. 85). Istotne wsparcie dla kierownika jednostki w realizowaniu zadań z zakresu kontroli zarządczej powinna stanowić działalność audytu wewnętrznego. Ocena systemu kontroli zarządczej, a także czynności doradcze dokonywane przez audyt wewnętrzny mają wspierać kierownika jednostki w realizacji celów i zadań danej jednostki (por. pismo Ministerstwa Finansów z dnia 29 stycznia 2010 r., DA6/4095/NWX/2010/775, *Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego*, www.mofnet.gov.pl).

Zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 2 u.f.p. zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w j.s.t. należy do obowiązków wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu danej j.s.t. Na podstawie art. 69 ust. 3 u.f.p. Minister Finansów określił w formie komunikatu i ogłosił standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, zgodne z międzynarodowymi standardami (por. komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84). Standardy określają podstawowe wymagania odnoszące się do kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych. Ich celem jest promowanie wdrażania w sektorze finansów publicznych spójnego i jednolitego modelu kontroli zarządczej, zgodnego z międzynarodowymi standardami w tym zakresie, z uwzględnieniem specyficznych zadań jednostki, która ją wdraża, i warunków, w których jednostka działa. Standardy stanowią uporządkowany zbiór wskazówek, które osoby odpowiedzialne za funkcjonowanie kontroli zarządczej powinny wykorzystać do tworzenia, oceny i doskonalenia systemów kontroli zarządczej. Obejmują one pięć grup zagadnień odpowiadających poszczególnym elementom kontroli zarządczej: środowisko wewnętrzne, cele i zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli, informacja i komunikacja oraz monitorowanie i ocena.

Podstawowym poziomem funkcjonowania kontroli zarządczej w całym sektorze finansów publicznych jest jednostka sektora finansów publicznych (I poziom kontroli zarządczej). Za funkcjonowanie kontroli zarządczej w jednostce odpowiedzialny jest jej kierownik (w tym kierownik urzędu j.s.t.). Ponadto w ramach administracji samorządowej powinna funkcjonować kontrola zarządcza na poziomie j.s.t. (II poziom kontroli zarządczej). Za funkcjonowanie kontroli zarządczej na tym poziomie odpowiadają wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta albo marszałek województwa. Wymienione podmioty są odpowiedzialne za zapewnienie adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej w urzędzie j.s.t. (urzędzie gminy, urzędzie miejskim, starostwie powiatowym lub urzędzie marszałkowskim), a także w całej j.s.t.

Poza wskazanymi wyżej zadaniami w ustawie o finansach publicznych nie określono szczególnych kompetencji wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), starostów i marszałków województw w stosunku do jednostek podległych i nadzorowanych z tytułu odpowiedzialności za funkcjonowanie kontroli zarządczej w j.s.t. Zadania te powinny być realizowane w ramach i na podstawie kompetencji przyznanych wójtom (burmistrzom, prezydentom miast), starostom i marszałkom województw w przepisach odrębnych.

Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej podstawowe obowiązki wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty oraz marszałka województwa w poszczególnych obszarach tej kontroli są następujące:

- 1) w obszarze środowiska wewnętrznego – wspieranie i promowanie przestrzegania wartości etycznych; prowadzenie procesu zatrudniania pracowników w sposób zapewniający wybór najlepszego kandydata na dane stanowisko pracy; zapewnianie rozwoju kompetencji zawodowych pracowników jednostki i osób zarządzających; dostosowanie struktury organizacyjnej jednostki

do aktualnych celów i zadań; zapewnianie, aby zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników były określone w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny; precyzyjne określanie zakresu uprawnień delegowanych poszczególnym osobom zarządzającym lub pracownikom, w sposób odpowiedni do wagi podejmowanych decyzji, stopnia ich skomplikowania i ryzyka z nimi związanego; przyjęcie delegowanych uprawnień powinno być potwierdzone podpisem;

- 2) w obszarze celów i zarządzania ryzykiem – w miarę możliwości wskazanie celu istnienia jednostki przez krótki i syntetyczny opis misji danej j.s.t.; jasne i w co najmniej rocznej perspektywie określanie celów i zadań oraz wyznaczanie mierników niezbędnych do ich monitorowania pod względem zwłaszcza oszczędności, efektywności i skuteczności; wskazanie jednostek, komórek organizacyjnych lub osób odpowiedzialnych bezpośrednio za wykonanie celów i zadań oraz zasobów przeznaczonych do ich realizacji; nie rzadziej niż raz w roku dokonywanie identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań, z uwzględnieniem ich realizacji także przez jednostki podległe lub nadzorowane; poddanie zidentyfikowanych ryzyk analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i jego możliwych skutków; określanie akceptowanego poziomu ryzyka; określanie rodzaju reakcji na każde istotne ryzyko, np. tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się, działanie; określanie działań, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowanego poziomu);
- 3) w obszarze mechanizmów kontroli – zapewnienie elastyczności i dostosowania systemu kontroli zarządczej do specyficznych potrzeb j.s.t. i konkretnych ryzyk, z uwzględnieniem zastrzeżenia, że koszty wdrożenia i stosowania mechanizmów kontroli nie powinny być wyższe niż uzyskane dzięki nim korzyści; zapewnienie, że dokumenty wewnętrzne, tj. instrukcje, wytyczne, zakresy obowiązków i uprawnień, są spójne i dostępne dla wszystkich osób, dla których są niezbędne; tworzenie warunków do wykonywania nadzoru nad oszczędnością, efektywną i skuteczną realizacją zadań; zapewnianie istnienia mechanizmów służących utrzymaniu ciągłości działalności j.s.t. z wykorzystaniem m.in. wyników analizy ryzyka; zadbanie o to, aby dostęp do zasobów jednostki miały wyłącznie upoważnione osoby; wdrożenie mechanizmów kontroli dotyczącej operacji finansowych i gospodarczych zapewniających ich rzetelne i pełne dokumentowanie oraz rejestrowanie, zatwierdzanie i autoryzację przez kierownika jednostki lub osoby przez niego upoważnione, udział podstawowych obowiązków, weryfikację operacji przed realizacją danej operacji i po niej; określanie mechanizmów służących zapewnieniu bezpieczeństwa danych i systemów informatycznych);
- 4) w obszarze informacji i komunikacji – zapewnianie w odpowiedniej formie i czasie osobom zarządzającym oraz pracownikom dostępu do informacji niezbędnych do wykonywania przez nich obowiązków; zapewnianie efektywnych mechanizmów przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury orga-

nizacyjnej j.s.t.; zapewnianie efektywnego systemu wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań);

- 5) w obszarze monitorowania i oceny – monitorowanie skuteczności poszczególnych elementów systemu kontroli zarządczej, co umożliwi bieżące rozwiązywanie zidentyfikowanych problemów; przeprowadzenie co najmniej raz w roku samooceny systemu kontroli zarządczej przez osoby zarządzające i pracowników jednostki; ujęcie samooceny w ramy procesu odrębnego od bieżącej działalności i jej udokumentowanie; zapewnienie, że audytor wewnętrzny prowadzi obiektywną i niezależną ocenę kontroli zarządczej (źródłem uzyskania zapewnienia o stanie kontroli zarządczej przez kierownika jednostki powinny być w szczególności wyniki: monitorowania, samooceny oraz przeprowadzonych audytów i kontroli, a więc wskazane jest coroczne potwierdzenie uzyskania powyższego zapewnienia w formie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok).

21. Kiedy powstaje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w j.s.t.?

Z postanowień art. 274 ust. 3 u.f.p. wynika, że obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w j.s.t. (również w związku j.s.t.) powstaje w przypadku przekroczenia w uchwale budżetowej kwoty granicznej ustalonej na poziomie 40 mln zł, odpowiednio dochodów i przychodów lub wydatków i rozchodów. Oznacza to konieczność łącznego (po zsumowaniu) analizowania – pod kątem powstania obowiązku wprowadzenia audytu – w uchwale budżetowej strony dochodowo-przychodowej lub strony wydatkowo-rozchodowej. Zatem już na etapie przyjęcia planowanych odpowiednich wysokości kwot w uchwale budżetowej powstaje obowiązek w zakresie prowadzenia audytu. Można zatem stwierdzić, że w omawianym przypadku obowiązek prowadzenia audytu ma charakter warunkowy, a warunkiem, od którego ustawodawca uzależnia powstanie tego obowiązku, jest przekroczenie kwoty granicznej ustalonej w art. 274 ust. 3 u.f.p.

Jeżeli nie zostanie przekroczona wyżej określona kwota, to nie powstanie obowiązek zorganizowania i prowadzenia audytu wewnętrznego. Nie oznacza to jednak, że istnieje zakaz prowadzenia audytu wewnętrznego w takich jednostkach w przypadku nieprzekroczenia wskazanej wyżej kwoty. Zgodnie bowiem z art. 274 ust. 4 u.f.p. audyt wewnętrzny prowadzi się również w jednostkach sektora finansów publicznych (a więc także w j.s.t.), których kierownicy podejmą decyzję o prowadzeniu audytu wewnętrznego. W tym przypadku można przyjąć, że ustawodawca pozostawił kierownikowi jednostki sektora finansów publicznych swobodę w odniesieniu do wprowadzenia audytu. Z cytowanego przepisu nie wynika natomiast, aby po wprowadzeniu audytu w konkretnym przypadku (jednorazowo) w danej jednostce sektora finansów publicznych na podstawie art. 274 ust. 4 u.f.p. (audyt fakultatywny) obowiązek ten automatycznie był przedłużany na kolejne lata, chyba

że zostanie spełniony warunek określony w art. 274 ust. 3 u.f.p. (przekroczenie kwoty 40 mln zł).

W przypadku zarówno audytu prowadzonego na podstawie art. 274 ust. 3 u.f.p. (audyt obligatoryjny warunkowo), jak i audytu prowadzonego na podstawie art. 274 ust. 4 u.f.p. (audyt fakultatywny) po stronie kierownika jednostki sektora finansów publicznych, a więc również kierownika j.s.t., powstaje obowiązek pisemnego poinformowania Ministra Finansów o rozpoczęciu prowadzenia audytu wewnętrznego.

Należy ponadto zwrócić uwagę na postanowienia art. 18a u.o.n.d.f., według którego naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaniechanie prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych do tego zobowiązanej, wskutek niezatrudniania audytora wewnętrznego albo niezawierania umowy z usługodawcą. Jest to zatem zaniechanie kierownika jednostki organizacyjnej sektora finansów publicznych (w tym przypadku kierownika urzędu j.s.t.), które – jako czyn stanowiący naruszenie dyscypliny finansów publicznych – może pojawić się na etapie wstępnym, a więc uniemożliwić prowadzenie audytu wewnętrznego pomimo formalnie istniejącego w tym zakresie obowiązku.

22. Jaki jest status komórki audytu wewnętrznego w urzędzie j.s.t.?

Zgodnie z art. 276 u.f.p. w j.s.t. zadania przypisane kierownikowi jednostki związane z audytem wewnętrznym wykonują odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta, przewodniczący zarządu j.s.t. Z treści cytowanego przepisu wynika, że nie jest możliwe subdelegowanie tych zadań przez wyżej wymienione podmioty na inne osoby, np. na sekretarza gminy, dyrektora generalnego urzędu j.s.t. Nie każde zadanie i nie każdy obowiązek mogą zostać powierzone, a zwłaszcza takie, które wynikają z istoty kompetencji kierownika, w szczególności w zakresie reprezentowania jednostki na zewnątrz, składania w jej imieniu oświadczeń woli, powinności w zakresie sprawowania kontroli finansowej oraz audytu wewnętrznego.

Istotne są również postanowienia art. 277 ust. 1 u.f.p., wprowadzające w pewnym zakresie swobodę co do wielkości komórki audytu wewnętrznego, ponieważ może być ona wieloosobowa lub jednoosobowa, lecz w przypadku j.s.t. zawsze powinna być usytuowana w urzędzie j.s.t. (odpowiednio w urzędzie gminy, urzędzie miejskim, starostwie powiatowym oraz w urzędzie marszałkowskim). W takiej sytuacji audyt będzie prowadzony przez komórkę audytu usytuowaną w urzędzie w odniesieniu również do innych samorządowych jednostek organizacyjnych, np. tworzonych do zarządzania zasobami komunalnymi, drogami, terenami sportowymi i rekreacyjnymi.

Wielkość komórki audytu wewnętrznego jest uzależniona przede wszystkim od wielkości danej j.s.t., stopnia skomplikowania spraw i problemów rozstrzyganych przez organy tej j.s.t., a także od możliwości zapewnienia audytorowi określonej odrębności organizacyjnej (lokalu, aparatu urzędniczego, wyposażenia w środki techniczne). W komórce audytu wewnętrznego są zatrudnione przede wszystkim osoby posiada-

jące kwalifikacje audytorów, ale może być w niej również zatrudniony tzw. personel pomocniczy, np. pracownicy biurowi.

Z zestawienia tych dwóch przepisów, tj. art. 276 oraz art. 277 ust. 1 u.f.p., wynika, że komórka audytu wewnętrznego jest bezpośrednio podporządkowana organowi wykonawczemu w gminie oraz przewodniczącemu organu wykonawczego w powiecie i województwie. Powinno to istotnie wspierać organy wykonawcze w osiąganiu planowanych celów i zadań, a taki jest przecież główny cel audytu określony w art. 272 ust. 1 u.f.p.

Z postanowień art. 272 ust. 1 u.f.p. wynika, że audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, a więc komórka audytu wewnętrznego powinna być zorganizowana jako odrębna struktura organizacyjna w urzędzie j.s.t., w szczególności nie powinna być zaangażowana w prowadzenie działalności, która następnie podlega audytowi, bowiem może to stanowić zagrożenie dla niezależności i obiektywności audytu.

Stosownie do postanowień art. 275 u.f.p. audyt wewnętrzny może być prowadzony przez audytora wewnętrznego zatrudnionego w jednostce sektora finansów publicznych albo przez usługodawcę niezatrudnionego w takiej jednostce. Jednak w odniesieniu do j.s.t. prowadzenie audytu wewnętrznego przez usługodawcę możliwe jest tylko w przypadku określonym w art. 278 ust. 3 u.f.p., a więc wtedy, gdy ujęta w uchwale budżetowej j.s.t. kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów są niższe niż 1 mln zł. Z treści tego przepisu wynika, że poszczególne kwoty (tj. dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów), ujęte w uchwale budżetowej, należy zsumować i ustalić, czy nie przekraczają one łącznie limitu 1 mln zł. Zatem prowadzenie audytu wewnętrznego przez usługodawcę będzie możliwe tylko w małych j.s.t., a dodatkowym warunkiem jest wola skorzystania z tej formy audytu przez organ wykonawczy danej j.s.t.

Zgodnie z art. 279 ust. 2 i 3 u.f.p. w umowie zawartej przez j.s.t. z usługodawcą należy zamieścić postanowienia gwarantujące prowadzenie audytu wewnętrznego zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, a także określić sposób postępowania z dokumentami, w tym także w formie elektronicznej, wytworzonymi w celu prowadzenia audytu wewnętrznego, tak aby zapewnić ich dostępność, ochronę przed nieupoważnionym rozpowszechnianiem, uszkodzeniem lub zniszczeniem. Umowę z usługodawcą zawiera się na co najmniej rok.

23. Jakie są zadania kierownika komórki audytu wewnętrznego oraz jego pozycja wobec kierownika urzędu j.s.t.?

Z art. 277 u.f.p. wynika, że działalnością wieloosobowej komórki audytu wewnętrznego kieruje audytor wewnętrzny, tj. kierownik komórki audytu wewnętrznego. Do audytora wewnętrznego zatrudnionego w jednoosobowej komórce audytu wewnętrznego przepisy ustawy o finansach publicznych dotyczące kierownika komórki audytu wewnętrznego stosuje się odpowiednio.

Pozycję kierownika komórki audytu wewnętrznego wobec kierownika urzędu j.s.t. (tj. wobec wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starosty, marszałka województwa)

wyznacza art. 280 u.f.p., zgodnie z którym kierownik tej komórki podlega bezpośrednio kierownikowi jednostki. Do zakresu kompetencji kierownika urzędu j.s.t. należy:

- poinformowanie, w formie pisemnej, Ministra Finansów o rozpoczęciu prowadzenia audytu w danej j.s.t. (art. 274 ust. 7 u.f.p.);
- zatrudnienie audytora wewnętrznego lub doprowadzenie do zawarcia umowy z usługodawcą (odpowiednio gdy są spełnione warunki określone w art. 274 ust. 3 albo w art. 278 ust. 3 u.f.p.);
- ustalenie liczby i wymiaru czasu pracy audytorów wewnętrznych zatrudnionych w jednostce oraz innych pracowników komórki audytu wewnętrznego, przy czym kierownik urzędu j.s.t. powinien działać w porozumieniu z kierownikiem komórki audytu wewnętrznego i uwzględniać specyfikę działania j.s.t. oraz potrzebę zapewnienia prawidłowego wykonywania zadań audytu wewnętrznego (art. 277 u.f.p.);
- zapewnienie warunków niezbędnych do niezależnego, obiektywnego i efektywnego prowadzenia audytu wewnętrznego, w tym zapewnienie organizacyjnej odrębności komórki audytu wewnętrznego oraz ciągłości prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce (art. 282 ust. 1 u.f.p.);
- działanie w porozumieniu z kierownikiem komórki audytu wewnętrznego, który obowiązany jest do końca roku przygotować plan audytu na następny rok – na podstawie analizy ryzyka (art. 283 ust. 3 u.f.p.);
- upoważnianie audytora wewnętrznego zatrudnionego w urzędzie j.s.t. do przeprowadzania audytu wewnętrznego w j.s.t., w tym w jej jednostkach organizacyjnych (art. 287 ust. 1 u.f.p.).

Zadania kierownika komórki audytu wewnętrznego określają przede wszystkim przepisy ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego (Dz. U. Nr 21, poz. 108). Do najważniejszych z nich można zaliczyć:

- bieżące kierowanie komórką audytu;
- przygotowanie do końca roku rocznego planu audytu wewnętrznego na następny rok (w porozumieniu z kierownikiem urzędu j.s.t.);
- w przypadku braku planu audytu na dany rok niezwłoczne sporządzenie planu audytu na ten rok kalendarzowy albo, w uzasadnionych przypadkach, uzgodnienie z kierownikiem urzędu j.s.t., w formie pisemnej, zadań audytowych do przeprowadzenia do końca roku kalendarzowego;
- przekazywanie kierownikom wszystkich komórek audytowanych objętych planem audytu informacji o planowanym przeprowadzeniu zadań zapewniających (czyli o zespołach działań podejmowanych w celu dostarczenia niezależnej i obiektywnej oceny);
- przeprowadzanie audytu na podstawie wskazanego wyżej planu, jak też poza planem (w uzasadnionych przypadkach);
- analiza ryzyka z uwzględnieniem zadań wynikających z planu działalności (analiza ryzyka obejmuje w szczególności identyfikację obszarów działalności jednostki oraz ocenę ryzyka we wszystkich zidentyfikowanych obszarach działalności jednostki. Przeprowadzając analizę ryzyka, kierow-

nik komórki audytu wewnętrznego uwzględnia zakres odpowiedzialności kierownika jednostki za funkcjonowanie kontroli zarządczej oraz bierze pod uwagę w szczególności: cele i zadania jednostki; system kontroli zarządczej w jednostce; ryzyka wpływające na realizację celów i zadań jednostki; wyniki innych audytów lub kontroli; uwagi kierownika jednostki. W wyniku przeprowadzonej analizy ryzyka kierownik komórki audytu wewnętrznego sporządza listę wszystkich obszarów ryzyka, uwzględniając ich kolejność wynikającą z oceny ryzyka, z podaniem wyników analizy ryzyka);

- udostępnianie do wglądu kierownikowi urzędu j.s.t. lub osobie przez niego upoważnionej akt bieżących (zawierających dokumenty z przebiegu i wyników audytu wewnętrznego) i akt stałych (tworzonych są w celu gromadzenia informacji dotyczących obszarów ryzyka, które mogą być przedmiotem zadań audytowych);
- przekazanie sprawozdania kierownikom komórek audytowanych objętych zadaniem zapewniającym (w przypadku objęcia zakresem zadania zapewniającego kilku komórek audytowanych audytor wewnętrzny może przekazać kierownikowi komórki audytowanej tylko tę część sprawozdania, która dotyczy działalności kierowanej przez niego komórki);
- w terminie do końca stycznia każdego roku sporządzanie sprawozdania z wykonania planu audytu za rok poprzedni i złożenie go kierownikowi urzędu j.s.t. z informacją dotyczącą w szczególności stopnia realizacji planu oraz istotnych ryzyk i słabości kontroli zarządczej.

Jeżeli w trakcie realizacji planu audytu kierownik komórki audytu wewnętrznego stwierdzi, że przeprowadzenie wszystkich zaplanowanych zadań audytowych jest niemożliwe lub niecelowe, uzgadnia z kierownikiem urzędu j.s.t., w formie pisemnej, zakres realizacji planu audytu. W uzasadnionych przypadkach, w szczególności przy wystąpieniu nowych ryzyk lub też zmianie oceny ryzyka, kierownik komórki audytu wewnętrznego uzgadnia z kierownikiem urzędu j.s.t. przeprowadzenie zadania audytowego poza planem audytu.

24. Jakie kwalifikacje formalne powinien posiadać audytor wewnętrzny?

Wymogi formalne, które powinien spełniać audytor, określa art. 286 u.f.p. Pierwszym z nich jest posiadanie obywatelstwa państwa członkowskiego UE lub innego państwa, którego obywatelom na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa wspólnotowego przysługuje prawo do podjęcia zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Kolejne warunki formalne z uwagi na istotę i znaczenie audytu w jednostkach sektora finansów publicznych nie powinny wywoływać komentarzy w kontekście rygorystycznego trybu selekcji kandydatów do pełnienia funkcji audytora. Wykonywanie audytu powinno być niezależne i obiektywne, a istotą tej działalności jest wspieranie kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną

ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Ocena dotyczy w szczególności adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w jednostce. Wymaga to profesjonalizmu, uczciwości, rzetelności oraz systematyczności działań podejmowanych przez audytora.

W związku z tym audytor powinien:

- 1) posiadać pełną zdolność do czynności prawnych (ocena tego warunku powinna być dokonywana przez pryzmat przepisów kodeksu cywilnego, a więc dana osoba powinna być pełnoletnia i nieubezpieczona);
- 2) korzystać z pełni praw publicznych (oznacza to, że wobec danej osoby nie orzeczono środka karnego określonego w art. 39 pkt 1 k.k. w postaci „pozbawienia praw publicznych”, który zgodnie z art. 40 k.k. obejmuje utratę czynnego i biernego prawa wyborczego do organu władzy publicznej, organu samorządu zawodowego lub gospodarczego, utratę prawa do udziału w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oraz do pełnienia funkcji w organach i instytucjach państwowych i samorządu terytorialnego lub zawodowego, jak również utratę posiadanego stopnia wojskowego i powrót do stopnia szeregowego; pozbawienie praw publicznych obejmuje ponadto utratę orderów, odznaczeń i tytułów honorowych oraz utratę zdolności do ich uzyskania w okresie pozbawienia praw. Sąd może orzec pozbawienie praw publicznych w razie skazania na karę pozbawienia wolności na czas nie krótszy niż 3 lata za przestępstwo popełnione w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie. Według art. 43 k.k., jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, pozbawienie praw publicznych orzeka się w latach, od roku do 10 lat. Pozbawienie praw publicznych obowiązuje od uprawomocnienia się orzeczenia. Okres, na który ten środek orzeczono, nie biegnie w czasie odbywania kary pozbawienia wolności, chociażby orzeczonej za inne przestępstwo. Środek karny w postaci pozbawienia praw publicznych może być orzeczony za każde przestępstwo);
- 3) nie być karanym za umyślne przestępstwo umyślne przestępstwo skarbowe (umyślne popełnienie któregośkolwiek z przestępstw określonych w kodeksie karnym lub w kodeksie karnym skarbowym wyłącza możliwość pełnienia funkcji audytora);
- 4) posiadać wyższe wykształcenie (zgodnie z przepisami ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym studia wyższe to studia pierwszego stopnia, studia drugiego stopnia lub jednolite studia magisterskie, prowadzone przez uczelnię uprawnioną do ich prowadzenia. Studia pierwszego stopnia to forma kształcenia, na którą są przyjmowani kandydaci posiadający świadectwo dojrzałości, kończąca się uzyskaniem kwalifikacji pierwszego stopnia, a efektem kształcenia jest uzyskanie tytułu zawodowego licencjata, inżyniera lub równorzędnego określonego kierunku studiów i profilu kształcenia, potwierdzone odpowiednim dyplomem. Studia drugiego stopnia to forma kształcenia, na którą są przyjmowani kandydaci posiadający co najmniej kwalifikacje pierwszego stopnia, kończąca się uzyskaniem kwalifikacji drugiego stopnia, a efektem kształcenia jest uzyskanie tytułu zawodowego magistra, magistra inżyniera lub równorzędnego określonego kierunku studiów i profilu kształcenia, potwierdzo-

ne odpowiednim dyplomem. Jednolite studia magisterskie to forma kształcenia, na którą są przyjmowani kandydaci posiadający świadectwo dojrzałości, kończąca się uzyskaniem kwalifikacji drugiego stopnia);

- 5) posiadać następujące kwalifikacje do przeprowadzania audytu wewnętrznego:
- a) jeden z certyfikatów: Certified Internal Auditor (CIA – Certyfikowany Audytor Wewnętrzny, tytuł nadawany przez Instytut Audytorów Wewnętrznych – Institute of Internal Auditors, który potwierdza wiedzę i umiejętności związane z funkcją audytu wewnętrznego w zakresie ładu korporacyjnego, ryzyka i kontroli, wykonywania zadań audytu wewnętrznego, analiz biznesowych i technologii informatycznych, umiejętności zarządzania organizacją), Certified Government Auditing Professional (CGAP – jego posiadacz złożył międzynarodowy egzamin na audytora wewnętrznego jednostek sektora państwowego, co oznacza posiadanie wiedzy w zakresie standardów, ładu korporacyjnego, podstaw ryzyka i kontroli, praktyki audytu w sektorze publicznym, umiejętności i techniki audytu w sektorze publicznym oraz środowiska kontroli w sektorze publicznym), Certified Information Systems Auditor (CISA – posiadacz tego dokumentu jest specjalistą z zakresu systemów informatycznych), Association of Chartered Certified Accountants (ACCA – oznacza posiadanie kwalifikacji zawodowych z zakresu finansów i rachunkowości, a także umiejętności w zakresie organizacji i strategii nowoczesnego zarządzania), Certified Fraud Examiner (CFE – jego posiadacz jest specjalistą od zapobiegania przestępstwom i nadużyciom gospodarczym oraz od wykrywania ich), Certification in Control Self Assessment (CCSA – potwierdza posiadanie wiedzy z zakresu samooceny kontroli), Certified Financial Services Auditor (CFSA – potwierdza posiadanie wiedzy i umiejętności z zakresu audytu usług finansowych) lub Chartered Financial Analyst (CFA – jego posiadacz jest specjalistą z zakresu analizy finansowej), lub
 - b) złożony w latach 2003–2006 z wynikiem pozytywnym egzamin na audytora wewnętrznego przed komisją egzaminacyjną powołaną przez Ministra Finansów (egzamin obejmował zagadnienia z zakresu metodyki przeprowadzenia audytu, standardów audytu, administracji publicznej, finansów publicznych, mikroekonomii oraz szacowania ryzyka), lub
 - c) uprawnienia biegłego rewidenta (zawód biegłego rewidenta polega na wykonywaniu czynności rewizji finansowej, a nabycie uprawnień w tym zakresie regulują przepisy ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym, Dz. U. Nr 77, poz. 649 z późn. zm.), lub
 - d) dwuletnią praktykę w zakresie audytu wewnętrznego i dyplom ukończenia studiów podyplomowych w zakresie audytu wewnętrznego, wydany przez jednostkę organizacyjną, która w dniu wydania dyplomu była uprawniona do nadawania stopnia naukowego doktora nauk ekonomicznych lub prawnych (za praktykę w zakresie audytu wewnętrznego uważa się udokumentowane przez kierownika jednostki wykonywanie

w wymiarze czasu pracy nie mniejszym niż 1/2 etatu czynności związanych z: przeprowadzaniem audytu wewnętrznego pod nadzorem audytora wewnętrznego; realizacją przez inspektorów kontroli skarbowej czynności z zakresu certyfikacji i wydawania deklaracji zamknięcia pomocy finansowej ze środków pochodzących z UE, stosownie do postanowień ustawy o kontroli skarbowej; nadzorowaniem lub wykonywaniem czynności kontrolnych określonych w ustawie z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 z późn. zm.).

Ponadto, według postanowień art. 287 ust. 1 u.f.p., do przeprowadzania audytu wewnętrznego w j.s.t., w tym w jej jednostkach organizacyjnych, audytora wewnętrznego zatrudnionego w urzędzie j.s.t. upoważniają odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta, przewodniczący zarządu j.s.t. Chodzi tu o przypadki, w których audytor wewnętrzny będzie przeprowadzał czynności audytu w jednostkach innych niż będące jego miejscem zatrudnienia. Audyt w takiej sytuacji ma formę tzw. audytu zewnętrznego (wykonywanego w innej jednostce organizacyjnej). Upoważnień do przeprowadzenia tzw. audytu zewnętrznego udzielają wójt, burmistrz, prezydent miasta, przewodniczący zarządu j.s.t.

Nie mają charakteru formalnego postanowienia Kodeksu etyki Instytutu Auditorów Wewnętrznych (IIA), który jest zbiorem zasad ogólnych dotyczących zawodu i praktyki audytora wewnętrznego oraz zasad postępowania określających zachowania oczekiwane od auditorów wewnętrznych. Kodeks etyki ma zastosowanie zarówno do osób, jak i do organizacji świadczących usługi audytu wewnętrznego. Celem kodeksu etyki jest promowanie zasad etycznych wykonywania zawodu audytora wewnętrznego na całym świecie. Jednak wielokrotnie w komunikacie nr 4 Ministra Finansów z dnia 20 maja 2011 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 5, poz. 23) odwołano się do postanowień tego zbioru norm etycznych. Standardy audytu wewnętrznego Minister Finansów ogłosił stosownie do postanowień art. 273 u.f.p.

Zgodnie z postanowieniami kodeksu etyki audytor powinien przestrzegać następujących zasad: uczciwości, najwyższego poziomu obiektywizmu, poufności, profesjonalizmu, unikania konfliktu interesów, umacniania dobrych stosunków w kontaktach z innymi audytorami. Ze standardów audytu wewnętrznego ogłoszonych przez Ministra Finansów wynika natomiast, że audytor powinien stale uzupełniać swoją wiedzę i umiejętności.

Stosownie do postanowień art. 4 pkt 51 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425 z późn. zm.) audytor wewnętrzny jest osobą pełniącą funkcje publiczne. Jeżeli jest osobą urodzoną przed dniem 1 sierpnia 1972 r., to zgodnie z art. 7 tej ustawy spoczywa na nim obowiązek złożenia oświadczenia dotyczącego pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi organami w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. (tzw. oświadczenie lustracyjne).

25. Czy kierownik urzędu j.s.t. musi wykonać zalecenia audytora wewnętrznego?

W art. 272 u.f.p. wyraźnie sformułowano cel audytu, którym jest wspieranie kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Niniejsza ocena dotyczy w szczególności adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w jednostce. Z ogłoszonych przez Ministra Finansów standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych wynika, że audyt wewnętrzny musi oceniać procesy kształtujące ład organizacyjny i przedstawiać stosowne zalecenia usprawnienia tych procesów, tak by osiągnąć następujące cele: promowanie odpowiednich zasad etyki i wartości w organizacji; zapewnianie skutecznego zarządzania efektywnością działań organizacji i odpowiedzialności za wyniki; przekazywanie informacji o ryzykach i kontroli do odpowiednich obszarów organizacji; koordynowanie działań i przekazywanie informacji pomiędzy radą, audytorami zewnętrznymi i wewnętrznymi oraz kierownictwem (standard 2110 – ład organizacyjny). Ponadto zarządzający audytem wewnętrznym musi ustanowić proces monitorowania realizacji zaleceń i upewnić się, że decyzje kierownictwa zostały skutecznie wdrożone lub też że kierownictwo wyższego szczebla zaakceptowało ryzyko niepodejmowania działań (standard 2500.A1 – monitorowanie postępów). Zarządzający audytem wewnętrznym to osoba zajmująca stanowisko kierownicze, odpowiedzialna za skuteczne zarządzanie audytem wewnętrznym zgodnie z kartą audytu oraz definicją audytu wewnętrznego, kodeksem etyki i standardami. Zarządzający audytem wewnętrznym i osoby mu podległe posiadają odpowiednie kwalifikacje i dyplomy zawodowe. Nazwy stanowisk zarządzających audytem wewnętrznym mogą być różne w różnych organizacjach.

Zgodnie z art. 282 ust. 2 i 3 u.f.p. audytor wewnętrzny ma prawo wstępu do pomieszczeń jednostki oraz wglądu do wszelkich dokumentów, informacji i danych oraz do innych materiałów związanych z funkcjonowaniem jednostki, w tym utrwalonych na elektronicznych nośnikach danych, jak również do sporządzania ich kopii, odpisów, wyciągów, zestawień lub wydruków, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej. Pracownicy jednostki są obowiązani udzielać informacji i wyjaśnień, a także sporządzać i potwierdzać kopie, odpisy, wyciągi lub zestawienia, o których mowa wyżej.

Stosownie do postanowień rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego (Dz. U. Nr 21, poz. 108) po przedstawieniu kierownikom komórek audytowanych ustaleń stanu faktycznego audytor wewnętrzny sporządza sprawozdanie, w którym w sposób jasny, rzetelny i zwięzły przedstawia wyniki audytu wewnętrznego. Sprawozdanie zawiera m.in. zalecenia w sprawie wyeliminowania słabości kontroli zarządczej lub wprowadzenia usprawnień.

Kierownik komórki audytowanej w przypadku uznania, że zalecenia zawarte w sprawozdaniu są zasadne, wyznacza osoby odpowiedzialne za ich realizację oraz ustala sposób i termin ich realizacji, powiadamiając o tym pisemnie audytora we-

wewnętrznego oraz kierownika jednostki (kierownika urzędu j.s.t.) w terminie 14 dni kalendarzowych od dnia otrzymania sprawozdania. W przypadku odmowy realizacji zaleceń kierownik komórki audytowanej powiadamia pisemnie audytora wewnętrznego oraz kierownika jednostki (kierownika urzędu j.s.t.) o przyczynach odmowy w terminie 14 dni kalendarzowych od dnia otrzymania sprawozdania. Jeżeli kierownik komórki audytowanej nie wyznaczy osoby odpowiedzialnej za realizację zaleceń ani nie ustali sposobu i terminu ich realizacji, ani nie powiadomi o tym pisemnie audytora wewnętrznego oraz kierownika urzędu j.s.t. albo odmówi realizacji zaleceń, kierownik jednostki (kierownik urzędu j.s.t.) – w przypadku uznania, że zalecenia zawarte w sprawozdaniu są zasadne – wyznacza osoby odpowiedzialne za ich realizację oraz ustala termin ich realizacji, powiadamiając o tym audytora wewnętrznego.

Audytór wewnętrzny po upływie wyżej określonych terminów realizacji zaleceń zwraca się do kierowników komórek audytowanych objętych zadaniem o informację na temat działań podjętych w celu realizacji zaleceń oraz stopnia ich realizacji. Po uzyskaniu tej informacji audytór wewnętrzny dokonuje jej analizy, uwzględniając w szczególności ocenę ryzyka występującego w obszarze ryzyka objętym zadaniem zapewniającym. Audytór wewnętrzny może przeprowadzić czynności sprawdzające, dokonując oceny działań jednostki podjętych w celu realizacji zaleceń. Ustalenia poczynione w trakcie czynności sprawdzających oraz ich ocenę audytór wewnętrzny zamieszcza w notatce informacyjnej, którą przekazuje kierownikowi jednostki (kierownikowi urzędu j.s.t.) oraz kierownikowi komórki audytowanej, w której były przeprowadzane czynności sprawdzające.

Z powyższego wynika, że nie powstaje bezwzględny obowiązek realizacji zaleceń zawartych w sprawozdaniu z przeprowadzonego audytu wewnętrznego w danej jednostce organizacyjnej. Zalecenia takie podlegają bowiem określonej procedurze weryfikacyjnej pod kątem ich zasadności. Jeżeli jednak zalecenia są zasadne, powinny być wykonane przez kierownika komórki audytowanej, a w razie odmowy ich wykonania przez kierownika komórki audytowanej to kierownik urzędu j.s.t. powinien spowodować wykonanie zaleceń.

BIBLIOGRAFIA

- Etel L. [i in.], *Finanse w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, red. J.M. Salachna, Białystok 2009
- Glumińska-Pawlic J. [i in.], *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, red. E. Ruśkowski, J.M. Salachna, Gdańsk 2010
- Jastrzębska M., *Zarządzanie finansami gmin – aspekty teoretyczne*, Gdańsk 1999
- Kamieniecki H., *Odpowiedzialność kierownika jednostki budżetowej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – na przykładzie jednostki oświatowej*, NZS 2007, nr 5
- Lange K., *Wybrane aspekty cywilnoprawne kontrasygnaty skarbnika jednostki samorządu terytorialnego*, Fin. Kom. 2009, nr 9
- Piotrowska-Marczak K., Uryszek T., *Zarządzanie finansami publicznymi*, Warszawa 2009
- Wierzbica A., *Pozycja prawna skarbnika jednostki samorządu terytorialnego*, Fin. Kom. 2008, nr 4

DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA J.S.T. I JEJ FINANSOWANIE

1. Możliwość i formy organizacyjno-prawne wykonywania zadań j.s.t. w trybie własnej działalności gospodarczej

(Cezary Kosikowski)

26. Czy jest prawnie dopuszczalne prowadzenie przez j.s.t. własnej działalności gospodarczej?

W organizacji samorządu terytorialnego zawsze istniał problem dopuszczalności i zakresu działalności gospodarczej prowadzonej przez j.s.t. Wywołano go niepotrzebnie, ponieważ na całym świecie istnieje sfera gospodarki lokalnej związana z zadaniami samorządu terytorialnego i nikt nie kwestionuje potrzeby prowadzenia przez gminy działalności gospodarczej służącej realizacji tych zadań. Poza Wielką Brytanią nigdzie też organy lokalne nie dysponują takimi dochodami, jakie umożliwiałyby zlecenie i finansowanie realizacji zadań gmin innym podmiotom niż komunalne jednostki organizacyjne. W krajach o gospodarce rynkowej istnieje więc szerszy lub węższy komunalny sektor gospodarczy, którego organizacja i funkcjonowanie podlegają odrębnej regulacji prawnej. Polska ma także bogate doświadczenia w organizacji komunalnej działalności gospodarczej w latach międzywojennych i częściowo powojennych (do 1950 r.)

Problem dopuszczalności własnej działalności gospodarczej samorządu terytorialnego polega na tym, że w warunkach gospodarki rynkowej państwo i inne związki publicznoprawne (np. samorząd terytorialny) nie muszą angażować się bezpośrednio w prowadzenie działalności gospodarczej, czyli występować w roli przedsiębiorcy. Uważa się, że trzeba to pozostawić przedsiębiorcom, zlecając im realizację określonych zadań j.s.t. Tylko wyjątkowo uznaje się za usprawiedliwione występowanie państwa lub samorządu terytorialnego w roli przedsiębiorcy. Odnosi się to zwłaszcza do sytuacji polegających na utrzymaniu monopolu państwa lub samorządu terytorialnego w określonej dziedzinie lub do sytuacji świadczących o podejmowaniu działalności gospodarczej jako formy interwencjonizmu (np. w celu przełamania monopolu innych podmiotów lub ożywienia konkurencji).

Panuje na ogół przekonanie, że własna działalność gospodarcza j.s.t. powinna się wiązać przede wszystkim z realizacją tzw. zadań własnych j.s.t. Są one ustalone normatywnie przez ustawy, i to w odniesieniu do każdego rodzaju samorządu terytorialnego

w sposób odrębny. Dyskusję nad granicami działalności gospodarczej j.s.t. sprowadzono do kwestii dopuszczalności lub zakazu prowadzenia:

- 1) każdej działalności gospodarczej mającej na celu realizację zadań własnych j.s.t.;
- 2) działalności gospodarczej dotyczącej wyłącznie realizacji zadań własnych o charakterze użyteczności publicznej;
- 3) działalności gospodarczej mającej charakter komercyjny i niezwiązanej z realizacją zadań własnych j.s.t.

Pod tym względem na świecie istnieje szeroka gama rozwiązań prawnych, począwszy (wyjątkowo) od zakazu prowadzenia takiej działalności (Wielka Brytania), przez wprowadzanie pewnych ograniczeń, aż do pełnej swobody w jej podejmowaniu (Austria) lub do jej zmonopolizowania przez organy lokalne (Szwajcaria).

W Polsce problem dopuszczalności własnej działalności gospodarczej j.s.t. jest związany w ten sposób, że ustawy ustrojowe o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym i samorządzie województwa dają j.s.t. możliwość prowadzenia własnej działalności gospodarczej, określając różne zakresy dopuszczalnej działalności gospodarczej tych jednostek. Dopuszczalność wiąże się z wykonywaniem zadań własnych, i to głównie w sferze użyteczności publicznej, lecz istnieje także poza nią. Nie wyklucza się również komercyjnego charakteru tej działalności, zwłaszcza gdy do jej wykonywania nakazuje się zastosowanie formy spółki prawa handlowego.

27. W jakich formach organizacyjno-prawnych j.s.t. mogą prowadzić własną działalność gospodarczą?

Zasada swobody wyboru formy prawnej prowadzenia działalności gospodarczej przez j.s.t. jest ograniczona, bowiem ustawy zawężają możliwość wyboru, a czasami wręcz nakazują zastosowanie wskazanej formy prawnej.

Ustawa o gospodarce komunalnej wymienia przykładowo („w szczególności”) dwie formy organizacyjno-prawne własnej działalności gospodarczej j.s.t. Są to samorządowy zakład budżetowy oraz spółka prawa handlowego. Ustawa o finansach publicznych wskazuje w art. 14, jakie zadania własne j.s.t. mają być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe. Natomiast ustawa o gospodarce komunalnej (art. 9–13) określa, jakie spółki prawa handlowego mogą tworzyć j.s.t. i w jakich sytuacjach jest to uzasadnione (zob. szerzej odpowiedź na **pyt. 44**).

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654) przewiduje, że j.s.t. może utworzyć i prowadzić podmiot leczniczy w formie spółki kapitałowej lub jednostki budżetowej (art. 6 ust. 2) bądź też w formie samodzielnego zakładu opieki zdrowotnej, który może być jednak przekształcony w spółkę kapitałową (art. 68).

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przewiduje wykonywanie działalności gospodarczej w tym zakresie przez gminne jednostki organizacyjne, lecz konkretnie wskazuje (art. 6e) na spółki z udziałem gminy.

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13) przewiduje możliwość wykonywania przez operatora będącego j.s.t. działalności przewozowej w formie samorządowego zakładu budżetowego.

Użyte w art. 2 u.g.k. określenie „w szczególności” oznacza, że intencją ustawodawcy nie było ograniczenie wyboru formy organizacyjno-prawnej prowadzenia działalności gospodarczej przez gminę tylko do tych dwóch form. Faktem jednak jest, że nie ma zbyt wielu możliwości wyboru przez gminę formy prowadzenia gospodarki komunalnej. Nie jest jednak zabroniony wybór takich form jak spółdzielnia (na podstawie ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze, tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848 z późn. zm.) oraz fundacja (na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, tekst jedn.: Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 z późn. zm.).

28. Czy j.s.t. mogą lub powinny powierzać wykonywanie zadań własnych innym podmiotom gospodarczym niż jednostki im podporządkowane?

Wykonywanie zadań własnych j.s.t. przy pomocy własnych jednostek organizacyjnych musi się wiązać z ich powołaniem (utworzeniem) oraz sprawowaniem nad nimi kontroli i nadzoru. Wymaga to zatem nakładów finansowych oraz wysiłku organizacyjnego. Dlatego też ustawodawca przewiduje w art. 3 u.g.k., że j.s.t. mogą w drodze umowy powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, z uwzględnieniem przepisów ustawy o finansach publicznych, w trybie przepisów ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, przepisów ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. Nr 19, poz. 101 z późn. zm.), przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13) albo na zasadach ogólnych. Jeżeli do prowadzenia danego rodzaju działalności na podstawie innych ustaw jest wymagane uzyskanie zezwolenia, j.s.t. mogą powierzyć wykonywanie zadań wyłącznie podmiotowi posiadającemu wymagane zezwolenie.

Ustawa wymaga, aby powierzenie wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej nastąpiło w drodze umowy zawartej z zastosowaniem przepisów innych ustaw lub na zasadach ogólnych. Pierwszeństwo w zastosowaniu mają umowy wskazane we wymienionych wyżej ustawach odrębnych (np. ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym, ustawie o koncesji na roboty budowlane lub usługi). Są to umowy cywilnoprawne, chociaż nie są uregulowane przepisami kodeksu cywilnego. Te ostatnie stosuje się jednak w sprawach nieuregulowanych odrębnymi ustawami. W każdym natomiast przypadku zawarcie umów przez j.s.t. z innymi podmiotami podlega procedurze zamówień publicznych.

Tam, gdzie nie jest obowiązkowe zawarcie umowy według przepisów ustaw odrębnych, wchodzi w grę możliwość zawarcia umowy na zasadach ogólnych przewidzianych w kodeksie cywilnym. Zgodnie z zasadą swobody kontraktowania (art. 353¹ k.c.) strony (a więc także i j.s.t.) zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze)

stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Przepis art. 3 ust. 1 u.g.k. nie określa nazwy i rodzaju umowy, na podstawie której j.s.t. mogą powierzyć wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej innym podmiotom. Nie jest to potrzebne, ponieważ stanowiłoby o zawężeniu swobody kontraktowej j.s.t. jako osoby prawnej. Należy więc przyjąć, że możliwe jest zawarcie każdej umowy przewidzianej przez przepisy prawa cywilnego, byleby jej natura była związana z celem, dla którego umowy takie są zawierane.

Praktycznie jednak wchodzi w grę przede wszystkim takie umowy jak umowa zlecenia (art. 734–751 k.c.) i umowa agencji (art. 758–764⁹ k.c.). Obydwie dają bowiem j.s.t. możliwość zlecenia na czas oznaczony (z możliwością jego skrócenia) dokonywania określonej czynności prawnej dla dającego zlecenie (art. 734 § 1 k.c. i n.) bądź też stałego pośredniczenia przy zawieraniu umów oznaczonego rodzaju na rzecz dającego zlecenie albo zawierania takich umów w jego imieniu (art. 758 § 1 k.c. i n.). Przedmiotem obydwu umów może być wykonywanie działalności gospodarczej w imieniu j.s.t. i w zakresie przez nią określonym oraz na jej rzecz. Są to wygodne dla j.s.t. formy organizacyjno-prawne realizacji ich własnych zadań gospodarczych. Nie wymagają bowiem tworzenia struktur organizacyjnych, nie obciążają j.s.t. kosztami zarządu i nadzoru. Przyjmujący zlecenie lub agent stanowią odrębne podmioty gospodarcze, które podlegają w swej działalności przepisom prawa gospodarczego i finansowego, z j.s.t. łączą ich natomiast stosunki umowne i wynikające stąd konsekwencje.

Możliwości zastosowania wymienionych umów do realizacji własnych zadań gospodarczych j.s.t. są szerokie. Trzeba je rozważać szczególnie w sytuacji, gdy j.s.t. nie miała dotąd zorganizowanej działalności własnej w tym zakresie i nadal nie ma dostatecznych środków na jej uruchomienie w przyszłości. Sięgając po formy umów cywilnoprawnych, wystarczy dysponować środkami finansowymi. W tej formie mogą być realizowane takie zadania gminy, jak budowa parkingów miejskich, publicznych urządzeń sanitarnych, łaźni, schronisk dla zwierząt, targowisk i hal targowych, utrzymanie zieleni miejskiej, utrzymanie cmentarzy komunalnych i pomników itp.

Umowę agencyjną można zastosować, wykorzystując zainteresowanie pracowników likwidowanych lub przekształcanych przedsiębiorstw komunalnych kontynuowaniem pracy w tej formie. Ponadto, jeśli umowy-zlecenia lub agencji wesprze również umowami o najem, dzierżawę, leasing, użyczenie itp., wyposażając zainteresowane podmioty w niezbędne środki rzeczowe (w ramach zagospodarowania mienia pozostałego po likwidacji przedsiębiorstw komunalnych), to przedsięwzięcia takie mogą znaleźć jeszcze szersze zastosowanie.

W określonych sytuacjach j.s.t. może sięgnąć do innych umów cywilnoprawnych, w tym: umowy o roboty budowlane, umowy przewozu, umowy spedycji, umowy składu. Umowy te nie mają jednak tak uniwersalnego charakteru jak umowa-zlecenie lub umowa agencji. Ich przedmiotem są bardzo konkretne czynności, które gmina może powierzyć innym podmiotom. Jeżeli zatem j.s.t. zamierza powierzyć prywatnemu przewoźnikowi świadczenie usług w zakresie zbiorowego transportu lokalnego, to powinna z nim zawrzeć umowę-zlecenie lub umowę agencji (jeśli przewóz będzie wykonywany środkami transportu komunalnego), nie zaś umowę przewozu, która dotyczy przewoźnika i pasażerów. Jeżeli j.s.t. zamierza natomiast wyremontować konkretny

obiekt gminny, to powinna zawrzeć umowę o roboty budowlane, chyba że jest związana umową-zleceniem dotyczącą remontowania obiektów gminnych.

Krąg przedsiębiorców, którym j.s.t. może powierzyć wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej, jest szeroki. Wśród potencjalnych podmiotów znajdują się bowiem te, które wiążą się z j.s.t. partnerstwem publiczno-prywatnym lub działają w SSE bądź wykonują publiczny transport zbiorowy lub prowadzą działalność leczniczą, a także podmioty wykonujące zadania w zakresie pożytku publicznego. Zasada jest jednak, że wykonywanie zadań j.s.t. można powierzyć tylko takim podmiotom, które uzyskały wymaganą prawem zgodę (zezwolenie, koncesję, wpis do rejestru działalności regulowanej) właściwego organu administracji publicznej na podejmowanie i prowadzenie działalności w danej dziedzinie.

Sięgnięcie do cywilnoprawnych form realizacji zadań gospodarczych przez j.s.t. jest uzasadnione z kilku powodów. Po pierwsze, nie należy zapominać o tym, że organizacja zadań gospodarczych samorządu terytorialnego odbywa się w warunkach gospodarki rynkowej, która szczególnie preferuje cywilnoprawne formy działalności gospodarczej. Po drugie, podejmowanie działalności gospodarczej przez j.s.t. w formie samorządowego zakładu budżetowego lub spółki handlowej nie zawsze będzie możliwe lub celowe i wówczas wyjściem może być właśnie sięgnięcie do form cywilnoprawnych. Po trzecie wreszcie, trzeba zakładać, że w wyniku przejęcia mienia komunalnego i następnie dokonania przekształceń przedsiębiorstw komunalnych j.s.t. zmuszone były do racjonalnego zagospodarowania nabytego mienia, w tym jego zbycia, wynajmu, wydzierżawienia lub prywatyzacji, przez co pozbyły się własnych jednostek organizacyjnych służących wykonywaniu działalności gospodarczej.

29. W jakim zakresie możliwe jest prowadzenie własnej działalności gospodarczej przez gminę?

W wyniku pewnej ewolucji rozwiązań prawnych, którą przeszła polska ustawa o samorządzie gminnym (początkowo ustawa o samorządzie terytorialnym), przyjęto zasadę (art. 9), że gmina oraz inna gminna osoba prawna mogą prowadzić działalność gospodarczą nie tylko związaną z zadaniami użyteczności publicznej, lecz także wykraczającą poza te zadania, ale wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie. Chodzi zwłaszcza o ustawę o gospodarce komunalnej, a także inne ustawy (np. ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawę z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13, ustawę z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz. U. Nr 112, poz. 654).

W świetle ustawy o gospodarce komunalnej regulację prawną działalności gospodarczej gmin powiązano przede wszystkim z pojęciem gospodarki komunalnej. To zaś skojarzono z działalnością polegającą na wykonywaniu przez gminę zadań własnych (określonych w art. 7 ust. 1 u.s.g.) w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, w szczególności zadań o charakterze użyteczności publicznej.

Katalog zadań własnych wymienionych w art. 7 ust. 1 u.s.g. jest obszerny, ma jednak charakter otwarty. Zakłada się, że ustawy określają, które zadania własne gminy

mają charakter obowiązkowy. Nie wszystkie zadania własne gminy wymagają realizacji w formie działalności gospodarczej, zwłaszcza działalności gospodarczej gminy, wykonywanej przez jej jednostki organizacyjne lub przez spółki z jej udziałem. Dlatego ustawy koncentrują się na określeniu zadań o charakterze użyteczności publicznej i zadań wykraczających poza to pojęcie. Ma to znaczenie dla ustalenia, jakie podmioty w imieniu gminy mogą wykonywać te zadania.

Pojęcie zadań o charakterze użyteczności publicznej odniesiono do zadań własnych gminy, określonych w art. 7 ust. 1 u.s.g., których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 9 ust. 4). Natomiast ustawa o gospodarce komunalnej przykładowo wskazuje sytuacje uzasadniające podjęcie przez gminę działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej. Dotyczy to zwłaszcza możliwości tworzenia lub przystępowania przez gminę do spółek handlowych. Może to mieć miejsce w trzech sytuacjach, określonych kolejno w art. 10 ust. 1–3 ustawy. Przyjmując zatem rozwiązania zawarte w art. 10 ustawy, Polska powróciła do grupy państw, w których działalność gospodarcza gmin jest dopuszczona szeroko, bowiem gminy wykonują również zadania interwencyjne władzy publicznej.

W art. 14 u.f.p. wskazano na zadania własne j.s.t., które mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe. Katalog tych zadań jest węższy od katalogu zawartego w art. 7 ust. 1 u.s.g. Natomiast w art. 10 ust. 1–3 u.g.k. oraz w innych ustawach (np. w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminie oraz w ustawie o działalności leczniczej) wskazuje się na zastosowanie formy spółki handlowej do wykonywania własnej działalności gospodarczej gminy.

30. Czy jest dopuszczalna własna działalność gospodarcza powiatu?

Powiaty pojawiły się ponownie w Polsce w 1999 r. (ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym), przejmując część dotychczasowych zadań gmin. Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Ich zakres jest szeroki (art. 4 u.s.p.) i może być dalej rozszerzany. Są to zadania dotyczące:

- 1) infrastruktury społecznej,
- 2) ładu przestrzennego i ekologicznego,
- 3) porządku i bezpieczeństwa publicznego,
- 4) infrastruktury technicznej.

W celu wykonywania zadań powiat może tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami. Ma w tym zakresie swobodę wyboru, ograniczoną jedynie w nielicznych wypadkach (np. przekształcenie powiatowych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w spółki kapitałowe). Niektóre zadania powiatu wymagają realizacji poprzez wykonywanie działalności gospodarczej. Powiat może w tym celu tworzyć własne jednostki organizacyjne i powierzać im realizację zadań gospodarczych. W przeciwieństwie jednak do gmin powiaty nie dysponują praktycznie takimi możliwościami, ponieważ w czasie komunalizacji mienia powiaty nie ist-

niały, nie było też powiatowych przedsiębiorstw komunalnych. Dlatego też, mimo iż teoretycznie możliwości powiatów w zakresie tworzenia własnych jednostek gospodarczych są nieograniczone, w praktyce powiaty rzadko korzystają z własnych jednostek organizacyjnych do wykonywania zadań wymagających prowadzenia działalności gospodarczej.

Przyczyną tego stanu rzeczy jest również to, że powiat nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Prowadzenie zaś działalności o charakterze użyteczności publicznej występuje zwykle w formie samorządowego zakładu budżetowego.

31. Czy województwo samorządowe może prowadzić własną działalność gospodarczą?

Województwa samorządowe jako j.s.t. zostały powołane na podstawie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Powierzono im zadania o charakterze wojewódzkim. Katalog tych zadań określają ustawy, a ich zakres ustaliła ustawa o samorządzie województwa (art. 14 ust. 1). Różnią się one od zadań gmin i powiatów. Dotyczą bowiem m.in. edukacji publicznej na szczeblu wyższym, promocji i ochrony zdrowia, publicznego transportu zbiorowego, gospodarki wodnej, modernizacji terenów wiejskich, telekomunikacji, bezpieczeństwa publicznego itd. w skali przekraczającej zadania gmin i powiatów.

Ten rodzaj zadań województwa sprawia, że ustawa o samorządzie województwa zakłada możliwość tworzenia przez województwo własnych jednostek organizacyjnych oraz zawierania umów z innymi podmiotami w celu wykonywania swoich zadań, w tym zadań wymagających prowadzenia działalności gospodarczej. Co więcej, ustawa o samorządzie województwa dopuszcza prowadzenie własnej działalności gospodarczej przez województwo zarówno w sferze użyteczności publicznej, jak i poza nią.

W celu realizacji zadań w sferze użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z o.o. i spółki akcyjne lub spółdzielnie, a także może przystępować do tych spółek (art. 13 ust. 1 u.s.w.). Natomiast w celu wykonywania zadań poza sferą użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z o.o. i spółki akcyjne oraz przystępować do nich, jeżeli działalność spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych i wydawniczych oraz w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa (art. 13 ust. 2 u.s.w.).

32. Czy są dopuszczalne działalność gospodarcza związku komunalnego oraz działalność w ramach porozumień komunalnych?

Jednostki samorządu terytorialnego tworzą związki komunalne oraz zawierają porozumienia komunalne (zob. odpowiedzi na **pyt. 100–106**) w celu wspólnej reali-

zacji wyznaczonych celów wynikających z zadań j.s.t. Dotyczy to zarówno działań o charakterze niematerialnym (organizacyjnych), jak i działań o charakterze materialnym. Te ostatnie wiążą się zwykle z tworzeniem lub utrzymywaniem (eksploatacją, remontami) wspólnych urządzeń infrastrukturalnych. Realizacja takich zadań w ramach związków komunalnych lub porozumień komunalnych jest łatwiejsza, ponieważ opiera się na zespoleniu środków rzeczowych i finansowych zainteresowanych j.s.t.

Jest więc w pełni zrozumiałe, że zarówno ustawa o finansach publicznych (zob. odpowiedzi na **pyt. 103–106**), jak i ustawa o gospodarce komunalnej umożliwiają finansowanie wspólnej działalności gospodarczej wykonywanej w ramach związku komunalnego lub porozumienia komunalnego. Ustawa o gospodarce komunalnej stanowi, że jej postanowienia odnoszą się do wykonywania zadań w zakresie gospodarki komunalnej przez związki komunalne i w ramach porozumień komunalnych (art. 5).

33. Jaką formę organizacyjno-prawną działalności można zastosować do wykonywania zadań w zakresie publicznego transportu zbiorowego organizowanego przez j.s.t.?

Wykonywanie zadań j.s.t. w zakresie publicznego transportu zbiorowego zostało uregulowane przepisami ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13). Jednostki samorządu terytorialnego zostały uznane za organizatora publicznego transportu zbiorowego w zakresie właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów. Organizator jest odpowiedzialny za funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze.

Tak więc gmina jest organizatorem:

- 1) na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich;
- 2) któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między gminami – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, na obszarze gmin, które zawarły porozumienie.

Natomiast związek międzygminny jest organizatorem na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, na obszarze gmin tworzących związek międzygminny.

Z kolei powiat jest organizatorem:

- 1) na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich;
- 2) któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między powiatami – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich, na obszarze powiatów, które zawarły porozumienie.

Związek powiatów jest organizatorem na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich, na obszarze powiatów tworzących związek powiatów.

Natomiast województwo jest organizatorem:

- 1) na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich oraz w transporcie morskim;
- 2) właściwym ze względu na najdłuższy odcinek planowanego przebiegu linii komunikacyjnej, w uzgodnieniu z województwami właściwymi ze względu na przebieg tej linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich przewozach pasażerskich;
- 3) któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między województwami właściwymi ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich, na obszarze województw, które zawarły porozumienie.

Do zadań organizatora należy:

- 1) planowanie rozwoju transportu;
- 2) organizowanie publicznego transportu zbiorowego;
- 3) zarządzanie publicznym transportem zbiorowym.

Planowanie odbywa się na podstawie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego. W przypadku planowanego organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej plan ten opracowuje:

- 1) gmina:
 - a) licząca co najmniej 50 000 mieszkańców – w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich,
 - b) której powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między gminami, których łączna liczba mieszkańców wynosi 80 000 mieszkańców – w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na danym obszarze;
- 2) związek międzygminny obejmujący obszar zamieszkiwany przez co najmniej 80 000 mieszkańców – w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na obszarze gmin tworzących związek międzygminny;
- 3) powiat:
 - a) liczący co najmniej 80 000 mieszkańców – w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich,
 - b) któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między powiatami, których obszar zamieszkuje łącznie co najmniej 120 000 mieszkańców – w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na danym obszarze;
- 4) związek powiatów obejmujący obszar zamieszkiwany przez co najmniej 120 000 mieszkańców – w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na obszarze powiatów tworzących związek powiatów;

- 5) województwo:
 - a) w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich,
 - b) któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między województwami właściwymi ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej – w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na danym obszarze.

Organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega natomiast w szczególności na:

- 1) badaniu i analizie potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej;
- 2) podejmowaniu działań zmierzających do realizacji istniejącego planu transportowego albo do aktualizacji tego planu;
- 3) zapewnieniu odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, w szczególności w zakresie:
 - a) standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych oraz dworców,
 - b) korzystania z przystanków komunikacyjnych oraz dworców,
 - c) funkcjonowania zintegrowanych węzłów przesiadkowych,
 - d) funkcjonowania zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego,
 - e) systemu informacji dla pasażera;
- 4) określaniu sposobu oznakowania środków transportu wykorzystywanych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej;
- 5) ustalaniu stawek opłat za korzystanie przez operatorów i przewoźników z przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem albo zarządzającym nie jest j.s.t., zlokalizowanych na liniach komunikacyjnych na obszarze właściwości organizatora;
- 6) określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest j.s.t., udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów;
- 7) określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym nie jest j.s.t., udostępnionych dla wszystkich operatorów i przewoźników oraz informowaniu o stawce opłat za korzystanie z tych obiektów;
- 8) przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowania prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- 9) zawieraniu umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- 10) ustalaniu opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 z późn. zm.), za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
- 11) ustalaniu sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego;