

DAWID BALTZAR

MARIA CURIE-SKŁODOWSKA UNIVERSITY IN LUBLIN

## PROGRAM POSTĘPOWANIA NAPRAWCZEGO W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – ISTOTA, OPRACOWANIE I REALIZACJA

### *Financial recovery program in local government units – essence, development and implementation*

#### ABSTRACT

The finances of local governments in Poland are an autonomous aspect of their economy. The golden rule of a balanced budget is reflected in the provisions of the Public Finance Act, which determines budget execution at the local government level. The debt of local government units resulting from failure to comply with the requirements set out in the Public Finance Act is subject to reduction through a recovery program. This essay presents prerequisites of development recovery program in local government units, including specific role played by Regional Accounting Chamber. Essay includes also restrictive injunctions during recovery program.

**Keywords:** Financial recovery program – local government units – golden rule

**JEL Classification:** H72, H79, K39

#### 1. UWAGI WSTĘPNE

Gospodarka finansowa stanowi jeden z najważniejszych aspektów samodzielności samorządu terytorialnego w Polsce. Uwarunkowania gospodarcze, podział środków publicznych między poszczególne jednostki, a także poziom własnych dochodów i wydatków, stanowią podstawę wyniku finansowego jednostek samorządu terytorialnego<sup>1</sup>. Złota reguła finansów, do której przestrzegania obowiązany jest samorząd terytorialny, determinuje wynik budżetu. W celu zabezpieczenia stabilności kondycji finansowej JST ustawodawca wprowadził do ustawy o finansach publicznych mechanizm programu naprawczego. Jego celem jest poprawa sytuacji finansowej JST, a także zwiększenie bezpieczeństwa finansowego państwa. Poddając analizie instytucję programu naprawczego należy również zwrócić uwagę na rolę regionalnych izb obrachunkowych<sup>2</sup>, sprawujących funkcję organu kontroli nad finansami samorządu terytorialnego. Mając na względzie poczynione uwagi, w pracy zostanie wykazana teza, że procedura opracowania programu naprawczego, a także wynikające z przepisów ustawy o finansach publicznych obostrzenia wprowadzone w trakcie jej realizacji, pozytywnie wpływają na finanse samorządu terytorialnego w Polsce. Zarówno poprzez doprowadzenie do ukształtowania optymalnego poziomu i struktury wyniku finansowego JST, jak i stworzenie strategii zarządzania finansami gwarantującą ich stabilność.

#### 2. ZŁOTA ZASADA JST

Rozgraniczenie zadań publicznych między organy władzy państwowej, a poszczególne jednostki samorządu terytorialnego wiąże się z koniecznością dokonania podziału dochodów publicznych<sup>3</sup>. W myśl tzw. złotej zasady jednostek samorządu terytorialnego, wydatki bieżące nie powinny być finansowane środkami dłużnymi<sup>4</sup>. Następnym wykonania budżetu JST powinno więc być wystąpienie nadwyżki dochodów nad wydatkami bieżącymi, co odzwierciedla art. 242 u.f.p.<sup>5</sup>. Istotą wprowadzenia idei zrównoważonego budżetu, w myśl przepisów wskazanej ustawy, jest zmniejszenie rosnącego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Zrównoważenie dochodów bieżących z wydatkami bieżącymi jest warunkiem uchwalenia zarówno budżetu jak i Wieloletniej prognozy finansowej<sup>6</sup>. Wieloletnia prognoza finansowa JST we wszystkich latach jej obowiązywania musi uwzględniać zachowanie w budżecie wskazanej relacji. Niespełnienie tego wymogu choćby w jednym z prognozowanych budżetów oznacza kwalifikowane naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały<sup>7</sup>. *Prima facie* art.

3 A. Nowak-Far, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2017, s. 312.

4 E. Kornberger-Sokołowska, M. Bitner, *Prawo finansów samorządowych*, Warszawa 2018, s. 206.

5 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019, poz. 869).

6 Dalej: WPF.

7 P. Walczak (red.), *Ustawa o finansach publicznych komentarz dla jednostek samorządowych*, Warszawa 2017, s. 724.

1 Dalej: JST.

2 Dalej: RIO.

242 u.f.p. wskazuje, że bezpośrednim skutkiem prawnym naruszenia złotej zasady finansów publicznych, jest brak możliwości uchwalenia budżetu lub WPF, co dla jednostki samorządu terytorialnego jest najważniejszym atrybutem samodzielności finansowej. Warto zaznaczyć, że problem ten dotyczy nie tylko jednostek samorządu terytorialnego, lecz pośrednio także państwa, które jest odpowiedzialne za realizację zadań publicznych.

### 3. OPRACOWANIE PROGRAMU NAPRAWCZEGO

Na mocy art. 240a u.f.p. w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych przez JST, kolegium RIO wzywa jednostkę do uchwalenia programu postępowania naprawczego. W związku z powyższym wskazać można dwie przesłanki, których kumulatywnie spełnienie determinuje uruchomienie procedury postępowania naprawczego.

Pierwszą z przesłanek jest niezachowanie reguł warunkujących przyjęcie uchwały budżetowej. Mowa tu o wykazaniu nadwyżki operacyjnej w związku z art. 242 u.f.p. i zachowaniem relacji spłaty zobowiązań z art. 243 u.f.p.<sup>8</sup> Wystąpienie okoliczności zawartych w art. 242 u.f.p. można stwierdzić poprzez analizę uchwały budżetowej oraz WPF w roku bazowym oraz latach następnych. Szczególną uwagę należy poświęcić sytuacji, gdy budżet spełnia kryterium równowagi w pierwszym planowanym roku WPF. W kolejnych w latach zasada równowagi zostaje jednak naruszona. Mimo, że ustawa budżetowa bądź jej projekt są zgodne z prawem tj. w roku bieżącym spełniają wymogi wskazane w art. 242 u.f.p., ustawodawca wskazuje w takim przypadku na brak możliwości uchwalenia ustawy budżetowej, gdyż WPF przewiduje jej niezgodność w latach kolejnych. Brak możliwości zachowania relacji z art. 243 u.f.p. wynika zaś z prognozy wysokości długu, stanowiącej część WPF<sup>9</sup>.

Drugi z warunków uchwalenia programu postępowania naprawczego stanowi wystąpienie stanu zagrożenia realizacji zadań publicznych. Ustawodawca nie utożsamia tej przesłanki z art. 242 oraz 243 u.f.p. Należy więc traktować ją odrębnie. Organem, którego zadaniem jest ocena stanu wykonywania zadań publicznych, jest zaś organ nadzoru. Środek, który jest wykorzystywany do realizacji tego celu przez RIO, stanowią kontrole gospodarki finansowej JST. W ich toku dokonywana jest analiza poziomu realizacji zadań publicznych w danej JST. Przykładem sytuacji, w której organ nadzoru stwierdzić może wystąpienie stanu zagrożenia realizacji zadań publicznych jest brak możliwości zapewnienia spłaty zaciągniętych w latach ubiegłych zobowiązań dłużnych. Argumentację taką zastosowała m.in. RIO w Szczecinie w sprawie gminy Biały Bór<sup>10</sup>. W literaturze prezentowany jest również pogląd, że samo naruszenie relacji określonej w art. 243 u.f.p. może być potraktowane jako nadmierne

obciążenie budżetu zobowiązaniami dłużnymi, a tym samym stanowi zagrożenie realizacji zadań publicznych<sup>11</sup>.

Zadaniem RIO przed wszczęciem programu naprawczego, jest ustalenie czy obydwie wyżej wskazane przesłanki zostały spełnione w sposób kumulatywny<sup>12</sup>. Rozważania dotyczące ingerencji RIO należałoby oprzeć na przykładzie gminy Ostrowice. Raport o kondycji finansowej gminy Ostrowice, sporządzony przez organ nadzoru, wskazywał genezę wzrostu zadłużenia gminy. Negatywną opinię o programie postępowania naprawczego<sup>13</sup> uzasadniano m.in. przekroczeniem upoważnienia przez zarząd JST do zaciągania zobowiązań, naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych, naruszenie zasady gospodarności itd.<sup>14</sup>. Wykazano również nieprawidłowości w gospodarce finansowej dotyczące przede wszystkim realizacji planowanych dochodów na poziomie 55% w roku 2012<sup>15</sup>. Zwracano uwagę na nieadekwatną stawkę podatków lokalnych, m.in. podatku od nieruchomości, a także podatku od środków transportowych. Mimo rzetelnych i kompleksowych danych przedstawionych przez RIO w kolejnych wystąpieniach pokontrolnych oraz raporcie finansowym<sup>16</sup>, organy władzy publicznej podjęły kroki dotyczące likwidacji gminy dopiero 12 czerwca 2018 r.<sup>17</sup>

Na mocy art. 240a ust. 1 u.f.p. kolegium RIO uprawnione jest wezwać JST do opracowania programu naprawczego z pominięciem analizy wymogów określonych w art. 242-243 u.f.p. Sytuacja taka ma miejsce w przypadku nieprzedłożenia przez zarząd JST projektu uchwały budżetowej, uchwały ws. WPF a także w razie zagrożenia realizacji zadań publicznych, bądź brak podjęcia tych uchwał do dnia 31 stycznia roku budżetowego. We wskazanych przypadkach organ nadzoru dokonuje analizy relacji określonych w art. 242-243 u.f.p., na podstawie dotychczasowej gospodarki budżetowej JST, uwzględniając wyniki kontroli gospodarki finansowej przeprowadzonej w danej jednostce.

Spełnienie przesłanek określonych w art. 240a u.f.p. stanowi podstawę do wezwania przez kolegium RIO jednostki samorządu terytorialnego do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego a następnie do przekazania go RIO w terminie 45 dni od wezwania, celem zaopiniowania. Decyzja o wezwaniu JST do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego, podejmowana jest przez kolegium RIO bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej 1/2 liczby jego członków. Przygotowany przez właściwy organ JST plan postępowania naprawczego musi uwzględniać strategię, określającą wskazanie poszczególnych działań naprawczych, harmonogram

11 J. Radziejka, *Program postępowania naprawczego – założenia ustawodawcze i praktyczne aspekty funkcjonowania*, „Finanse Komunalne”, 2016, nr 7–8, s. 14.

12 P. Walczak, *op. cit.*, s. 711.

13 Dalej: PPN.

14 Wystąpienie pokontrolne NIK (delegatura w Szczecinie) z dnia 10 grudnia 2015 r., [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl).

15 Załącznik do uchwały kolegium RIO w Szczecinie z dnia 4 czerwca 2014 r. nr XII.82.2014., [http://www.szczecin.rio.gov.pl/?p=document&action=show&id=1234&bar\\_id=1194](http://www.szczecin.rio.gov.pl/?p=document&action=show&id=1234&bar_id=1194) (dostęp: 15.03.2021 r.).

16 *Ibidem*.

17 Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim (Dz.U. z 2018, poz. 1432).

8 Uchwała kolegium RIO w Szczecinie z dnia 10 maja 2017 r. nr XI.67.2017.

9 P. Walczak, *op. cit.*, s. 710.

10 Uchwała kolegium RIO w Szczecinie z dnia 1 marca 2017 r. nr V.37.2017.

wprowadzania tych działań a także efekty finansowe przewidywane po wdrożeniu powyższych mechanizmów i sposób ich obliczania<sup>18</sup>. Z natury rzeczy osiągnięcie efektów finansowych nie jest i nie może być jednak zagwarantowane. Stanowią więc one jedynie teoretyczne wskazanie uzasadnienia związku między prowadzonym działaniem naprawczym, a oczekiwanym przez JST ostatecznym rezultatem finansowym<sup>19</sup>.

Zgodnie z poglądem przedstawianym w judykaturze<sup>20</sup>, jeżeli w toku badania prawidłowości planu naprawczego kolegium RIO stwierdzi naruszenie prawa, w konsekwencji którego dany akt prawny jest nieważny, należy przeprowadzić odrębne postępowanie, obejmujące dwa etapy. Są nimi: wskazanie naruszenia oraz wyznaczenie sposobu i terminu jego usunięcia. W przypadku nieusunięcia nieprawidłowości kolegium RIO dokonuje stwierdzenia nieważności badanej uchwały.

Jeżeli RIO wyda pozytywną opinię na temat PPN, organ stanowiący JST uzyskuje możliwość uchwalenia budżetu oraz WPF. Sytuacja może jednak ulec odwróceniu, jeżeli organ stanowiący JST nie opracuje programu postępowania naprawczego, bądź RIO nie wyda pozytywnej opinii dla przedłożonemu jej programowi. W takich sytuacjach budżet JST jest opracowywany przez RIO w zakresie zadań własnych oraz zleconych, w formie aktu nadzorczego. Regionalna izba obrachunkowa obowiązana jest uchwalić budżet JST do końca lutego, w danym roku budżetowym. W przypadku budżetu konstruowanego przez RIO ustawodawca w art 240b u.f.p. zezwala organowi nadzoru na opracowanie budżetu bez zachowania relacji określonych w art. 242-244 u.f.p. Przykład takiego aktu prawnego stanowi m.in. uchwała kolegium RIO w Krakowie z dnia 27 lutego 2019 r. ustalająca budżet gminy Raciechowice<sup>21</sup>.

W trakcie opracowywania budżetu przez RIO, gospodarka finansowa JST jest realizowana na podstawie negatywnie zaopiniowanego projektu uchwały budżetowej. Z chwilą zakończenia prac izby, jest ona zastępowana nowym budżetem. Jednostka samorządu terytorialnego może dokonywać zmian w opracowanym przez RIO budżecie, z zastrzeżeniem, że wprowadzone zmiany nie mogą spowodować zwiększenia relacji wynikającej z ustalonego budżetu.

#### 4. CHARAKTERYSTYKA PROGRAMU NAPRAWCZEGO

Organem właściwym do uchwalenia programu z art. 240a jest organ stanowiący JST. Program naprawczy uchwalany jest na okres, który nie przekracza trzech następujących po sobie lat budżetowych. Określenie górnej granicy trwania programu naprawczego przez ustawodawcę nie wyklucza możliwości przyjęcia krótszego okresu tj. uchwalenia planu na 2 lata. Warunkiem uchwalenia planu dwuletniego

18 Zakres treściowy planu naprawczego JST powinien zawierać: część analityczno-diagnostyczną, cele analizy planu finansów jednostki, a także określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych.

19 E. Kornberg-Sokołowska, M. Bitner, *op. cit.*, s. 215.

20 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 października 2015 r., sygn. SA/GI 949/15.

21 Uchwała kolegium RIO w Krakowie z dnia 27 lutego 2019 r., nr. KI-411-84/19.

jest wykazanie, że wykonanie przedsięwzięć naprawczych pozwoli na zachowanie w roku budżetowym następującym po ukończeniu planu naprawczego realizacji zasad wynikających z art. 242-244 u.f.p. Jednostka samorządu terytorialnego korzystająca z trzyletniego planu naprawczego, może przyjąć stosowne uchwały na okres realizacji tegoż programu na początku roku budżetowego, aby zapewnić dłuższy okres jego realizacji.

Podstawowym przedsięwzięciem planu naprawczego jest analiza aktualnego stanu finansów JST. Głównym założeniem analizy jest wypracowanie efektywnych propozycji wdrożeniowych, których rezultatem będzie usunięcie istniejących zagrożeń, a także zachowanie określonych przez ustawodawcę wymogów prowadzenia gospodarki finansowej. Warto zaznaczyć, że dla przedsięwzięć podjętych w ramach programu naprawczego zasadne jest wskazanie potencjalnych efektów finansowych, a także sposób ich obliczania<sup>22</sup>.

Istotnym kryterium oceny możliwości realizacji programu postępowania naprawczego, analizowanym przez RIO, jest jego realność. W orzecznictwie wskazuje się, że jednostka samorządu terytorialnego nie może opierać realizacji programu naprawczego wyłącznie na środkach Skarbu Państwa, otrzymanych pod tytułem zwrotnym, w ramach pożyczki udzielonej przez Ministra Finansów<sup>23</sup>. Powyższa reguła oczywiście nie wyklucza skorzystania z tej możliwości, stosownie do art. 224 u.f.p. Nie może ona jednakże stanowić głównego przedsięwzięcia naprawczego.

Propozycje przedsięwzięć naprawczych wypracowane w toku analizy stanowią jeden z istotniejszych elementów postępowania naprawczego. Przykładem przedsięwzięć realizowanych w ramach programu naprawczego jest zaniechanie tworzenia funduszu sołeckiego<sup>24</sup>, zakaz udzielania pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego, czy też ograniczenie realizacji zadań innych niż obligatoryjne. Konstrukcja przepisu art. 240a u.f.p. wskazuje przy tym otwarty katalog ograniczeń, które organ stanowiący JST może ustanawiać, dążąc do naprawy sytuacji finansowej danego podmiotu<sup>25</sup>. Przedsięwzięciem naprawczym, które może zostać podjęte przez jednostkę samorządu terytorialnego jest także zmniejszenie kwot dotacji na rzecz organizacji pozarządowych udzielanych na zadania z zakresu kultury fizycznej. Jeżeli jednak dotacja jest udzielana lokalnym klubom sportowym, można uznać ją za wydatek na rzecz promocji jednostki, których to z kolei ponoszenie zostało całkowicie wyłączone w trakcie realizacji programu naprawczego. W odniesieniu do uchwał obejmujących

22 Uchwała kolegium RIO w Rzeszowie z dnia 8 kwietnia 2014 r., nr IX/1674/14 [http://bip.rzeszow.rio.gov.pl/files/2014/uchwala\\_2014\\_01674.pdf](http://bip.rzeszow.rio.gov.pl/files/2014/uchwala_2014_01674.pdf) (dostęp: 15.03.2021 r.).

23 Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 26 czerwca 2016 r., sygn. I SA/Sz 519/16.

24 Uchwała kolegium RIO w Rzeszowie z dnia 25 marca 2014 r., nr VIII/1470/14, [http://bip.rzeszow.rio.gov.pl/files/2014/uchwala\\_2014\\_01470.pdf](http://bip.rzeszow.rio.gov.pl/files/2014/uchwala_2014_01470.pdf) (dostęp: 15.03.2021 r.).

25 Mowa tu o m.in.: przystąpieniu do związku gmin celem realizacji zadań związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi, zwiększenie stawek podatkowych w podatkach stanowiących dochód JST czy zmniejszenie wydatków bieżących pożytkowanych na utrzymanie dróg.

przedsięwzięcia, których realizacja jest wyłączona w trakcie realizacji programu naprawczego, RIO jest natomiast zobowiązania uznać za nieważne<sup>26</sup>.

Kolejnym z elementów, które powinien zawierać program naprawczy jest symulacja kształtowania się WPF w okresie trwania programu, jak również w okresie spłaty zaciągniętych przez JST zobowiązań. Symulacja o której mowa, uwzględnia efekty przedsięwzięć naprawczych podejmowanych w trakcie realizacji programu naprawczego, z uwzględnieniem wymogów określonych w art. 242-244 u.f.p. W szczególności umożliwia ona szacowanie skutków finansowych tych przedsięwzięć dla kształtu prognozy finansowej JST w kolejnych latach<sup>27</sup>. Analiza wysokości przyszłych budżetów dokonana w ramach WPF pozwala podejmować najkorzystniejsze decyzje związane z gospodarką finansową i umożliwia długoterminową poprawę kondycji finansowej JST.

Opracowany i uchwalony plan naprawczy podlega opiniowaniu przez kolegium RIO. Organ ten nie dokonuje oceny w sposób zupełnie swobodny. W procesie opiniowania planu jest bowiem związany wytycznymi zawartymi w przepisach ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>28</sup>.

## 5. UWAGI KOŃCOWE

Cechą programu naprawczego jest zawieszenie, w trakcie jego obowiązywania, funkcjonowania złotej zasady JST. Warunek faktyczny, umożliwiający realizację założeń programu naprawczego, stanowi pozytywna opinia organu nadzoru finansowego, którym jest właściwa miejscowo regionalna izba obrachunkowa. Wyrażenie opinii negatywnej przez RIO pozbawia JST podstawowego atrybutu niezależności, którym jest niezależność finansowa, objawiająca się uprawnieniem do samodzielnego kształtowania treści uchwały budżetowej, stanowiącej podstawę gospodarki finansowej. Opiniodawcza rola regionalnych izb obrachunkowych stanowi więc formę ingerencji organu nadzoru w sytuację prawną JST. To znaczy, ingerencją o charakterze środka nadzorczego w rozumieniu ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>29</sup>.

Mimo niewątpliwego znaczenia dla gospodarki finansowej JST, sprawowana przez RIO funkcja dyscyplinująca oraz sankcjonująca nie skutkuje wyraźnym obniżeniem tempa wzrostu zadłużenia samorządu terytorialnego. Zasadnym krokiem byłoby więc podjęcie przez ustawodawcę działań, zmierzających do zmiany uprawnień RIO i rozbudowy katalogu narzędzi, które mogą zostać zastosowane wobec jednostek podlegających kontroli. Działanie nadzorcze w postaci opracowania przez RIO części budżetu, nie spełnia

bowiem założonej roli, a więc nie doprowadza do ograniczenia tempa zadłużania się JST. O nieadekwatności wskazanego środka prawnego świadczy fakt przystępowania do realizacji programów przez coraz większą ilość jednostek samorządu terytorialnego.

Rozsądnym krokiem, z perspektywy zwiększenia dochodów a w konsekwencji także stabilności finansów komunalnych, byłoby wprowadzenie regulacji zwiększającej udział samorządu gminnego w dochodach publicznych z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. Dochód gmin z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych jest niewielki, zaś rozmieszczenie jego podatkników nierównomierne w skali całego kraju, stąd też zwiększenie wpływu z tytułu tego podatku nie poprawiłoby w widocznym stopniu sytuacji finansowej JST. Tym samym należy postulować, aby gmina realizująca program naprawczy uzyskiwała przez okres realizacji programu, zwiększony udział wynoszący 50% wpływu z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. Korzyści płynące z takiego okresowego zwiększenia wysokości dochodów można przedstawić na przykładzie przeciętnej polskiej gminy. Dochód gminy Gorzyce z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych w roku 2019 wynosił 9 840 233 zł. W przypadku zwiększenia udziału do 50%, kwota wzrosłaby o 3 080 724 zł, co dałoby łączny dochód w wysokości 12 920 957 zł w skali roku<sup>30</sup>. Byłby więc on w znacznym stopniu odczuwalnym dla gminnego budżetu<sup>31</sup>.

Naturalnie, tymczasowe zwiększenie dochodu nie zagwarantuje pozytywnej realizacji programu postępowania naprawczego. Pozwala jednakże tę realizację skutecznie. Pośrednią korzyść odniósłby również Skarb Państwa. Zwiększenie dochodów podatkowych przypadających gminie z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, spowodowałoby bowiem zmniejszenie zapotrzebowania na środki finansowe, uzyskiwane w ramach pożyczki „ratunkowej” otrzymanej ze Skarbu Państwa. Tym samym, mimo przejściowego zmniejszenia wysokości dochodów budżetowych Skarbu Państwa, analogicznie zmniejszyłby się również poziom potencjalnych rozchodów.

Poza wskazanym, celowe wydaje się również zaostrezenie niektórych ograniczeń w trakcie realizacji postępowania naprawczego. Należy, tytułem przykładu, wskazać na instytucję funduszu sołeckiego. Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniach pokontrolnych niejednokrotnie dokonywała już negatywnej oceny funkcjonowania funduszy sołeckich. Główne zarzuty dotyczące funkcjonowania funduszy dotyczyły przyjmowania od sołectw wniosków wskazujących zadania sformułowane w sposób uniemożliwiający przypisanie ich do celów strategicznych i zadań własnych gminy. Ponadto problemem było również nieprawidłowe kwalifikowanie zadań zgłoszonych we wnioskach na etapie opracowywania planu finansowego urzędu i wydatkowania środków oraz wykorzystanie środków na zadania,

<sup>26</sup> Uchwała kolegium RIO w Rzeszowie z dnia 25 marca 2014 r., nr VIII/1470/14, [http://bip.rzeszow.rio.gov.pl/files/2014/uchwala\\_2014\\_01470.pdf](http://bip.rzeszow.rio.gov.pl/files/2014/uchwala_2014_01470.pdf) (dostęp: 15.03.2021 r.).

<sup>27</sup> Metodologia stosowana w przygotowywaniu symulacji pozwala na uwzględnienie skutków pośrednich oraz skutków bezpośrednich.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2137).

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r., poz. 2325).

<sup>30</sup> Obliczono na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/udzial-jst-we-wplywach-z-pit> (dostęp: 15.03.2021 r.).

<sup>31</sup> Przykładowe wydatki w przypadku bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej w roku 2019 zaplanowano na kwotę 462 500 zł.

które nie zostały zgłoszone we wnioskach sołectw<sup>32</sup>. Mając na względzie te problemy, należy postulować nowelizację art. 240a ust. 5 pkt. 5 u.f.p. polegającą na zastrzeżeniu zakazu realizacji wydatków z funduszu sołeckiego, utworzonego przed przystąpieniem do realizacji programu naprawczego. Wydatki lokalne, ponoszone w ramach funduszu sołeckiego, powinny zostać ograniczone do możliwie jak najniższego poziomu, z uwzględnieniem obowiązku zapewnienia możliwości realizacji najistotniejszych zadań publicznych. W gestii ustawodawcy jest więc zaostrzenie ograniczeń dotyczących prowadzenia gospodarki finansowej samorządu terytorialnego, a także przyjęcie rozwiązań normatywnych, które doprowadziłyby do zwiększenia dochodów JST znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej.

---

<sup>32</sup> Wystąpienie pokontrolne NIK (delegatura Poznań) z sierpnia 2012 r., [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl).

## BIBLIOGRAFIA

1. Kornberger-Sokołowska E., Bitner M., *Prawo finansów samorządowych*, Warszawa 2018.
2. Nowak-Far A., *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2017.
3. Walczak P., *Ustawa o finansach publicznych komentarz dla jednostek samorządowych*, Warszawa 2017.