

# ZARZĄDZANIE RYZYKIEM W DZIAŁALNOŚCI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM  
RYZYKA KATASTROFICZNEGO

Maria Jastrzębska  
Marietta Janowicz-Lomott  
Krzysztof Łyskawa

MONOGRAFIE LEX



a Wolters Kluwer business



# ZARZĄDZANIE RYZYKIEM W DZIAŁALNOŚCI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO

ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM  
RYZYKA KATASTROFICZNEGO

Maria Jastrzębska  
Marietta Janowicz-Lomott  
Krzysztof Łyskawa

*Stan prawny na 30 czerwca 2014 r.*

Recenzent

*Prof. zw. dr hab. Hubert Izdebski*

Wydawca

*Izabella Małecka*

Redaktor prowadzący

*Ewa Wysocka*

Opracowanie redakcyjne

*Katarzyna Świerk-Bożek*

Łamanie

*Kamila Tomecka*

Układ typograficzny

*Marta Baranowska*

Poszczególne części napisali:

Maria Jastrzębska – rozdziały: I, II (współautorstwo), IV, V (współautorstwo)

Marietta Janowicz-Lomott – rozdziały: II (współautorstwo), III, V (współautorstwo),

VI (współautorstwo), VII (współautorstwo), VIII (współautorstwo), IX

Krzysztof Łyskawa – rozdziały: VI (współautorstwo), VII (współautorstwo),

VIII (współautorstwo)

© Copyright by Wolters Kluwer SA, 2014

ISBN 978-83-264-3353-5

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# Spis treści

---

Wykaz skrótów / 9

Wstęp / 11

## Rozdział I

### **Ryzyko w działalności jednostek samorządu terytorialnego / 15**

- 1.1. Jednostka samorządu terytorialnego jako podmiot ryzyka / 15
- 1.2. Istota ryzyka w działalności jednostek samorządu terytorialnego / 30
- 1.3. Rodzaje ryzyka w działalności jednostek samorządu terytorialnego / 35
- 1.4. Zachowania jednostek samorządu terytorialnego wobec ryzyka / 52

## Rozdział II

### **Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego / 65**

- 2.1. Istota i zakres zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego / 65
- 2.2. Cele zarządzania ryzykiem w powiązaniu z celami i zadaniami jednostek samorządu terytorialnego / 77
- 2.3. Korzyści z zarządzania ryzykiem i skutki jego braku / 88
- 2.4. Zarządzanie ryzykiem a kontrola zarządcza / 95

## Rozdział III

### **Międzynarodowe standardy zarządzania ryzykiem i możliwości ich implementacji przez jednostki samorządu terytorialnego / 111**

- 3.1. Geneza i rodzaje standardów zarządzania ryzykiem / 111

- 3.2. Standard europejski (FERMA) / 117
- 3.3. Standard amerykański (COSO II) / 120
- 3.4. Standard australijsko-nowozelandzki (AS/NZS 4360:2004) / 124
- 3.5. Standard ISO 31000 / 125
- 3.6. Możliwości implementacji międzynarodowych standardów zarządzania ryzykiem przez jednostki samorządu terytorialnego / 130

## Rozdział IV

### **Polityka zarządzania ryzykiem jednostek samorządu terytorialnego / 140**

- 4.1. Pojęcie i zakres polityki zarządzania ryzykiem / 140
  - 4.1.1. Uzasadnienie zarządzania ryzykiem / 144
  - 4.1.2. Główne cele zarządzania ryzykiem / 145
  - 4.1.3. Definicja systemu zarządzania ryzykiem / 145
- 4.2. Struktura zarządzania ryzykiem – odpowiedzialność za zarządzanie ryzykiem / 146
- 4.3. „Apetyt na ryzyko” / 153
- 4.4. Zasady identyfikacji, analizy, oceny, dokumentowanie i raportowanie ryzyka / 157

## Rozdział V

### **System zarządzania ryzykiem jednostki samorządu terytorialnego / 172**

- 5.1. Pojęcie systemu zarządzania ryzykiem jednostki samorządu terytorialnego i czynniki go kształtujące / 172
- 5.2. Etapy procesu kreacji i implementacji systemu zarządzania ryzykiem jednostki samorządu terytorialnego / 177
- 5.3. Zarządzanie ryzykiem a audyt wewnętrzny w jednostce samorządu terytorialnego / 185
- 5.4. Ocena systemu zarządzania ryzykiem przez audyt wewnętrzny / 200

## Rozdział VI

### **Struktura ramowa w jednostkach samorządu terytorialnego z uwzględnieniem ryzyka katastroficznego / 206**

- 6.1. Konstruowanie ryzyka katastroficznego w jednostkach samorządu terytorialnego w odniesieniu do zagrożeń naturalnych / 206

- 6.1.1. Wpływ zjawisk naturalnych na postrzeganie ryzyka katastroficznego / 206
- 6.1.2. Ryzyka katastroficzne w jednostkach samorządu terytorialnego / 214
- 6.2. Struktura ramowa w standardzie COSO II i w standardzie ISO 31000. Definiowanie struktury ramowej / 220
  - 6.2.1. Struktura ramowa w standardzie zarządzania ryzykiem COSO II / 222
  - 6.2.2. Struktura ramowa w standardzie zarządzania ryzykiem ISO 31000 / 226
- 6.3. Kształtowanie struktury ramowej w jednostkach samorządu terytorialnego / 233
  - 6.3.1. Upoważnienie i zaangażowanie – rola poszczególnych stanowisk / 235
- 6.4. Wdrożenie struktury ramowej zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego / 241

## Rozdział VII

### **Proces zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego z uwzględnieniem ryzyka katastroficznego / 246**

- 7.1. Ustalenie kontekstu funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego a zagrożenia katastroficzne / 246
- 7.2. Ocena ryzyka – identyfikacja, analiza i ewaluacja ryzyka / 253
  - 7.2.1. Identyfikacja ryzyka / 253
  - 7.2.2. Analiza ryzyka / 259
- 7.3. Postępowanie wobec zagrożeń – postępowanie z ryzykiem / 263
- 7.4. Efekty procesu zarządzania ryzykiem / 276

## Rozdział VIII

### **Ubezpieczanie ryzyka w działalności jednostek samorządu terytorialnego / 282**

- 8.1. Istota ubezpieczeń gospodarczych jako instrumentów przeniesienia i finansowania skutków ryzyka oraz wady i zalety ubezpieczania ryzyka / 282
- 8.2. Ochrona ubezpieczeniowa jednostki samorządu terytorialnego – ustalenie zakresu ochrony i wysokości sumy ubezpieczenia / 295

- 8.3. Zakres współpracy jednostek samorządu terytorialnego z pośrednikiem ubezpieczeniowym / **311**
- 8.4. Zakup usług ubezpieczeniowych na podstawie prawa zamówień publicznych / **320**

## Rozdział IX

### **Ryzyka katastroficzne i metody ich finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego / 331**

- 9.1. Finansowe skutki katastrof naturalnych w Polsce / **331**
- 9.2. Dotychczasowe metody finansowania zdarzeń katastroficznych / **337**
- 9.3. Ubezpieczeniowe i pozaubezpieczeniowe metody finansowania zdarzeń katastroficznych przez jednostki samorządu terytorialnego / **346**
- 9.4. Wzajemność ubezpieczeniowa w finansowaniu skutków zdarzeń katastroficznych / **355**

Bibliografia / **367**

Źródła internetowe / **389**

Wykaz aktów prawnych / **391**

Spis tabel i rysunków / **395**



# Wykaz skrótów

---

## Akty prawne

<b>dyrektywa powodziowa</b>	dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz. Urz. UE L 288 z 6.11.2007, s. 27)
<b>Konstytucja RP</b>	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
<b>p.z.p.</b>	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 907 z późn. zm.)
<b>u.d.u.</b>	ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 950 z późn. zm.)
<b>u.f.p.</b>	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)
<b>u.p.p.p.</b>	ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 z późn. zm.)
<b>u.s.g.</b>	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)

<b>u.s.p.</b>	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.)
<b>ustawa o RIO</b>	ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.)
<b>u.s.w.</b>	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm.)

## Czasopisma

<b>FK</b>	Finanse Komunalne
<b>GSiA</b>	Gazeta Samorządu i Administracji
<b>Kontr. Państw.</b>	Kontrola Państwowa
<b>PCG</b>	Przegląd Corporate Governance
<b>Sam. Teryt.</b>	Samorząd Terytorialny
<b>WU</b>	Wiadomości Ubezpieczeniowe

## Inne

<b>GUS</b>	Główny Urząd Statystyczny
<b>JST</b>	jednostka samorządu terytorialnego
<b>KNF</b>	Komisja Nadzoru Finansowego
<b>NIK</b>	Najwyższa Izba Kontroli
<b>PKB</b>	produkt krajowy brutto
<b>PPP</b>	partnerstwo publiczno-prywatne
<b>SIWZ</b>	Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia
<b>TUW</b>	towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych
<b>ZWCz</b>	związek wzajemności członkowskiej

# Wstęp

---

Jednostki samorządu terytorialnego, realizując powierzone im zadania, są narażone na ryzyko zewnętrzne i wewnętrzne, a także na ryzyko na poziomie całej jednostki oraz na poziomie realizowanych zadań i projektów. W działalności JST występują zdarzenia, działania lub dochodzi do zaniechania działań, co może spowodować ujemne skutki w funkcjonowaniu JST, w tym zakłócenia w osiągnięciu celów i realizacji zadań JST, zarówno bieżących, jak i inwestycyjnych.

Ryzyko w działalności JST należy odróżnić od nieudolności, niedbalstwa, działalności bezprawnej, czynów przestępczych, gdyż w procesie podejmowania decyzji w JST wymagane jest przestrzeganie prawa i procedur, przejrzystość i profesjonalizm działania. Dlatego też przepisy funkcjonującego prawa z jednej strony ograniczają prawdopodobieństwo nieracjonalnego działania, a z drugiej strony nie zabraniają podejmowania działań obarczonych różnymi rodzajami ryzyka o zróżnicowanym poziomie.

Podstawową determinantą aplikacji idei zarządzania ryzykiem w JST jest przepis art. 68 u.f.p., w którym wskazuje się na zarządzanie ryzykiem, będącym jednym z celów kontroli zarządczej, definiowanej jako ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

Kluczowym zagadnieniem badawczym monografii jest przebieg procesu zarządzania ryzykiem w JST, a w szczególności wykorzystywane przez JST metody i instrumenty finansowania skutków wystąpienia zagrożeń ze szczególnym uwzględnieniem zagrożeń o charakterze katastroficznym. Krytycznej ocenie poddano rozwiązania związane ze ścisłym osadzeniem zarządzania ryzykiem w ramach kontroli zarządczej, gdyż skoncentrowanie się tylko na procedurach uniemożliwia faktyczne identyfikowanie zagrożeń i ogranicza możliwości adaptacji JST do zmieniającego się otoczenia czy też wdrożenia nowych rozwią-

zań organizacyjnych i instrumentów finansowania skutków realizacji zdarzeń. Dlatego też dokonano próby poszukiwania optymalnego rozwiązania (struktura ramowa) w zakresie zarządzania ryzykiem JST, opartego na zasadach obowiązujących w standardzie zarządzania ryzykiem ISO 31000.

Rozważania rozpoczęto od konceptualizacji pojęcia ryzyka i zarządzania ryzykiem JST. Skupiono się na zdefiniowaniu ryzyka i znaczeniu zagrożeń w działalności JST oraz zbadano reakcje JST wobec ryzyka. Następnie scharakteryzowano proces zarządzania ryzykiem JST, zwracając szczególną uwagę na cele zarządzania ryzykiem oraz na korzyści wynikające z tego procesu. Przeprowadzono również analizę porównawczą najbardziej popularnych międzynarodowych standardów zarządzania ryzykiem. Sformułowano politykę zarządzania ryzykiem JST, stanowiącą podwaliny tworzonego, wdrażanego i funkcjonującego systemu zarządzania ryzykiem JST, która określa metodykę (zasady) zarządzania ryzykiem. Następnie określono uwarunkowania oraz etapy kreacji i implementacji systemu zarządzania ryzykiem JST, na który składają się zasady, procedury, zakres kompetencji i odpowiedzialności, zbiór wybranych metod i instrumentów (technik i narzędzi) zarządzania ryzykiem. Wskazano również kryteria oceny funkcjonowania systemu zarządzania ryzykiem JST przez audyt wewnętrzny. W efekcie poszukiwania optymalnego rozwiązania w zakresie zarządzania ryzykiem JST zaproponowano strukturę ramową w systemie zarządzania ryzykiem JST z uwzględnieniem ryzyka katastroficznego. Z kolei w ramach procesu zarządzania ryzykiem, z uwzględnieniem ryzyka katastroficznego, określono przebieg podstawowych jego etapów, tj. identyfikacji, analizy, ewaluacji ryzyka, postępowania z ryzykiem, raportowania ryzyka. Na kanwie prowadzonych rozważań w zakresie ubezpieczenia ryzyka w działalności JST i metod finansowania skutków zdarzeń katastroficznych zaproponowano rozwiązania dotyczące programu ubezpieczeniowego dla JST oraz finansowania skutków zdarzeń katastroficznych z wykorzystaniem wzajemności ubezpieczeniowej (TUW).

W monografii przedstawiono wyniki badania ankietowego (przeprowadzonego w maju 2013 r.), którym objęto 366 gmin (184 wiejskich, 77 miejskich, 105 miejsko-wiejskich) z obszaru całej Polski. Zastosowano losowy dobór próby. Badanie miało charakter wywiadu bezpośredniego (CATI). Ankieta zawierała 33 pytania pogrupowane w cztery obszary tematyczne: ryzyko, szkody w gminie, zarządzanie ryzykiem,

posiadane ubezpieczenia. Uzyskano odpowiedzi na następujące pytania: Jak postrzegane jest ryzyko? Jakie rodzaje ryzyka są rozpoznawane? Czy określana jest częstotliwość występowania zagrożeń? Jakie rodzaje zachowań wobec ryzyka są preferowane? Jakie źródła finansowania skutków ryzyka są wykorzystywane? Jakie ubezpieczenia gospodarcze są stosowane w finansowaniu skutków negatywnych zdarzeń? Kto zajmuje się zarządzaniem ryzykiem i komu podlega oraz jaki jest zakres jego kompetencji i odpowiedzialności? Analizie poddano także podejście badanych gmin do zarządzania ryzykiem oraz podejmowane działania w tym zakresie.

Niniejsza monografia ma na celu przybliżenie czytelnikowi („samorządowcom”, studentom i pracownikom naukowo-dydaktycznym wydziałów ekonomicznych, prawa i administracji, jak i innym zainteresowanym) problematyki zarządzania ryzykiem w działalności JST. Proponowany zakres merytoryczny opracowania można uznać za nowatorski, gdyż dotychczas na rynku wydawniczym nie ukazała się książka w całości poświęcona problematyce zarządzania ryzykiem w JST z uwzględnieniem ryzyka katastroficznego.

Monografia powstała w wyniku badań prowadzonych w latach 2011–2013 w Katedrze Finansów Uniwersytetu Gdańskiego w ramach projektu badawczego NCN „Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka katastroficznego” (nr N N113 360740).



## Rozdział I

---

### Ryzyko w działalności jednostek samorządu terytorialnego

#### 1.1. Jednostka samorządu terytorialnego jako podmiot ryzyka

Istotę samorządu terytorialnego określa jego podmiot i przedmiot oraz sposób wykonywania przezeń zadań publicznych. Podmiotem tego samorządu jest społeczność zamieszkała na określonym obszarze, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy (wspólnotę samorządową), powołany przez państwo w celu realizacji jego zadań (zgodnie z zasadą decentralizacji), a jego przedmiotem jest wykonywanie zadań publicznych. Samorząd terytorialny jest formą ustrojową zdecentralizowanej administracji publicznej, wykonującą przydzielone mu w drodze ustawy zadania własne na własną odpowiedzialność<sup>1</sup>.

Funkcje i zadania samorządu terytorialnego zależą od zadań i funkcji państwa oraz ich podziału między władzę centralną a samorząd terytorialny<sup>2</sup>. Zdecentralizowany system administracji publicznej (funkcjonujący na podstawie zasady pomocniczości/subsydiarności<sup>3</sup>)

---

<sup>1</sup> Por. K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000, s. 15–16.

<sup>2</sup> Por. M. Kotulski, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, Sam. Teryt. 2000, nr 1–2, s. 85–86.

<sup>3</sup> Jest to jedna z zasad organizacji współczesnych państw, która polega na takim podziale zadań między różne podmioty, aby państwo jako całość wykonywało tylko te zadania, które nie mogą być realizowane przez samych obywateli, ich wspólnoty czy też rozmaite organizacje. Zatem władza powinna mieć znaczenie pomocnicze, wspierające w stosunku do działań jednostek, które ją ustanowiły: „tyle władzy, na ile to konieczne, tyle wolności, na ile to możliwe oraz tyle państwa, na ile to konieczne,

oferuje większy wybór w zakresie ilości i jakości dóbr publicznych (zróżnicowanie podaży zgodnie z preferencjami lokalnymi/regionalnymi), przy czym decyzje dotyczące wydatków publicznych mogą być dokonywane bardziej racjonalnie przez władze samorządowe niż przez władze centralne. Zmniejszenie dystansu między władzą a wyborcami powinno prowadzić do lepszego rozpoznania przez władze samorządowe potrzeb społeczności samorządowych i szybszego reagowania na ich oczekiwania, umożliwiając jednocześnie wyborcom kontrolę i ocenę postępów władz samorządowych w realizowaniu programów wyborczych. To z kolei powinno przyczyniać się do większej odpowiedzialności władz samorządowych i wzrostu efektywności podejmowanych przez nie działań. Decentralizacja władzy stymuluje też konkurencję między poszczególnymi JST, co wpływa na podniesienie poziomu efektywności ich działania. Jednak decentralizacja może też prowadzić do trudności związanych z koordynacją realizacji poszczególnych celów strategicznych państwa oraz do rozproszenia odpowiedzialności między różne szczeble władzy publicznej<sup>4</sup>. Ponadto decentralizacja pozwala na opracowanie polityk lokalnych/regionalnych w zakresie np. walki z bezrobociem, oświaty, gospodarki komunalnej, kultury, sportu, turystyki oraz na racjonalne określenie funkcji administracji publicznej i sprzyja stabilności politycznej<sup>5</sup>.

Samorząd terytorialny w Polsce jest obligatoryjnym związkiem mieszkańców gmin, powiatów i województw<sup>6</sup>, utworzonym dla realizowania zadań o charakterze lokalnym przez gminy i powiaty oraz realizowania zadań o charakterze regionalnym przez województwa, w celu zapewnienia rozwoju danego terenu i zaspokojenia potrzeb zbiorowych (z zakresu użyteczności publicznej) ludności na tym terenie<sup>7</sup>.

---

tyle społeczeństwa, na ile to możliwe”. Por. Z. Ofiarski, M. Mokrzyca, B. Rutkowski, *Reforma samorządu terytorialnego*, t. I, Zachodnie Centrum Organizacji, Szczecin-Zielona Góra 1998, s. 17.

<sup>4</sup> Por. B. Karbownik, G. Kula, *Efektywność sektora publicznego na poziomie samorządu lokalnego*, Materiały i Studia NBP, z. 242, Warszawa 2009, s. 8.

<sup>5</sup> Zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Lexis-Nexis, Warszawa 2001, s. 16–20.

<sup>6</sup> Z dniem 1 stycznia 1999 r. wprowadzono nowe szczeble samorządu terytorialnego obok już funkcjonującego samorządu gminnego, tj. samorząd powiatowy i samorząd województwa. Tym samym zmienił się model samorządu terytorialnego z jednoszczeblowego na trójszczeblowy. Zmieniono także podział terytorialny kraju i jednostkami tego podziału stały się gminy, powiaty oraz województwa.

<sup>7</sup> M. Jastrzębska, *Nowy model samorządu terytorialnego. Istota, zadania, autonomia, władze, jednostki organizacyjne, finanse, nadzór*, Sam. Teryt. 1999, nr 1–2, s. 14.



Podmioty samorządu terytorialnego są określone zbiorczą nazwą „jednostki samorządu terytorialnego”. Gmina, powiat, województwo, jako JST, stanowią szczególnego rodzaju system społeczno-gospodarczy (tzw. terytorialną korporację samorządową, korporację prawa publicznego), na który składają się następujące elementy<sup>8</sup>:

- obszar – który zajmuje gmina, powiat, województwo;
- mieszkańcy – tworzący wspólnotę samorządową (w gminie i w powiecie – lokalną, a w województwie – regionalną);
- władza – wybieralne demokratycznie organy samorządowe; w gminie: rada gminy, wójt, burmistrz, prezydent miasta; w powiecie: rada powiatu, zarząd powiatu; województwie: sejmik województwa, zarząd województwa;
- jednostki organizacyjne gminy, powiatu, województwa<sup>9</sup>.

Z prawnego punktu widzenia JST są osobami prawnymi o charakterze zrzeszeniowym (korporacyjnym). Są zatem zorganizowane na bazie członkostwa opartego na zamieszkanii osób należących do wspólnoty na określonym terytorium (w jednostce zasadniczego podziału terytorialnego<sup>10</sup>), określonej w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP jako ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowiący z mocy prawa wspólnotę samorządową. Włączone są ustawowo do struktury państwa. Mają charakter zdecentralizowany, gdyż na podstawie ustaw wykonują zadania z zakresu administracji publicznej w sposób samodzielny prawnie, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP) pod nadzorem organów administracji rządowej (art. 17 Konstytucji RP), posługując

---

<sup>8</sup> Por. M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 19.

<sup>9</sup> Formy organizacyjno-prawne podmiotów realizujących zadania JST można podzielić na dwie grupy, tj. jednostki organizacyjne JST i jednostki nadzorowane. Do pierwszej grupy zalicza się jednostki sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej i podległe kierownikowi JST, np. samorządowe jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe. Do drugiej grupy zalicza się jednostki sektora finansów publicznych posiadające osobowość prawną i nadzorowane przez zarząd JST, np. samorządowe osoby prawne (gminne, powiatowe, wojewódzkie), tj. instytucje kultury, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, spółki komunalne. Zadania JST realizowane są też przez podmioty sektora prywatnego na podstawie umowy cywilnoprawnej, w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

<sup>10</sup> Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową (art. 1 ust. 1 u.s.g.). Mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową (art. 1 ust. 1 u.s.p.). Mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową (art. 1 ust. 1 u.s.w.).

się także władczymi formami działania, a ich samodzielność prawna podlega ochronie sądowej (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP)<sup>11</sup>.

Gmina jest szczeblem podstawowym, powiat – szczeblem pośrednim, a województwo – szczeblem najwyższym w trójszczeblowym modelu samorządu terytorialnego funkcjonującego w Polsce. Podział taki został dokonany z uwagi na zakres zadań, jaki mają do wykonania wymienione JST, nie zaś ze względu na zakres podległości (powiat czy województwo nie jest jednostką nadrzędną w stosunku do gminy, jak również województwo nie jest jednostką nadrzędną w stosunku do powiatu). Rozgraniczenie zadań gminy, powiatu i województwa sprawia, że wspólnoty te działają niezależnie od siebie, co nie oznacza, że nie mogą ze sobą współpracować, tworząc różnego rodzaju porozumienia o wzajemnym powierzeniu sobie określonych zadań publicznych czy też związki dla wspólnego wykonywania tych zadań (związki międzygminne, związki powiatów).

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego<sup>12</sup> realizuje zadania publiczne o znaczeniu lokalnym, ale tylko te, których wykonywanie nie jest zastrzeżone dla innych JST. Zadania gminy mają przede wszystkim charakter zadań własnych, określonych w art. 7 ust. 1 u.s.g. Możliwość realizacji danego zadania przez gminę winna wynikać wprost z obowiązujących przepisów prawa w zakresie zadania, gdyż organ władzy publicznej, wykonując zadania publiczne, jest obowiązany działać wyłącznie w granicach obowiązującego prawa (art. 7 Konstytucji RP).

Powiat jest jednostką samorządu terytorialnego szczebla pośredniego, ma taki sam charakter jak gmina, lecz inny zakres zadań, gdyż są to ustawowo określone zadania publiczne o charakterze ponadgminnym<sup>13</sup>. Zadania powiatu mają przede wszystkim charakter zadań

---

<sup>11</sup> W. Miemiec, K. Sawicka, M. Miemiec, *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 28.

<sup>12</sup> Gmina może tworzyć jednostki pomocnicze, tj. sołectwa oraz dzielnice, osiedla i in. Jednostką pomocniczą może być również miasto położone na terenie gminy. Zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej określa statut gminy.

<sup>13</sup> Powiat obejmuje całe obszary graniczących ze sobą gmin (powiat ziemski) albo cały obszar miasta na prawach powiatu (powiat grodzki). Powiat (podobnie jak gmina) powinien obejmować obszar możliwie jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne i gospodarcze zapewniające zdolność do wykonywania zadań publicznych. Powiaty (podobnie jak gminy) tworzy, łączy, dzieli i znosi Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Natomiast obszar województwa jest ustalany przez Sejm na mocy ustawy.

własnych, określonych w art. 4 ust. 1 u.s.p. Powiat został utworzony po to, aby razem z gminami (wchodzącymi w jego skład) stworzyć system realizacji zadań publicznych o charakterze lokalnym w strukturach samorządowych. Przejął on część zadań i kompetencji od administracji rządowej (rejonowych urzędów administracji rządowej oraz struktur rządowej administracji specjalnej), a także część spraw należących do końca 1998 r. do wojewody. Zadania powiatu określone są dokładnie przez ustawodawcę, przeciwnie niż w przypadku gminy czy województwa, którym przysługuje domniemanie właściwości w sprawach publicznych odpowiednio o znaczeniu lokalnym/regionalnym.

Prawa powiatu przysługują: miastom, które 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100 000 mieszkańców; miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu oraz tym miastom, którym nadano status miasta na prawach powiatu przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty. Ustrój i działanie organów miasta na prawach powiatu, w tym nazwę, skład liczebność oraz ich powoływanie i odwoływanie, a także zasady sprawowania nadzoru określa ustawa o samorządzie gminnym<sup>14</sup>. Miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w ustawie o samorządzie powiatowym<sup>15</sup> obok zadań gminy określonych w ustawie o samorządzie gminnym. Z tego też względu miasto na prawach powiatu ma dochody i wydatki takie jak gmina i takie jak powiat. Ma ono prawa i obowiązki powiatu, natomiast nazwę, skład, liczebność, zasady i tryb działania jego organów są charakterystyczne dla gminy i określa je ustawa o samorządzie gminnym.

Województwo jest jednostką samorządu terytorialnego najwyższego szczebla, powołaną w celu wykonywania administracji publicznej. Zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy, a organy samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym. Zadania województwa mają głównie charakter regionalny, tj. tworzenie warunków rozwoju regionu, wykonywanie usług publicznych o zasięgu

---

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.).

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.).

regionalnym, kreowanie polityki regionalnej (niezależnie od tego, że rząd ma swoją politykę wobec regionu). Należy jednak podkreślić, że regionalna wspólnota samorządowa nie stanowi, zgodnie z uregulowaniami ustawy o samorządzie województwa<sup>16</sup>, autonomicznego województwa, tym samym też zostaje zachowana zasada unitarności państwa. Wszystkie województwa (regiony) mają identyczny status prawny, a województwo jest terytorialną całością. Zadania województwa mają przede wszystkim charakter zadań własnych, określonych w art. 14 ust. 1 u.s.w. Są to zadania o zasięgu regionalnym, zbliżone w swej istocie do zadań powiatu.

Jednostki samorządu terytorialnego mają określony prawnie zakres samodzielności<sup>17</sup> (w Konstytucji RP oraz w tzw. ustawach ustrojowych, tj. ustawie o samorządzie gminnym, ustawie o samorządzie powiatowym oraz ustawie o samorządzie województwa).

Można wymienić następujące sfery samodzielności JST<sup>18</sup>:

- samodzielność w kształtowaniu ustroju wewnętrznego JST przez organy stanowiące JST w granicach ustaw (art. 169 ust. 4 Konstytucji RP) – organy gminy, powiatu, województwa mają prawo stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze odpowiednio gminy, powiatu, województwa (akty prawa miejscowego), w tym statutu gminy, powiatu, województwa; stanowienie tych przepisów może odbywać się tylko na podstawie konkretnego upoważnienia ustawowego;
- samodzielność finansowa – oznaczają wykonywanie istotnych zadań publicznych w zakresie gospodarki finansowej we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP); JST zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypa-

---

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm.).

<sup>17</sup> Samodzielność samorządu terytorialnego jest wartością gwarantowaną konstytucyjnie, ale nie ma charakteru bezwzględnego. Oznacza to, że granice tej samodzielności wyznacza ustawodawca, przy czym celem ustaw ograniczających samodzielność samorządu terytorialnego musi być stworzenie ram prawnych, w których ta samodzielność w państwie jednolitym mogłaby się realizować. Por. E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada proporcjonalności a ochrona samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego* (w:) J. Gliniecka, E. Juchniewicz, T. Sowiński, M. Wróblewska (red.), *Prawo finansowe samorządu terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa 2013, s. 37.

<sup>18</sup> Por. J. Jagoda, *Granice samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, FK 2014, nr 1–2, s. 15; M. Jastrzębska, *Podstawy finansów*, Wydawnictwo Wiedzy Gospodarczej Ekonomikos, Gdańsk–Sopot 2001, s. 99–100.

- dających im zadań (art. 167 ust. 1 Konstytucji RP) – zasada adekwatności<sup>19</sup>; JST mają ustawowo określone źródła dochodów (art. 167 ust. 2 Konstytucji RP); budżety JST są oddzielone od budżetu państwa;
- samodzielność podatkowa – JST mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie (art. 168 Konstytucji RP); obecnie tylko gminy i miasta na prawach powiatu mają tę samodzielność;
  - samodzielność majątkowa – JST mają osobowość prawną (osobowość prawna JST oznacza odrębność od Skarbu Państwa jako osoby prawnej); JST przysługują prawo własności i inne prawa majątkowe (art. 165 ust. 1 Konstytucji RP); majątek JST<sup>20</sup> jest niezbędny do wykonywania zadań JST;
  - samodzielność publicznoprawna – samodzielne wykonywanie zadań publicznych przez samorząd terytorialny (zadań niezastrzeżonych przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych) – art. 163 i 166 Konstytucji RP; gminom, powiatom, województwom przyznano prawo do podejmowania działań własnych w ramach rzeczowo i terytorialnie określonych zadań i kompetencji; JST wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych (administracja samorządowa na szczeblu gminnym, powiatowym i wojewódzkim w celu realizacji zadań JST);
  - ochrona sądowa samodzielności – samodzielność gminy, powiatu, województwa, określona przepisami prawa, podlega ochronie

---

<sup>19</sup> Ogólne sformułowanie zasady adekwatności, jak również fakt, że słowo „odpowiednio” nie ma ściśle określonego zakresu znaczeniowego, prowadzi do licznych wątpliwości interpretacyjnych, które były już wielokrotnie rozważane i wyjaśniane przez Trybunał Konstytucyjny. Zob. J. Śmiechowicz, *Nieadekwatność wielkości i rodzajów transferów z budżetu państwa do wzrastającego zakresu zadań samorządowych* (w:) A. Borodo (red.), *Dotacje i subwencje w systemie finansowym samorządu terytorialnego*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2013, s. 74–76.

<sup>20</sup> W ustawie z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.) określono sposoby zakończenia działalności finansowej państwowych jednostek organizacyjnych, a także odpowiednie (do przekazanych JST zadań, jednostek organizacyjnych, pracowników) zasady nabycia mienia przez nowe JST. Przejęcie tych jednostek oznacza nabycie mienia tych jednostek przez podmiot przejmujący (nabycie stwierdza decyzja administracyjna wojewody, podlegająca w drodze odwołania wnoszonego do ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa). Powiaty i województwa w zakresie swoich zadań i kompetencji przejęły z dniem 1 stycznia 1999 r. nie tylko mienie, ale także inwestycje centralne, dla których inwestorami były urzędy wojewódzkie lub ministrowie. Stąd też mieniem powiatu i mieniem województwa stały się nabyte, głównie od Skarbu Państwa, własność i prawa majątkowe.

sądowej; oznacza to prawo JST do zwrócenia się do sądu w celu ochrony w przypadku naruszenia ustawowo wyznaczonych granic jej działalności; ochronie podlega zarówno realizacja ustawowo uregulowanej samodzielności w sferze pozyskiwania dochodów, jak i samodzielności w zakresie gospodarowania zgromadzonymi zasobami finansowymi; ochronę tę realizują sądy powszechne i Sąd Najwyższy oraz Trybunał Konstytucyjny<sup>21</sup>;

- nadzór nad działalnością gminy, powiatu i województwa nie może naruszać przyznanej prawnie samodzielności gminy, powiatu, województwa; rozstrzygnięcia nadzorcze niezgodne z obowiązującym prawem podlegają zaskarżeniu przez gminę, powiat, województwo do sądu administracyjnego.

Biorąc pod uwagę wyżej wymienione sfery samodzielności JST należy zauważyć, że JST występuje w różnym charakterze i cele jej działania też są różnorodne, ale powinny być integralnie związane z jej celem głównym, np. określonym w misji JST. Działalność JST w większości przypadków ma charakter niekomercyjny i nie jest nastawiona na zysk. Publiczny charakter JST sprzyja przejrzystości podejmowanych w niej procesów decyzyjnych, ale także biurokratyzacji (administrowanie zamiast zarządzania). Jednostka samorządu terytorialnego jest przede wszystkim właścicielem majątku o dość dużej wartości, który służy do wykonywania powierzonych jej zadań. Ponadto ma swój budżet, w ramach którego są gromadzone i rozdysponowywane środki publiczne w celu realizowania określonych funkcji. Budżet ten jest podstawą gospodarki finansowej JST, co sprzyja realności, stabilności i przejrzystości prowadzonej przez nią gospodarki finansowej. Jednostka samorządu terytorialnego jest: „prawodawcą”, stanowiąc prawo miejscowe w celu racjonalnego wykorzystywania danej przestrzeni; „usługodawcą”, zaspokajając potrzeby zbiorowe wspólnoty mieszkańców i podmiotów gospodarczych działających na jej terenie; „pracodawcą”, warunkując sytuację na lokalnym rynku pracy; „inwestorem”, oddziałując na możliwość dalszego rozwoju na swoim terenie; „planistą”, opracowując strategie i plany działania, determinujące jej funkcjonowanie<sup>22</sup>.

Różnorodny zakres działalności JST w związku z pełnionymi przez nią funkcjami podlega nadzorowi i kontroli ze strony organów

---

<sup>21</sup> Por. E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada proporcjonalności a ochrona...*, s. 39.

<sup>22</sup> Por. B. Kaczmarek, *Ekonomiczne i zarządcze aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, Acta Universitatis Lodziensis Folia Oeconomica 2012, nr 270, s. 296–297.

centralnych, ale także mieszkańców (członków społeczności samorządowej), którzy mogą odwołać swoje władze samorządowe, zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi, w drodze referendum.

Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego opiera się na kryterium legalności (art. 171 ust. 1 Konstytucji RP). Działalność JST oceniana jest więc pod względem przestrzegania reguł zawartych w umowach międzynarodowych, ustawach, rozporządzeniach, aktach prawa miejscowego. Organami uprawnionymi do sprawowania nadzoru nad JST są: Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP).

Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność JST tylko w przypadkach określonych ustawami i mają prawo żądania informacji oraz danych dotyczących organizacji i funkcjonowania JST, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych. Ponadto organy nadzoru mogą dokonywać wizytacji administracji samorządowej i uczestniczyć w posiedzeniach organów JST<sup>23</sup>.

Zasadniczymi środkami nadzoru nad JST, określonymi w tzw. ustawach ustrojowych, są: stwierdzenie nieważności uchwały organu JST; rozwiązanie organów JST (gdy rażąco i wielokrotnie naruszają Konstytucję RP lub ustawy); ustanowienie zarządu komisarycznego nad JST (gdy organy JST nie roszą nadziei na szybką poprawę lub brak przez dłuższy czas skuteczności w wykonywaniu przez nie zadań publicznych). Organ nadzoru orzeka o nieważności uchwały w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty doręczenia uchwały, a po upływie tego terminu może już tylko zaskarżyć uchwałę organu JST do sądu administracyjnego. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. W razie rażącego (powtarzającego się) naruszenia przez organ stanowiący JST Konstytucji lub ustaw, Sejm, na wniosek premiera, może w drodze uchwały rozwiązać

---

<sup>23</sup> Nad zdecentralizowaną administracją publiczną sprawowany jest nadzór weryfikacyjny ściśle regulowany ustawowo. Określone są: organy nadzoru, zakres podmiotowy (podmioty nadzorowane) i przedmiotowy (materia) nadzoru, dopuszczalne środki nadzoru (form działania) i sytuacje, w których te środki mogą być stosowane, skutki prawne ingerencji nadzorczej, tryb kontroli sądowej zastosowanego środka nadzorczego. Por. W. Miemiec, M. Miemiec, *Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością samorządu terytorialnego w sferze budżetowej* (w:) M. Stec (red.), *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 120–121.

organ stanowiący JST (art. 171 ust. 3 Konstytucji RP) i jest to równoznaczne z rozwiązaniem wszystkich organów JST. Jeżeli powtarzającego się naruszenia Konstytucji RP lub ustaw dopuszcza się wójt, burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu, zarząd województwa, wojewoda wzywa odpowiednio radę gminy, radę powiatu, sejmik województwa do zastosowania niezbędnych środków, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutków, zwraca się z wnioskiem do premiera o odwołanie wójta, burmistrza, prezydenta miasta, zarządu powiatu, zarządu województwa. Gdy nie ma nadziei na szybką poprawę i przedłuża się brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy JST premier (po uprzednim przedstawieniu zarzutów tym organom na podstawie zgromadzonego materiału źródłowego, ustaleń oraz opinii formułowanych przez wojewodę i regionalną izbę obrachunkową) może zawiesić organy JST na okres do dwóch lat (nie dłużej jednak niż do wyborów na kolejną kadencję) i na ten czas ustanowić zarząd komisaryczny, powołując komisarza rządowego. Premier wyznacza wówczas osobę, która do czasu wyborów nowych organów JST pełni funkcje tych organów<sup>24</sup>.

Regionalne izby obrachunkowe są państwowymi organami nadzoru i kontroli. Sprawują one nadzór nad działalnością JST w zakresie spraw finansowych określonych w art. 11 ust. 1 ustawy o RIO oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych: JST, związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin, stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, stowarzyszeń powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych, innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów JST (art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o RIO). Podstawowym kryterium kontroli działalności wymienionych podmiotów jest kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Kontrola gospodarki finansowej JST w zakresie zadań administracji rządowej, wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień, dokonywana jest także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności (art. 5 ustawy o RIO).

Ustawodawca uprawniał też NIK do kontrolowania działalności organów JST i jednostek organizacyjnych JST, w tym samorządowych osób prawnych z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetel-

---

<sup>24</sup> Por. W. Miemieć, K. Sawicka, M. Miemieć, *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 25–26.



ności<sup>25</sup>. Kontrola NIK może mieć charakter doraźny, problemowy, systemowy. Kontrole doraźne podejmowane są w danej JST na skutek skarg lub wniosków, np. w zakresie inwestycji samorządowych. Kontrole problemowe dotyczą określonych zagadnień, np. badanie wykonywania zadań zleconych i zadań pilotażowych czy też funkcjonowania opieki społecznej. Kontrole systemowe dokonywane są cyklicznie i pozwalają analizować wyniki działalności JST, a poprzez uogólnienie rezultatów badań umożliwiają wskazanie niedostatków w podstawach prawnych funkcjonowania określonych dziedzin i powtarzających się nieprawidłowości podejmowanych działań (np. kontrola wymiaru oraz poboru podatków i opłat lokalnych, funkcjonowanie kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego).

W jednostce samorządu terytorialnego można wyróżnić następujące szczeble zarządzania: szczebel najwyższy (tzw. strategiczny): kierownik JST i kierownicy jednostek organizacyjnych JST; szczebel średni (tzw. taktyczny): zastępca kierownika JST i zastępcy kierowników jednostek organizacyjnych JST oraz sekretarz JST i skarbnik JST; szczebel najniższy (tzw. operacyjny): kierownicy referatów (wydziałów) urzędu JST oraz komórek organizacyjnych w jednostkach organizacyjnych JST.

Na szczeblu gminy wykonywanie zadań publicznych powierzono radzie gminy (organ stanowiący gminy) oraz wójtowi, burmistrzowi i prezydentowi miasta (organ wykonawczy). Na szczeblu powiatu zadania publiczne wykonuje rada powiatu (organ stanowiący) i zarząd powiatu (organ wykonawczy) oraz terenowe organy administracji rządowej o kompetencji szczególnej. W województwie występuje dualizm władzy, gdyż obok organów samorządu województwa, tj. sejmiku województwa (organ stanowiący województwa) i zarządu województwa (organ wykonawczy) występują też organy administracji rządowej (terenowe organy administracji rządowej w podziale na administrację zespoloną, na czele z wojewodą, i administrację niesespoloną).

W strukturze organizacyjnej JST podstawową rolę odgrywa organ stanowiący i kontrolny JST. Skład tego organu ustalany jest w wyniku wyborów samorządowych (radni są reprezentantami mieszkańców JST). Organ stanowiący JST obraduje na sesjach zwoływanych przede wszystkim przez jego przewodniczącego.

---

<sup>25</sup> Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 82 z późn. zm.).

Do ważniejszych kompetencji organu stanowiącego JST można zaliczyć:

- stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym statutu JST;
- powoływanie i odwoływanie komisji rewizyjnej i innych komisji stałych i doraźnych organu stanowiącego JST;
- powoływanie i odwoływanie skarbnika JST;
- uchwalanie budżetu JST;
- rozpatrywanie sprawozdań z wykonania budżetu JST oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu JST z tytułu wykonania budżetu JST;
- podejmowanie uchwał dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej;
- podejmowanie uchwał w sprawie emisji obligacji przez JST i określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu; zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów; określenia maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez organ wykonawczy JST w roku budżetowym;
- podejmowanie uchwał w sprawie realizacji inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez organ stanowiący JST;
- podejmowanie uchwał w sprawie tworzenia i przystępowania do związków, stowarzyszeń oraz ich rozwiązywania lub występowania z nich;
- podejmowanie uchwał w sprawie: przystępowania do spółek i występowania ze spółek, tworzenia i rozwiązywania spółek prawa handlowego; zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów oraz akcji przez organ wykonawczy JST; tworzenia, przekształcania, likwidacji, wyposażania w majątek jednostek organizacyjnych JST;
- podejmowanie uchwał w sprawach wysokości podatków i opłat w granicach określonych ustawami;
- podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów.

Ustawy ustrojowe przewidują możliwość utworzenia komisji stałych i doraźnych organu stanowiącego JST w celu zmniejszenia jego obciążenia pracą oraz lepszego zapoznania się przez radnych z zagadnieniami będącym przedmiotem prac organu stanowiącego JST. W tym też celu powołuje się np. komisję budżetową, która pracuje

nad projektem budżetu JST i nad odpowiednią uchwałą przyjmującą budżet JST, oraz inne komisje (stałe i doraźne) organu stanowiącego JST, np. komisję oświaty, komisję kultury, komisję bezpieczeństwa, komisję gospodarki komunalnej, komisję polityki gospodarczej. W celu kontroli działalności organu wykonawczego JST oraz jednostek organizacyjnych JST, organ stanowiący JST powołuje komisję rewizyjną. W skład komisji rewizyjnej wchodzi radni z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczącego organu stanowiącego JST oraz radnych będących członkami organu wykonawczego JST. Komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu JST i występuje z wnioskiem do organu stanowiącego JST w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu JST z wykonania budżetu JST. Wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową. Komisja rewizyjna wykonuje też inne zadania zlecone przez organ stanowiący JST w zakresie kontroli. Uprawnienie to nie narusza kompetencji innych komisji powoływanych przez organ stanowiący JST.

Organ wykonawczy JST ma podstawowe znaczenie w bieżącym funkcjonowaniu JST. W gminie funkcje organu wykonawczego wykonuje wójt, burmistrz, prezydent miasta (wybierany przez mieszkańców w wyborach samorządowych). Jest on również kierownikiem odpowiednio urzędu gminy/urzędu miasta i w formie zarządzenia określa regulamin organizacyjny urzędu gminy/urzędu miasta. W powiecie i województwie funkcje organu wykonawczego wykonuje zarząd (wybierany odpowiednio przez radę powiatu i sejmik województwa), w skład którego wchodzi przewodniczący, jego zastępcy oraz pozostali członkowie. Przewodniczącym zarządu powiatu jest starosta, a zarządu województwa – marszałek województwa. Przewodniczącym zarządu powiatu jest jednocześnie kierownikiem jednostki pomocniczej, poprzez którą zarząd wykonuje swoje zadania, tj. starostwa powiatowego, a przewodniczącym zarządu województwa jest kierownikiem urzędu marszałkowskiego.

Do ważniejszych działań organu wykonawczego JST można zaliczyć:

- przygotowywanie projektów uchwał organu stanowiącego JST;
- określanie sposobu wykonywania uchwał organu stanowiącego JST;
- gospodarowanie mieniem JST oraz przekazywanie informacji o stanie tego mienia organowi stanowiącemu JST;
- zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych JST;

- przygotowywanie projektu budżetu, wieloletniej prognozy finansowej, sprawozdania z wykonania budżetu JST;
- wykonywanie budżetu JST;
- zgłaszanie wniosków zmian w budżecie JST w trakcie roku budżetowego;
- dokonywanie zmian w budżecie JST i dysponowanie rezerwami budżetowymi z upoważnienia organu stanowiącego JST;
- kontrolowanie jednostek podległych.

Aparatem pomocniczym służącym realizacji zadań wójta, burmistrza, prezydenta miasta jest urząd gminy i gminne jednostki organizacyjne; zarządu powiatu – powiatowa administracja zespolona (pod kierownictwem starosty), składająca się ze starostwa powiatowego, kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz innych powiatowych jednostek organizacyjnych; zarządu województwa – urząd marszałkowski i wojewódzkie jednostki organizacyjne. Pracowników wymienionych jednostek można podzielić na bezpośrednio wykonujących usługi na rzecz mieszkańców (np. w zakresie oświaty i wychowania, kultury i rekreacji, ochrony środowiska, komunikacji, bezpieczeństwa, pomocy społecznej, mieszkalnictwa, ochrony zdrowia) oraz na tych, którzy wykonują prace w urzędzie JST (np. sekretariat, kadry, finanse, służba informatyczna, wydział *public relations*).

W urzędzie JST tworzy się stanowisko sekretarza JST, tj. odpowiednio w urzędzie gminy – stanowisko sekretarza gminy, w starostwie powiatowym – stanowisko sekretarza powiatu, w urzędzie marszałkowskim – stanowisko sekretarza województwa. Sekretarz urzędu JST podlega kierownikowi urzędu JST, który zawiera z nim umowę o pracę (sekretarz JST wyłaniany jest w drodze konkursu)<sup>26</sup>. Kierownik urzędu JST może upoważnić sekretarza JST do wykonywania w jego imieniu zadań, np. z zakresu zapewnienia właściwej organizacji pracy urzędu JST oraz realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi, a także w mniejszych JST – zarządzania ryzykiem.

Zadaniem sekretarza JST jest:

- organizowanie pracy urzędu JST, tj. zapewnienie obsługi techniczno-biurowej urzędu, prawidłowe wykonywanie czynności kancelaryjnych, właściwy obieg informacji w urzędzie, koordynowanie działalności kontrolnej urzędu, przestrzeganie wewnętrznego po-

---

<sup>26</sup> Art. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.).

rządu pracy, nadzór nad: organizacją pracy i przestrzeganiem dyscypliny pracy w urzędzie, rozpatrywanie skarg dotyczących pracowników urzędu, zapewnienie warunków do podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników urzędu, wdrażanie nowych zasad i technik zarządzania;

- dbanie o sprawną obsługę interesantów, np. nadzorowanie przestrzegania przepisów proceduralnych przy załatwianiu spraw w trybie postępowania administracyjnego i skargowego oraz interpelacji i zapytań radnych; organizowanie procesu właściwego przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków mieszkańców;
- nadzór nad zapewnieniem terminowego i prawidłowego przygotowania przez referaty/wydziały urzędu JST i inne jednostki organizacyjne JST materiałów na posiedzenia dla organu wykonawczego i stanowiącego JST.

Zadania administracji finansowej wykonywane są pod bezpośrednim kierownictwem skarbnika JST, powoływanego przez organ stanowiący JST na wniosek organu wykonawczego JST. Zgodnie z art. 54 ust. 1 u.f.p. skarbnik JST jest głównym księgowym budżetu.

Zadaniem skarbnika JST jest:

- zapewnianie wykorzystania zasobów finansowych zgodnie z budżetem JST oraz prowadzenie księgowości zgodnie z aktualnymi regulaminami i przepisami;
- monitorowanie działalności księgowej innych jednostek organizacyjnych zarządzanych lub finansowanych przez JST;
- przygotowywanie przepisów wewnętrznych dotyczących planu kont, inwentaryzacji i obiegu dokumentów, dowodów kasowych;
- zapewnianie: prawidłowości zawieranych umów pod względem finansowym, terminowego ściągania należności i regulowania zobowiązań, legalności dokumentów dotyczących wykonania planów JST;
- wykonywanie bieżącej kontroli przebiegu realizacji budżetu JST i innych zadań finansowych.

Skarbnik JST powinien mieć silną osobowość, wiedzę i doświadczenie zawodowe, aby być współtwórcą i realizatorem polityki finansowej JST, jak również menedżerem zarządzającym finansami JST. Bardzo ważna jest też współpraca skarbnika z audytorem i kontrolerem wewnętrznym, sekretarzem JST oraz z organem wykonawczym i stanowiącym JST, pozwalająca mu na bycie kreatorem budżetu w układzie

wieloletnim, co jest szczególnie ważne w procesie absorpcji środków unijnych. Trudno jednak, aby jedna osoba (skarbnik) była strażnikiem budżetu (głównym księgowym budżetu) i menedżerem zarządzającym finansami JST przez długi czas.

## 1.2. Istota ryzyka w działalności jednostek samorządu terytorialnego

Ryzyko jest pojęciem wieloznacznym, wieloaspektowym i złożonym, co utrudnia precyzyjne i jednoznaczne jego zdefiniowanie. Nie istnieje jedna, jednoznaczna i pełna definicja ryzyka i w zależności od potrzeb, dyscypliny naukowej, branży stosuje się odpowiednie definicje<sup>27</sup>.

Ryzyko należy odróżnić od niepewności. Niepewność oznacza możliwość odchylenia od stanu oczekiwanego, której nie można zmierzyć, ponieważ nie można zastosować rachunku prawdopodobieństwa. Niepewność charakteryzuje stan rzeczy w określonym momencie i z tego punktu widzenia można ją przewidzieć jako przedział, skalę lub zbiór możliwych wariantowych rozwiązań końcowych. Można ją odnieść do każdego warunków działania (do każdej sytuacji), których jednak nie da się opisać w sposób absolutnie dokładny<sup>28</sup>.

Ryzyko cechuje: obiektywność (istnienie ryzyka w działalności podmiotu); kwantyfikowalność (mierzalność prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka); symetryczność (ryzyko postrzegane jest jako negatywne zagrożenie i jako pozytywna możliwość); wywieranie określonego wpływu na działalność podmiotu<sup>29</sup>.

W ujęciu ekonomicznym ryzyko oznacza taką sytuację, w której co najmniej jeden z elementów składających się na nią jest nieznanym, ale można określić prawdopodobieństwo jego wystąpienia. Ryzyko jest

---

<sup>27</sup> Można wymienić ryzyko: błędnego odrzucenia, błędnej akceptacji, doboru próby, kontroli/audytu, nieodłączne, niewykrycia, statystyczne, zawodności systemów kontroli wewnętrznej. Zob. *Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej*, Najwyższa Izba Kontroli, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2005, s. 34–36.

<sup>28</sup> Por. B. Filipiak, *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa 2011, s. 125.

<sup>29</sup> Por. A. Olejniczak, *Zarządzanie ryzykiem w jednostkach sektora finansów publicznych – podstawy prawne, standardy i sposób efektywnego przeprowadzenia*, Skarbnik i Finanse Publiczne 2009, nr 5, s. 15–16.

również możliwością odchylenia od stanu oczekiwanego, którą można określić jako prawdopodobieństwo wystąpienia. Rozważania na temat istoty ryzyka mogą dotyczyć przyczyn lub skutków ryzyka. W pierwszym nurcie przyjmuje się, że ryzyko występuje wówczas, gdy można je określić za pomocą prawdopodobieństwa matematycznego, statystycznego, szacunkowego, natomiast w drugim nurcie wyróżnia się dwa sposoby interpretacji ryzyka – koncepcję negatywną i neutralną. Koncepcja negatywna traktuje ryzyko jako zagrożenie (możliwość) nieosiągnięcia oczekiwanego efektu, natomiast koncepcja neutralna traktuje ryzyko jako zagrożenie i szansę, a konkretnie jako możliwość uzyskania efektu różniącego się od oczekiwanego. Zatem w działalności podmiotu ryzyko stanowi zagrożenie i dany podmiot z jednej strony podejmuje działania w celu jego zmniejszenia, z drugiej jednak strony zdaje on sobie sprawę z pozytywnej roli ryzyka, dzięki której istnieje możliwość uzyskania większych korzyści w przypadku podjęcia obarczonej nim działalności<sup>30</sup>.

Ryzyko określane jest jako możliwość wystąpienia zdarzenia, które będzie miało wpływ na realizację założonych celów działania organizacji. Stwierdzenie ryzyka powinno obejmować przyczynę oddziaływania i wpływ na cel, czyli przyczynę i skutek, który może się pojawić. Ryzyko jest więc mierzone (poziom istotności ryzyka) wpływem (skutkami) i prawdopodobieństwem wystąpienia. Dzięki temu pomiarowi można dokonać jego oceny i hierarchizacji na poziomie od celów indywidualnych pracowników, poprzez cele kadry kierowniczej, do celów organizacji w poszczególnych sferach jej działalności. Szczególnie istotne jest zidentyfikowanie ryzyka ogólnego, które ma wpływ na poszczególne cele działalności organizacji, ale nie zawsze może być widoczne w rozważaniach nad konkretnymi celami działalności organizacji. Kiedy ryzyko zostanie zidentyfikowane, to może się okazać istotne w odniesieniu do więcej niż jednego celu i jego potencjalny wpływ może być różny w odniesieniu do różnych celów, przy czym jeden sposób reagowania na ryzyko może być odpowiedni dla ryzyka dotyczącego więcej niż jednego celu<sup>31</sup>.

Charakter i skala ryzyka w działalności JST wynika ze specyfiki sektora finansów publicznych oraz specyfiki tych jednostek jako

---

<sup>30</sup> Por. K. Jajuga, *Koncepcja ryzyka i proces zarządzania ryzykiem – wprowadzenie* (w:) K. Jajuga (red.), *Zarządzanie ryzykiem*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 13.

<sup>31</sup> Zob. *Pomarańczowa księga. Zarządzanie ryzykiem – zasady i koncepcje*, Ministerstwo Skarbu Jej Królewskiej Mości, Londyn 2004, s. 15.

podmiotów tego sektora<sup>32</sup>. Dlatego też ryzyko kojarzy się zwykle negatywnie, tj. ze stratami, niebezpieczeństwem, dodatkowymi kosztami powstającymi na skutek wystąpienia zdarzenia, podejmowania działań lub zaniechania działań, co owocuje zakłóceniem osiągnięcia celów i realizacji zadań (niechęć do ryzyka albo myślenie o ograniczonym wpływie ryzyka na działalność JST). Ponadto w procesie decyzyjnym zwykle brany jest pod uwagę krótszy horyzont czasowy wynikający z kadencyjności władz samorządowych. Trudno też ocenić efektywność podejmowanych działań, gdyż nie istnieją precyzyjne kryteria oceny aktywności JST, podobnie jak wielu jednostek sektora finansów publicznych, w przeciwieństwie do sektora prywatnego. Do tego prowadzenie gospodarki finansowej, a zatem również podejmowanie decyzji finansowych jest w znacznym stopniu uwarunkowane regulacjami prawnymi, co też wpływa na usztywnienie tej gospodarki, w porównaniu do procesów gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych przez podmioty sektora prywatnego. Występują także ograniczenia w zakresie polityki kadrowej, będące efektem regulacji dotyczących rekrutacji, awansowania i zwalniania pracowników. Istotny wpływ na to mają również uwarunkowania polityczne. Większy jest też zakres nadzoru nad działalnością podmiotów sektora finansów publicznych, przy czym władze publiczne są poddawane opinii publicznej, naciskom opozycji czy też różnych grup interesów.

Reasumując, można wskazać następujące działania, które winny pomóc JST ograniczyć ryzyko działalności<sup>33</sup>:

- dobre rozpoznanie otoczenia JST za pomocą jego analizy oraz wykorzystania informacji zawartych w stanach wczesnego ostrzeżenia i bazach informacyjnych;
- poznanie mocnych i słabych stron JST w wyniku obiektywnej analizy jej otoczenia; oszacowanie zasobów (rzeczowych, finan-

---

<sup>32</sup> W literaturze z zakresu samorządu terytorialnego, w tym finansów samorządowych, jak i w praktyce funkcjonowania JST problem ryzyka jest słabo rozpoznany. Najczęściej zwraca się uwagę na ryzyko związane z zadłużeniem JST, ale problem ten poruszany jest w aspekcie monitorowania i kontroli ryzyka, a nie identyfikacji, pomiaru i analizy ryzyka. Por. A. Szewczuk, *Ryzyko i niepewność w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego* (w:) L. Patrzalek (red.), *Finanse lokalne. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2009, s. 235–238.

<sup>33</sup> Por. A. Szewczuk, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle podatności na oddziaływanie zjawisk ryzyka i niepewności* (w:) B. Filipiak (red.), *Podmioty sektora finansów publicznych wobec ryzyka i niepewności*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu nr 26, Poznań 2010, s. 144–148.

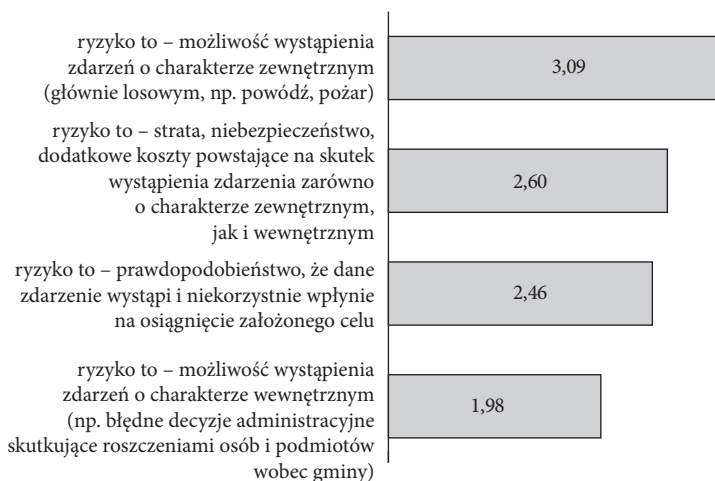


sowych, kadrowych, organizacyjnych), służących lub mających służyć realizacji zadań JST;

- określenie strefy dopuszczalnego ryzyka (ryzyka akceptowalnego);
- określenie punktów krytycznych przedsięwzięcia (inwestycji, zadania), jego zwrotności i marginesu bezpieczeństwa;
- wybór źródeł finansowania zadań na podstawie wiedzy o aktualnej sytuacji finansowej JST oraz skutkach zaangażowania się w dane źródła finansowania z zastosowaniem nowoczesnych instrumentów gospodarowania środkami publicznymi, typowych dla nowego zarządzania publicznego (np. budżet zadaniowy, wieloletnia prognoza finansowa);
- monitorowanie sytuacji finansowej JST i jej zdolności do wywiązywania się z zobowiązań.

W przeprowadzonym badaniu ankietowym respondentom zadano pytanie, czym jest dla nich ryzyko? Do wyboru były cztery odpowiedzi, do których należało przypisać oceny punktowe w skali od 0 pkt (zdecydowanie nie jest to moja odpowiedź) do 5 pkt (zdecydowanie jest to moja odpowiedź). Średnie oceny odpowiedzi na to pytanie przedstawiono na rys. 1.1.

### Rysunek 1.1. Średnie oceny odpowiedzi na pytanie dotyczące istoty ryzyka w działalności gminy [n = 366]

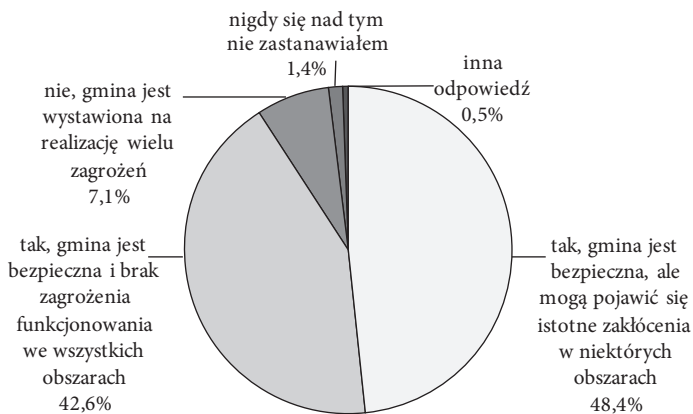


Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania ankietowego.

W badanych gminach ryzyko postrzegane jest jako możliwość wystąpienia zdarzeń o charakterze zewnętrznym, głównie losowym (np. powódź, pożar – średnia ocena na poziomie 3,09 pkt). Ryzyko jest też postrzegane w ujęciu negatywnym, czyli jako zdarzenie powodujące stratę, dodatkowe koszty, a więc negatywnie wpływające na osiągnięcie założonego celu (średnia ocena 2,60 i 2,46 pkt). W mniejszym jednak stopniu ryzyko było utożsamiane z możliwością wystąpienia zdarzeń o charakterze wewnętrznym, np. błędne decyzje administracyjne skutkujące rozszyczeniami osób i podmiotów wobec gminy (średnia ocena 1,98 pkt).

Z przeprowadzonego badania wynika również, że respondenci generalnie uważają swoje gminy za bezpieczne, gdyż w 91% z nich w odpowiedzi na pytanie, czy ich gmina jest bezpieczna, stwierdzili, że tak, przy czym 48,4% z nich oceniło, że ich gmina jest bezpieczna, ale mogą pojawić się istotne zakłócenia w niektórych obszarach jej funkcjonowania, a kolejne 42,6% uznało swoją gminę za bezpieczną, stwierdzając, że nie ma zagrożenia funkcjonowania gminy we wszystkich obszarach jej działania (rys. 1.2). Taka odpowiedź nasuwa przypuszczenie, że nie w pełni w tych jednostkach rozumiana jest istota ryzyka. Jedynie 7,1% respondentów uznało, że ich gmina jest wystawiona na realizację wielu zagrożeń, przy czym 1,4% badanych stwierdziło, że nigdy się nad tym nie zastanawiali, czyli nie próbowali ocenić ryzyka ogólnego.

**Rysunek 1.2. Struktura odpowiedzi na pytanie dotyczące oceny wystawienia gminy na zagrożenia w jej funkcjonowaniu [n = 366]**



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania ankietowego.

### 1.3. Rodzaje ryzyka w działalności jednostek samorządu terytorialnego

Każda JST musi w swojej działalności uwzględnić chociażby ryzyko: zmian w stanie majątku, zabezpieczenia poziomu i jakości realizacji usług publicznych, potencjalnych oczekiwań i roszczeń społeczności samorządowej oraz ich natężenia w czasie, zmian re-guł rozliczeń finansowych z kontrahentami, wyniku budżetu. Za-tem jednostki te powinny zwrócić szczególną uwagę na źródła ry-zyka (źródła zagrożeń) prowadzonej przez siebie działalności, gdyż wystąpienie jakiegokolwiek istotnego zagrożenia ujemnie wpływa na realizowanie powierzonych im zadań, zarówno na bieżąco, jak i w przyszłości. Świadomość zagrożenia poszczególnymi rodzajami ryzyka nie wystarczy, gdyż konieczne są także działania i wiedza JST, jak radzić sobie w takich sytuacjach, uwzględniając możliwości pokrycia kosztów zabezpieczenia się przed ryzykiem. W działalności JST podstawowe znaczenie ma więc identyfikacja wszystkich zda-rzeń, których skutki mogą mieć negatywny charakter, przede wszyst-kim finansowy, oraz planowanie działań zabezpieczających, których celem jest przeciwdziałanie negatywnym skutkom tych zdarzeń lub minimalizowanie szans ich wystąpienia<sup>34</sup>.

Katalog rodzajów potencjalnego ryzyka w działalności JST jest bardzo obszerny i złożony, tak jak zakres działalności JST, przy czym w różnych rodzajach ryzyka występuje różna siła oddziały-wania każdego z nich. Obszary ryzyka w działalności JST można podzielić na: związane z działalnością podstawową, wynikającą z ustawowo określonych zadań własnych JST, np. oświata i wy-chowanie, gospodarka komunalna i ochrona środowiska, lokalny transport zbiorowy, kultura, porządek i bezpieczeństwo wewnętrzne, współpraca z organizacjami pozarządowymi oraz na związane z działalnością wspomagającą JST, czyli działalnością nakierowa-ną na wewnętrzne sprawy urzędu JST, dzięki którym możliwe jest realizowanie zadań podstawowych, np. kontrola zarządcza, audyt wewnętrzny, zamówienia publiczne, rachunkowość, sprawozdawczość, gospodarowanie majątkiem, ochrona zasobów, realizacja

---

<sup>34</sup> Por. M. Poniatowicz, *Specyfika zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym ze szczególnym uwzględnieniem jednostek samorządu terytorialnego* (w:) B. Filipiak (red.), *Podmioty sektora finansów...*, s. 127–128.

projektów dofinansowywanych z zewnątrz, np. projektów europejskich, projektów realizowanych w ramach umowy o partnerstwo publiczno-prywatne<sup>35</sup>.

W literaturze przedmiotu najbardziej ogólny jest podział na **ryzyko systematyczne** i **ryzyko niesystematyczne** (zsumowane ryzyko systematyczne i niesystematyczne daje ryzyko całkowite). Ryzyko systematyczne odpowiada ryzyku zewnętrznemu, związanemu z oddziaływaniem otoczenia, w którym podmiot funkcjonuje. Nie ma on jednak na niego wpływu, w związku z tym nie może go zmniejszyć ani wyeliminować (ryzyko to nie podlega kontroli). Źródłem tego ryzyka są zmiany w koniunkturze gospodarczej, sytuacji społecznej i politycznej, regulacjach prawnych oraz sytuacje losowe, np. klęska żywiołowa, wojna. Ryzyko niesystematyczne (specyficzne) wynika ze specyfiki danego podmiotu i ma na niego wpływ, a zatem może je znacznie zredukować. Źródłem tego ryzyka jest np. styl i jakość zarządzania, poziom płynności finansowej. Należy zwrócić uwagę, że podmiot nie jest w stanie całkowicie wyeliminować ryzyka, na które ma wpływ. Pozostaje więc tzw. ryzyko rezydualne, rozumiane jako niebezpieczeństwo zdarzenia, zjawiska lub okoliczności, które po zastosowaniu wszelkich możliwych bądź częściowych środków kontroli oraz najlepszych praktyk w postępowaniu z nim nadal pozostaje, nawet jeśli zostaną zastosowane wszystkie teoretycznie możliwe środki bezpieczeństwa. Jest to ryzyko, jakie pozostaje po przeprowadzeniu przez kierownictwo działań zmierzających do zminimalizowania wpływu (skutków) oraz prawdopodobieństwa wystąpienia niepomyślnych zdarzeń, włączając działania kontrolne podjęte w odpowiedzi na ryzyko<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Por. M. Tomaszewski, *Podstawy prawne do zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie miasta Szczecina* (w:) S. Flejterski, M. Kogut-Jaworska, A. Szewczuk (red.), *Znaczenie samorządu terytorialnego dla rozwoju regionalnego w Polsce, Niemczech i na Ukrainie. VI Forum samorządowe. I Międzynarodowe Forum Samorządowe*, Uniwersytet Szczeciński Zeszyty Naukowe nr 620, Ekonomiczne Problemy Usług nr 61, Szczecin 2010, s. 505–506 i 510.

<sup>36</sup> Por. B. Filipiak, *Finanse samorządowe. Nowe...*, s. 129–132; D. Korenik, *Ryzyko w sektorze finansów publicznych ze szczególnym uwzględnieniem finansów samorządowych – kwestie wybrane* (w:) L. Patrzalek (red.), *Finanse publiczne w warunkach akcesji do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2006, s. 41; T. Waściński, P. Krasiński, *Ryzyko w działalności przedsiębiorstwa – elementy systematyki i identyfikacji* (w:) J. Monkiewicz, L. Gąsior-kiewicz (red.), *Zarządzanie ryzykiem działalności organizacji*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 36.

Z powyższym podziałem integralnie wiąże się podział na **ryzyko strategiczne i ryzyko operacyjne**<sup>37</sup>. Ryzyko strategiczne to ryzyko, którego występowanie jest niezależne od JST i jest wynikiem działania sił zewnętrznych, których JST nie może kontrolować, ale może ona podjąć pewne działania w celu zmniejszenia tego rodzaju ryzyka, które z reguły wolno się zmienia. Ryzyko operacyjne to część całkowitego ryzyka, które jest specyficzne dla JST, związane jest z jej codzienną działalnością i szybko się zmienia. Ryzyko to dotyczy podstawowej działalności JST związanej ze świadczeniem usług komunalnych (zabezpieczeniem poziomu i jakości realizacji usług publicznych), np. w zakresie gospodarki komunalnej i ochrony środowiska, transportu i łączności, gospodarki mieszkaniowej oraz usług społecznych, np. w zakresie oświaty, wychowania i edukacyjnej opieki wychowawczej, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, kultury fizycznej i sportu. Istotne z punktu widzenia bieżącego funkcjonowania JST jest właściwe określenie uwarunkowań ryzyka operacyjnego. Źródłem tego ryzyka jest np. charakter wykonywanej działalności, kultura organizacji (np. aspekty zarządzania zasobami ludzkimi, wdrożone procesy podejmowania decyzji), plany i strategie, komunikacja, systemy informatyczne, przetwarzanie informacji, liczba pracowników i ich kwalifikacje, odpowiedzialność i postawy kierownictwa, dostępne środki finansowe, liczba, rodzaj i wielkość dokonywanych operacji finansowych, nadmierne zadłużenie, niekorzystne położenie, ograniczoność zasobów, w tym zwłaszcza finansowych (niski potencjał dochodowy).

Należy też zwrócić uwagę na ryzyko projektu (ryzyko taktyczne), czyli ryzyko związane z procesem zmiany lub programem rozwojowym (realizacją nowych przedsięwzięć, w tym inwestycyjnych), obejmujące czynności wykonywane jednorazowo lub wyjątkowo. Wiąże się ono z powodzeniem realizacji projektów i zmienia się ze średnią prędkością. Ryzyko projektu wynika ze skali trafności założeń technicznych i ekonomiczno-finansowych projektu i jest związane z<sup>38</sup>:

- 1) realizacją i oceną projektów;
- 2) finansowaniem projektów ze zwrotnych źródeł finansowania;

---

<sup>37</sup> Por. B. Jennison, *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, Bentley Jennison, Warszawa 2004, s. 35 oraz *Pomarańczowa księga. Zarządzanie...*, s. 17.

<sup>38</sup> Por. M. Dylewski, *Zarządzanie ryzykiem w przedsięwzięciach inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego* (w:) L. Patrzalek (red.), *Finanse publiczne w warunkach...*, s. 283–286.

- 3) procedurą zamówień publicznych – błędy w procedurach przetargowych, skutkujące unieważnieniem postępowania i w rezultacie opóźnieniami realizacji inwestycji oraz problemami budżetowymi, a także koniecznością wytłumaczenia mieszkańcom przyczyn niezrealizowania planowanych przedsięwzięć;
- 4) pozyskiwaniem i wykorzystywaniem środków unijnych – ryzyko: nieotrzymania środków unijnych (brak pozytywnej oceny składanych wniosków o dofinansowanie), nieprzestrzegania procedur unijnych, związane z zarządzaniem projektami europejskimi przez JST (np. problem wkładu własnego JST jako beneficjenta środków unijnych; trudności w zakresie finansowania pomostowego oraz kosztów niekwalifikowanych);
- 5) PPP – ryzyko związane z wyborem partnera prywatnego oraz podziałem ról i ryzyka w ramach umowy o partnerstwo publiczno-prywatne.

Cykl życia projektu składa się z czterech powiązanych ze sobą faz (inicjacja, planowanie, realizacja i zamknięcie projektu), a każda z nich ma swoje określone cechy i mogą w niej wystąpić określone rodzaje ryzyka. Inicjacja projektu kończy się utworzeniem karty projektu, zawierającej informacje o: interesariuszach projektu, czasie, zakresie, budżecie projektu, zakładanych ryzykach i reakcjach na nie. Z kolei w planowaniu zostają rozszerzone i uszczegółowione informacje z pierwszej fazy. Efektem prac tej fazy jest sporządzenie planu zarządzania projektem, który stanowi o tym, jakie działania i w jakiej kolejności należy podjąć, aby projekt został zakończony w wyznaczonym czasie przy określonym budżecie i w zdefiniowanym zakresie oraz ustalenie odpowiedzialności w zakresie poszczególnych zadań i przypisanie im zasobów. W obu tych fazach może wystąpić ryzyko przeszacowania lub niedowartościowania określonych wartości projektu, wynikające z niewłaściwej lub niepełnej identyfikacji i/lub klasyfikacji ryzyka czy też ze zbyt optymistycznych założeń w planie projektu lub z braku obiektywizmu przy tworzeniu karty i/lub planu projektu, a także z niedostatecznego zaangażowania udziałowców projektu. W fazie realizacji może wystąpić ryzyko: nieplanowania wydarzeń, popełnienia błędów w identyfikacji i szacowaniu ryzyka, braku skutecznej komunikacji ryzyka pracownikom. W fazie zamknięcia ryzyko może wynikać np. z powodu niepełnej lub nieobiektywnie stworzonej dokumentacji.

Skutki występowania ryzyka mogą mieć charakter finansowy (spowodują pogorszenie sytuacji finansowej JST) lub niefinansowy (np. wpłyną na obniżenie oceny JST przez mieszkańców, przedsiębiorców, inwestorów). Stąd też według tego kryterium **ryzyko** można podzielić na **finansowe i niefinansowe**<sup>39</sup>. Ryzyko niefinansowe wynika przede wszystkim z prawnych, politycznych, społecznych i środowiskowych uwarunkowań działalności JST. Ponadto wpływa na nie możliwość pojawienia się zdarzeń losowych.

Biorąc pod uwagę wyżej wspomniane podziały ryzyka, warto wskazać na najważniejsze kategorie rodzajowe ryzyka w działalności JST, tj. na ryzyko: prawne, polityczne, społeczne, wystąpienia zdarzeń losowych, środowiskowe, technologiczne, ekonomiczne, inwestycyjne, finansowe.

**Ryzyko prawne** wiąże się z: bieżącymi i możliwymi zmianami w ustawodawstwie krajowym/unijnym; brakiem odpowiednich regulacji prawnych; niską jakością stanowionego prawa (wynikająca z jego zmienności i złożoności). Ten rodzaj ryzyka ma bardzo istotny wpływ na funkcjonowanie JST, zwłaszcza że władze centralne określają: granice administracyjne JST; zadania własne i zlecone JST; formy organizacyjno-prawne wykonujące te zadania; źródła dochodów i zakres samodzielności dochodowej JST, w tym przede wszystkim lokalnego władztwa podatkowego; zasady dokonywania wydatków JST i ich limity związane z zapewnieniem realizacji zadań w podstawowym standardzie, co wyznacza zakres samodzielności wydatkowej JST; zasady ustalania poziomu deficytu budżetu JST (równowaga dochodów i wydatków bieżących, reguła wydatkowa) i zadłużania się przez JST (od 2014 r. obowiązuje indywidualny wskaźnik zadłużenia JST). Ponadto ryzyko to wynika z podejmowania przez władze samorządowe działań niezgodnych z prawem, np. nieprzestrzeganie dyscypliny finansów publicznych<sup>40</sup>,

---

<sup>39</sup> Por. A. Wojtasiak-Terech, *Ryzyko w działalności jednostek samorządu terytorialnego*, FK 2010, nr 5, s. 22–30; M. Poniatowicz, J.M. Salachna, D. Perło, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 119–121.

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 168) określa zasady i zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, organy właściwe oraz postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

nieprzestrzeganie prawa zamówień publicznych<sup>41</sup>, nieprawidłowe wykorzystanie przyznanych środków unijnych<sup>42</sup>.

**Ryzyko polityczne** w działalności JST wiąże się z: polityką władz centralnych wobec samorządu terytorialnego<sup>43</sup>; siłą lobbingu samorządowego; zmianą partii rządzących na szczeblu centralnym i samorządu terytorialnego w związku z kadencyjnością władz publicznych; niesprzyjającym klimatem politycznym na szczeblu centralnym i danej JST (walka polityczna).

**Ryzyko społeczne** wiąże się z: zasadami religii, ustroju i tradycji; zmianami demograficznymi; presją społeczną i konfliktami społecznymi. Zmniejszenie liczby mieszkańców w wieku produkcyjnym; malejąca liczba dzieci podlegających obowiązkowi szkolnemu; urbanizacja przedmieść spowodowana przenoszeniem się osób zamożnych i klasy średniej oraz firm poza centrum miasta; postawa podmiotów zobowiązanych do wnoszenia świadczeń pieniężnych na rzecz JST (np. unikanie, uchylanie się od obowiązku podatkowego); negatywne nastroje w społeczeństwie zniechęcające do podwyższania stawek podatków i opłat lokalnych; wartości i przekonania określonej grupy napływowych mieszkańców danej JST niezgodne z kulturą rdzennych

---

<sup>41</sup> Prawidłowej realizacji zamówień publicznych służyć regulacje prawa unijnego i prawa krajowego. Ich celem jest ochrona niezakłóconego funkcjonowania gospodarki rynkowej i jej podstawowych wartości, takich jak uczciwa konkurencja i równe traktowanie jej uczestników. Nieprzestrzeganie tych regulacji oznacza powstanie określonych nieprawidłowości. Europejskie prawo zamówień publicznych wymaga ustanowienia odpowiednich procedur kontrolnych w każdym państwie członkowskim. Celem tych procedur, wykonywanych przez uprawnione podmioty, jest wykrycie nieprawidłowości w procesie udzielania zamówień publicznych. Prawo wewnętrzne winno też przewidywać uprawnienie uczestników postępowania do zaskarżenia rozstrzygnięć na wszystkich etapach postępowania, włącznie z rozpatrywaniem sporów przed odpowiednim sądem. Por. W. Miemieć, *Zagadnienia finansowoprawne zamówień publicznych w działalności jednostek samorządu terytorialnego*, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2013, s. 165.

<sup>42</sup> Nieprawidłowe wykorzystanie środków unijnych może wynikać z naruszenia: prawa unijnego i prawa krajowego oraz wytycznych i wewnętrznych dokumentów instytucji przyznających dofinansowanie. Zob. J. Odachowski, *Pojęcie nieprawidłowości wykorzystania przyznanych środków w prawie UE* (w:) W. Miemieć (red.), *Europejskie bezzwrotne źródła finansowania polityki regionalnej w Polsce. Aspekty prawnofinansowe*, Unimex, Wrocław 2012, s. 223–228.

<sup>43</sup> Przykładowo polityka gospodarcza (w tym finansowa) państwa może sprzyjać rozwojowi niektórych gałęzi przemysłu, a w odniesieniu do innych wywoływać stagnację czy też upadek, co ma wpływ na bazę podatkową JST, na terenie której podmioty te są zlokalizowane.



mieszkańców i prowadzące do konfliktów społecznych wpływają destabilizująco na warunki funkcjonowania JST.

**Ryzyko wystąpienia zdarzeń losowych** (tzw. ryzyko fizyczne, ryzyko siły wyższej), takich jak: klęski żywiołowe (np. powódź, susza, huragan/trąba powietrzna); katastrofy (np. pożar); wypadki (np. wypadek samochodowy, wypadek przy pracy, uchybienia w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa osób); awarie. Zdarzenia losowe też mogą pochodzić z otoczenia bliższego i wynikać z relacji władz samorządowych ze społecznością samorządową – możliwość wystąpienia konfliktów między organami JST a społecznością samorządową; zmieniające się oczekiwania i potrzeby mieszkańców. Mogą to być też czyny niedozwolone, np. strajki, podpalenia, kradzież, defraudacja, wandalizm, ataki terrorystyczne.

**Ryzyko środowiskowe** (ekologiczne) wynika ze zwiększenia nakładów na realizację działań w zakresie ochrony środowiska w sytuacji jego zanieczyszczenia czy też z regulacji prawnych związanych z ochroną środowiska (np. ustalających poziom hałasu, poziom energooszczędności bieżącej działalności).

**Ryzyko technologiczne** wiąże się ze zdolnością JST do nadążania za tempem zmian technologicznych lub możliwością wykorzystania odpowiednich technologii, tak aby sprostać zmianom w preferencjach społeczeństwa. Postęp technologiczny rodzi nowe potrzeby i konieczność znalezienia środków finansowych na nowe rozwiązania i zakup nowego wyposażenia.

**Ryzyko ekonomiczne** wiąże się z pogorszeniem koniunktury gospodarczej (efekty cykli koniunkturalnych), co ma niekorzystny wpływ na sytuację finansową JST. W ramach rodzajów tego ryzyka można wymienić: ryzyko rynkowe związane z niebezpieczeństwem niekorzystnej zmiany cen i ryzyko inflacji, gdy z powodu spadku siły nabywczej pieniądza zmienia się realna wartość przepływów gotówkowych. W okresie dekonunktury następuje wzrost wydatków JST na pomoc społeczną oraz obniżenie zdolności JST do generowania dochodów podatkowych, finansowania inwestycji, zadłużania się itp.

**Ryzyko inwestycyjne** związane jest z podejmowaniem niewłaściwych decyzji, wzrostem nakładów inwestycyjnych i przeinwestowaniem, brakiem pokrycia finansowego realizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych, opóźnieniami w realizacji projektów inwestycyjnych. Inwestycje samorządowe (inwestycje infrastrukturalne) są technicznymi instrumentami stymulowania zrównoważonego rozwoju, gdyż