

BARTOSZ KOŁACZKOWSKI, MAŁGORZATA RATAJCZAK

## **ROLA WÓJTA W ZAPEWNIENIU PRAWIDŁOWOŚCI FUNKCJONOWANIA GOSPODARKI FINANSOWEJ GMINY W ŚWIETLE ROZWIĄZAŃ USTAWY Z 27 SIERPNIĄ 2009 R. O FINANSACH PUBLICZNYCH**

### **I. WPROWADZENIE**

Konstytucja RP<sup>1</sup> (art. 164 ust. 1) stanowi, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego (JST) jest gmina. Zgodnie z ustrojową zasadą pomocniczości<sup>2</sup>, gmina wykonuje wszystkie zadania publiczne nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (por. art. 163 i 164 ust. 3 Konstytucji RP, a także art. 6 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>3</sup>). Są to przede wszystkim zadania służące zaspokojeniu najważniejszych dla mieszkańców wspólnoty samorządowej potrzeb (np. z zakresu edukacji publicznej, ochrony zdrowia, kultury, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony środowiska i przyrody, pomocy społecznej itp. – por. art. 7 ust. 1 u.s.g.). Gmina, wykonując swoje zadania, korzysta z konstytucyjnie przyznanej jej samodzielności, obejmującej m.in. samodzielność finansową (por. art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, art. 2 ust. 1, art. 51 ust. 1 u.s.g.).

Realizacja nałożonych na gminę zadań została powierzona organom gminy (por. art. 169 ust. 1 Konstytucji RP). Od 2002 r. funkcje organów gminy pełnią: rada gminy – jako kolegialny organ stanowiący i kontrolny oraz odpowiednio: wójt, burmistrz, prezydent miasta jako monokratyczny organ wykonawczy; oba organy gminy wybierane są w wyborach bezpośrednich. Efektywność wykonania zadań lokalnych zależy w znacznym stopniu od prawidłowości (legalności i racjonalności) działań organów gminy w sferze finansów. Ustawa

---

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>2</sup> Konstytucja RP w preambule odwołuje się do zasady „pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. W literaturze wskazuje się, że zasada pomocniczości (subsydiarności) stanowi szczególnie uzasadnienie dla procesów decentralizacji w państwie. Decyzje powinny być podejmowane możliwie najbliżej obywatela (T. Rabska, *Polska myśl samorządowa i rola nauki w przywróceniu samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej*, w: *Dziesięć lat odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce (Od inicjatywy Senatu do decentralizacji państwa)*, Warszawa 2000, s. 46). Do upowszechnienia rozumienia zasady pomocniczości w ujęciu decentralizowania funkcji (zadań) państwa przyczynił się w dużej mierze papież Jan Paweł II w encyklice *Centesimus annus*. Szerzej na temat zasady pomocniczości zob. np.: A. Klose, *Katolicka nauka społeczna*, Warszawa 1985, s. 13-14, 30, 59 i n.; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006, s. 23-25; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004, s. 94-96.

<sup>3</sup> Tekst jedn.: Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm. (dalej: u.s.g.).

o samorządzie gminnym (art. 60 ust. 1) oraz ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>4</sup> (por. np. art. 247 ust. 2) odpowiedzialność za prawidłowe funkcjonowanie gospodarki finansowej gminy nakłada na wójta, burmistrza i prezydenta miasta (ilekroć dalej będzie mowa o wójcie, należy przez to rozumieć także burmistrza i prezydenta miasta).

Zasadniczym celem niniejszego opracowania jest ukazanie roli, jaką dla gospodarki finansowej gminy pełni wójt oraz przedstawienie i ocena rozwiązań przyjętych w u.f.p. z 2009 r. służących prawidłowemu (zgodnemu z prawem, efektywnemu i jednocześnie oszczędnemu) zarządzaniu tą gospodarką. Przedstawione zostaną także zagrożenia dla finansów gminnych, których źródłem mogą być regulacje pozwalające na powierzenie funkcji wójta osobie ukaranej karą zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi, podczas okresu trwania kary.

Problematyka badawcza jest szczególnie aktualna z racji wprowadzenia przez u.f.p. z 2009 r. wielu nowych rozwiązań odnoszących się do gospodarki finansowej JST, w tym gminy. Istotne z teoretycznego punktu widzenia i aktualne w obliczu ukształtowania się nowych władz samorządowych jest podjęcie – jako części analizy badawczej – problemu przepisów umożliwiających osobom niegwarantującym przestrzegania zasad finansów publicznych objęcie funkcji wójta.

Omawiane zagadnienia są ważne zarówno ze względów teoretycznych – dla doktryny ustrojowego prawa administracyjnego oraz prawa finansowego, jak i praktycznych – dla podmiotów wykonujących zadania z zakresu gminnej gospodarki finansowej, a także obywateli – członków wspólnot samorządowych.

W pierwszej części opracowania przedstawione zostaną zadania i kompetencje wójta w sferze finansów gminnych, a następnie omówione i poddane ocenie prawne instrumenty służące ich realizacji. Analiza dotyczyć będzie także treści art. 32 ust. 3 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>5</sup> i jego potencjalnie negatywnych konsekwencji dla właściwej realizacji zadań finansowych gminy. W dalszej części opracowania omówione zostaną środki kontroli stosowane wobec działań finansowych wójta.

## II. KOMPETENCJE FINANSOWE WÓJTA

Ustawa o samorządzie gminnym stanowi, że wójt jest organem wykonawczym gminy (por. art. 26 ust. 1). Przyznano mu liczne i bardzo ważne dla wspólnoty samorządowej kompetencje finansowe.

Zgodnie z art. 60 ust. 1 u.s.g., wójt odpowiada za prawidłową gospodarkę finansową gminy (w tym za wykonanie budżetu – por. art. 30 ust. 2 pkt 4 u.s.g.;

---

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 (dalej: u.f.p.). Ustawa ta zastąpiła ustawę z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.; dalej: u.f.p. z 2005 r.). Większość przepisów nowej u.f.p. weszło w życie 1 stycznia 2010 r. (por. art. 297 u.f.p.).

<sup>5</sup> Dz. U. 2005, Nr 14, poz. 114 ze zm. (dalej: u.o.n.d.f.p.).

art. 247 ust. 1 u.f.p.). Wójt przygotowuje projekty uchwał finansowych rady gminy, a przede wszystkim projekt uchwały budżetowej, stanowiącej podstawę gospodarki finansowej gminy w danym roku budżetowym oraz projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej gminy (jest to nowa instytucja prawna, wprowadzona przez u.f.p. z 2009 r., która zostanie omówiona w dalszej części opracowania) i przedstawia je regionalnej izbie obrachunkowej (RIO) do zaopiniowania oraz radzie do uchwalenia (por. art. 30 ust. 2 pkt 1, art. 51 ust. 1 u.s.g.; art. 211 ust. 4, art. 230 ust. 1-2, art. 233 i 238 u.f.p.). Ponadto wójtowi przysługuje wyłączne prawo:

- 1) zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy,
- 2) emitowania papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy,
- 3) dokonywania wydatków budżetowych,
- 4) zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy,
- 5) dysponowania rezerwami gminy,
- 6) blokowania środków budżetowych w przypadkach określonych ustawą (art. 60 ust. 2 u.s.g.; por. też np.: art. 222 ust. 4, art. 257-259, 262 ust. 2, art. 264 ust. 3-4 u.f.p.).

Wójt określa także szczegółowe zasady, sposób i tryb przyznawania oraz korzystania ze służbowych kart płatniczych przy dokonywaniu wydatków z budżetu gminy oraz innych gminnych jednostek organizacyjnych i osób prawnych, a także zasady rozliczania płatności dokonywanych przy ich wykorzystaniu, z uwzględnieniem konieczności zapewnienia prawidłowości i gospodarności dokonywania wydatków (por. art. 247 ust. 3 u.f.p.). Jest to nowa kompetencja wójta, przyznana przez u.f.p. z 2009 r., będąca odpowiedzią ustawodawcy na wymogi współczesnego społeczeństwa informatycznego – stosowanie kart płatniczych przy dokonywaniu wydatków publicznych stało się powszechne w praktyce.

Wójt wykonuje również ważne zadania z zakresu gospodarowania mieniem gminy. Rada gminy jest powołana jedynie do podejmowania rozstrzygnięć w sprawach poważniejszych, w szczególności dotyczących ustalania zasad gospodarowania tym mieniem<sup>6</sup>. Natomiast wójtowi przysługuje domniemanie uprawnień i obowiązków do operatywnego nim zarządzania. Wójt jest przede wszystkim upoważniony do jednoosobowego składania oświadczenia woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem (oświadczenie takie może też składać, na podstawie upoważnienia wójta, jego zastępca lub inna upoważniona osoba; por. art. 46 ust. 1 u.s.g.). Wójt reprezentuje gminę w spółce gminnej, w zgromadzeniu związku gmin, wykonuje prawo pierwokupu, utrzymuje i zarządza cmentarzami komunalnymi (por. art. 17 ust. 1 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>7</sup>; art. 109 ust. 4 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>8</sup>; art. 2 ust. 1 ustawy z 31 stycznia 1959 r.

<sup>6</sup> Por. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 191.

<sup>7</sup> Dz. U. 1997, Nr 9, poz. 43 ze zm.

<sup>8</sup> Tekst jedn.: Dz. U. 2004, Nr 261, poz. 2603 ze zm.

o cmentarzach i chowaniu zmarłych<sup>9</sup>). Oczywiście, jeżeli czynność prawna podjęta przez wójta może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy lub osoby przez niego upoważnionej (art. 46 ust. 3 u.s.g.).

Wójt dysponuje wieloma kompetencjami *stricte* kontrolnymi, które mają umożliwić mu prawidłowe prowadzenie gospodarki finansowej gminy (w tym wykonanie budżetu).

### III. INSTRUMENTY DZIAŁANIA WÓJTA W ZAKRESIE GOSPODARKI FINANSOWEJ GMINY

Podstawowym instrumentem służącym wójtowi do realizacji założeń gospodarki finansowej gminy jest budżet. Zgodnie z art. 211 ust. 1-3 u.f.p., budżet jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów gminy, a uchwalany jest na rok budżetowy, którym jest rok kalendarzowy. Budżet jest przede wszystkim najważniejszym rocznym planem finansowym gminy, jednak jego znaczenie wykracza poza wąsko rozumianą sferę finansów samorządowych. Budżet, choć formalnie jest tylko rocznym planem dochodów i wydatków gminy, faktycznie jest również (a przynajmniej powinien być) planem jej działania<sup>10</sup>, jest bowiem instrumentem realizacji różnorodnych celów (zadań) gminy. Za pozycjami budżetowymi kryją się konkretne przedsięwzięcia podejmowane przez wspólnotę samorządową, np. zakupy inwestycyjne i wydatki na prace budowlane, finansowanie szkół podstawowych i gimnazjów, dotowanie zakładów budżetowych, fundacji i stowarzyszeń<sup>11</sup>. Sposób ich wykonania w dużej mierze zależy od tego, jak jest skonstruowany budżet – w jakiej wysokości i na jakie cele (zadania) przeznaczono środki finansowe.

W płaszczyźnie prawnej budżet jest zawarty w uchwale budżetowej (stanowi jej zasadniczą część). Sporządzanie projektu tej uchwały jest wyłączną kompetencją wójta (art. 233 u.f.p.).

Projekt uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem oraz innymi wymaganymi materiałami, określonymi w uchwale rady gminy w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, wójt przedstawia w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy radzie gminy, a także regionalnej izbie obrachunkowej (RIO) – w celu zaopiniowania.

Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. wprowadziła wiele zmian odnoszących się do treści uchwały budżetowej i procedury budżetowej, które powinny ułatwić prawidłowe prowadzenie samorządowej gospodarki finansowej. Omówienie tych zmian wykracza poza tematykę przyjętą w niniejszym opracowaniu, dlatego ograniczymy się do podania zaledwie kilku wybranych

<sup>9</sup> Tekst jedn.: Dz. U. 2000, Nr 23, poz. 295 ze zm.

<sup>10</sup> Por. E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa-Rzeszów 2006, s. 595.

<sup>11</sup> Por. A. Borodo, *Legalna definicja budżetu JST i jego prawny charakter*, w: C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2003, s. 372.

przykładów takich rozwiązań. Należy dodać, że każdy z nich ma zastosowanie do wszystkich JST.

Wartą odnotowania zmianą, przyjętą przez u.f.p., jest określenie w sposób jednoznaczny elementów uchwały budżetowej, co służyć ma ujednoczeniu przygotowywania uchwał budżetowych przez wszystkie gminy i w konsekwencji ma doprowadzić do zwiększenia przejrzystości ich gospodarki finansowej (por. art. 166, 166a i 184 u.f.p. z 2005 r. i art. 211 ust. 5, art. 212-215 u.f.p.)<sup>12</sup>. Mając na względzie „uzdrowienie” finansów gminnych (podniesienie poziomu stabilności i racjonalności finansów gminy, ograniczenie wysokości długu gmin, stanowiącego przecież część długu publicznego), u.f.p. wprowadziła dodatkowe (w porównaniu z ustawą z 2005 r.) ograniczenia dotyczące deficytów budżetów gminnych (por. art. 169-171 u.f.p. z 2005 r. i art. 242-246 u.f.p.)<sup>13</sup>. Przykładem zmian w zakresie procedury budżetowej jest skrócenie przez u.f.p. terminu uchwalania budżetu gminy w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Zgodnie z art. 239 u.f.p., rada gminy powinna podjąć uchwałę budżetową gminy przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – nie później niż do 31 stycznia roku budżetowego (w poprzednim stanie prawnym, wyznaczanym przez art. 182 u.f.p. z 2005 r., obowiązywał termin „do dnia 31 marca roku budżetowego”). W przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej w wyznaczonym terminie, RIO, w ramach swych kompetencji nadzorczych, do końca lutego roku budżetowego (poprzednio – według art. 183 u.f.p. z 2005 r. – „do końca kwietnia roku budżetowego”), ma obowiązek ustalenia budżetu gminy w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych. Zmiany te powinny przyczynić się do realizowania gminnej gospodarki budżetowej w konkretnym roku według trwałych podstaw określonych w uchwale budżetowej, a nie w projekcie budżetu<sup>14</sup>.

Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. przyjęła również wiele nowych rozwiązań w zakresie zatwierdzania wykonania budżetu gminy. Część z nich zostanie przedstawiona w dalszej części materiału (zob. pkt V).

Innym ważnym instrumentem służącym wójtowi do prawidłowego gospodarowania środkami finansowymi gminy jest wieloletnia prognoza finansowa gminy. Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. wprowadziła wieloletnią prognozę finansową JST jako instrument wieloletniego planowania finansowego w sektorze samorządowym (por. rozdz. 2 działu V u.f.p.). Jej zadaniem

<sup>12</sup> Przepisy u.f.p. z 2009 r. jednoznacznie określają strukturę uchwały budżetowej i jej zakres merytoryczny. Zgodnie z art. 211 ust. 5 u.f.p., uchwała budżetowa składa się z dwóch elementów: budżetu JST i załączników. Zakres merytoryczny uchwały budżetowej określony został w art. 212-215 u.f.p.

<sup>13</sup> W art. 242 u.f.p. wprowadzono zasadę zrównoważenia budżetu JST (w tym gminy) w zakresie wydatków bieżących. Wykonane na koniec roku budżetowego wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i o wolne środki. Wyjątek w stosowaniu tej zasady może dotyczyć wyłącznie realizacji zadań bieżących z bezzwrotnych środków zagranicznych, jeżeli środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym. Nowa u.f.p. (art. 243-244) wprowadza też obowiązek ustalania indywidualnego wskaźnika zadłużenia dla JST. Obowiązek ten ma zastosowanie po raz pierwszy do uchwał budżetowych JST na rok 2014. Ustalanie go umożliwi jednostkom o znacznym potencjale rozwojowym i dobrej sytuacji finansowej realizację w szerszym zakresie działalności inwestycyjnej, a na jednostkach o wysokim obciążeniu dochodów splatami zobowiązań wymusi dużą ostrożność przy zaciąganiu nowych kredytów i pożyczek.

<sup>14</sup> Przypomnieć należy, że do czasu podjęcia uchwały budżetowej podstawą gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej przedstawiony organowi stanowiącemu JST (por. art. 240 ust. 1 u.f.p.).

jest zwiększenie racjonalności (celowości, efektywności i oszczędności) w gromadzeniu dochodów i przychodów oraz wydatkowaniu środków finansowych przez JST. Wieloletnia prognoza finansowa (WPF) to plan finansowy obejmujący minimalnie 4-letni okres, tj. rok budżetowy i trzy kolejne lata. Minimalny okres sporządzania prognozy podlega obowiązkowemu wydłużeniu na okres, na jaki przewiduje się limity wydatków wieloletnich. Prognoza ma mieć charakter „kroczący”, tzn. musi być uzupełniana (przedłużana) na kolejny rok budżetowy. Za każdym razem ma więc obejmować rok budżetowy i co najmniej trzy lata. Zakres merytoryczny WPF określa art. 226 u.f.p. Waznym elementem prognozy finansowej są informacje dotyczące przedsięwzięć podejmowanych przez JST<sup>15</sup>.

Inicjatywa w zakresie sporządzania projektu uchwały w sprawie WPF gminy i jej zmiany należy wyłącznie do wójta. Projekt uchwały w sprawie WPF gminy lub jej zmiany wójt przedstawia wraz z projektem uchwały budżetowej: regionalnej izbie obrachunkowej (do zaopiniowania) oraz radzie gminy (art. 230 ust. 2 u.f.p.). Po raz pierwszy uchwałę w sprawie WPF gminy rada gminy podejmuje nie później niż uchwałę budżetową na rok 2011 (por. art. 122 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych<sup>16</sup>). Mimo że prognoza ma być sporządzana i uchwalana niezależnie (odrębnie) od uchwały budżetowej, powinna być merytorycznie powiązana z podejmowanymi w kolejnych latach uchwałami budżetowymi gminy<sup>17</sup> (co służyć ma racjonalności i nowocześnieści w zarządzaniu gminnymi finansami). Ustawowym wymogiem jest realistyczność WPF – plan ten musi zatem uwzględniać wydarzenia, które mają lub mogą mieć wpływ na gospodarkę finansową danej gminy w okresie wykraczającym poza rok budżetowy.

W celu ułatwienia prowadzenia gospodarki finansowej gminy wójta wyposażono również w szereg instrumentów *stricte* kontrolnych.

Zgodnie z art. 247 ust. 2 u.f.p., wójt sprawuje ogólny nadzór nad realizacją, określonych uchwałą budżetową, dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów budżetu gminy. W ramach sprawowania tego nadzoru wójt czuwa nad przestrzeganiem w gminnych jednostkach organizacyjnych zasad gospodarki finansowej obowiązujących w sektorze finansów publicznych. W przypadkach stwierdzenia: 1) niegospodarności w tych jednostkach, 2) opóźnień w realizacji zadań, 3) nadmiaru posiadanych środków, 4) naruszania zasad samorządowej gospodarki finansowej, wójt może podjąć decyzję o blokowaniu<sup>18</sup> planowanych wydatków budżetowych (por. art. 260 ust. 1 u.f.p.). Uprawnienie to należy uznać za bardzo efektywny instrument służący wójtowi do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania gospodarki finansowej gminy. Sprawowanie wyżej wspomnianego nadzoru ułatwia wójtowi także system sprawozdawczości

<sup>15</sup> Przez „przedsięwzięcia” należy rozumieć wieloletnie: 1) programy, projekty lub zadania; 2) umowy, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy; 3) gwarancje i poręczenia udzielane przez JST (art. 226 ust. 4 u.f.p.).

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1241 (dalej p.w. u.f.p.).

<sup>17</sup> Wartości przyjęte w WPF gminy i budżecie gminy powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu gminy (por. art. 229 u.f.p.).

<sup>18</sup> Blokowanie planowanych wydatków budżetowych oznacza okresowy lub obowiązujący do końca roku zakaz dysponowania całością lub częścią planowanych wydatków (por. art. 177 ust.2, art. 260 ust. 1 u.f.p.).

budżetowej – to kolejny środek kontroli finansowej. Wójt posiada kompetencje do weryfikacji budżetowych sprawozdań jednostkowych, sporządzanych i dostarczanych mu przez kierowników jednostek organizacyjnych i nadzorowanych przez gminę oraz do opracowania na ich podstawie sprawozdań zbiorczych i przekazywania ich RIO (por. § 4 pkt 3a i pkt 5, § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>19</sup>). Dzięki sprawozdaniom budżetowym wójt zyskuje wiarygodne informacje na temat stanu wykonania zadań budżetowych oraz prawidłowości wydatkowania środków budżetowych.

Następnym istotnym instrumentem działania wójta (i to nie tylko w zakresie gminnej gospodarki finansowej) jest kontrola zarządcza. Jest to nowa instytucja wprowadzona do sektora finansów publicznych przez u.f.p. z 2009 r. (por. rozdz. 6 Działu I u.f.p.). W gminie kontrola zarządcza obejmuje ogół działań (w tym z dziedziny wewnętrznej kontroli finansowej) podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań jednostek sektora finansów publicznych należących do gminy, w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy (por. art. 68 ust. 1 u.f.p.). Obowiązkiem wójta jest zapewnienie prawidłowego działania kontroli zarządczej w urzędzie gminy (urzędzie miasta) oraz w całej wspólnocie samorządowej (w poszczególnych gminnych jednostkach organizacyjnych obowiązek ten spoczywa na kierownikach jednostek; art. 69 ust. 1 pkt 2-3 u.f.p.). Oceny kontroli zarządczej mają dokonywać audytorzy wewnętrzni. Wprowadzenie przez nową ustawę o finansach publicznych instytucji kontroli zarządczej, w miejsce dotychczasowej kontroli finansowej (por. art. 47 u.f.p. z 2005 r.), należy ocenić pozytywnie<sup>20</sup>. Analiza regulacji poświęconych kontroli zarządczej prowadzi do wniosku, że dzięki tej instytucji ulegnie wzmocnieniu kontrola nad wydatkami publicznymi, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w zwiększeniu efektywności wykonania zadań publicznych, w tym nałożonych na wspólnotę gminną.

Ważnym instrumentem działania wójta jest audyt wewnętrzny. Podobnie jak kontrola zarządcza, audyt wewnętrzny znajduje zastosowanie nie tylko w zakresie gospodarki finansowej gminy. Ustawa o finansach publicznych uprościła dotychczas używaną (na podstawie art. 48 u.f.p. z 2005 r.) definicję audytu wewnętrznego. Należy zauważyć, że nowa ustawowa definicja audytu

<sup>19</sup> Dz. U. Nr 20, poz. 103.

<sup>20</sup> Wprowadzenie pojęcia kontroli zarządczej w miejsce kontroli finansowej miało na celu objęcie zakresem kontroli wszystkich aspektów działalności jednostki sektora finansów publicznych. Dotychczasowa praktyka związana z funkcjonowaniem w przepisach pojęcia kontroli finansowej pokazuje bowiem, że jest ona najczęściej utożsamiana z czysto finansowym aspektem działalności jednostki (por. uzasadnienie Ministerstwa Finansów do projektu u.f.p. z 2009 r.). Genezy pojęcia kontroli zarządczej należy poszukiwać w kontroli funkcjonalnej, tj. kontroli, która nie jest wykonywana przez specjalnie do tego powołane instytucje (to kontrola instytucjonalna), lecz jest sprawowana przez organ zarządzający (kierujący) określoną jednostką, przy okazji wykonywania swoich funkcji. W u.f.p. (art. 68 ust. 2) wskazano, że celem kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych jest zapewnienie w szczególności: 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; 2) skuteczności i efektywności działania; 3) wiarygodności sprawozdań; 4) ochrony zasobów; 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania; 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji; 7) zarządzania ryzykiem. W sektorze finansów publicznych standardy kontroli zarządczej określa komunikat nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

wewnętrzny (zawarta w art. 272 u.f.p.) jest zbieżna z ideą propagowaną przez The Institute of International Auditors (IIA) i wreszcie prawidłowo ujmuje relację istniejącą między kontrolą wewnętrzną (zarządczą) a audytem wewnętrznym. Znajdując umocowanie w treści art. 272 ustawy można stwierdzić, że audyt wewnętrzny w gminie jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie wójta w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Ocena ta dotyczy w szczególności adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w gminie.

Ustawa o finansach publicznych przyjęła wiele nowych rozwiązań ułatwiających i usprawniających prowadzenie audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych, w tym w gminie. Jednym z nich jest poszerzenie zakresu stosowania audytu wewnętrznego i pozostawienie wójtowi możliwości (dla wzmocnienia kontroli zarządczej oraz podniesienia jakości i wydajności wykonania zadań publicznych w jednostkach gminnych) podjęcia decyzji o wprowadzeniu audytu, jeżeli gmina nie jest objęta tym obowiązkiem z mocy ustawy<sup>21</sup>. Innym rozwiązaniem jest dopuszczenie prowadzenia audytu wewnętrznego przez audytorów zewnętrznych – usługodawców<sup>22</sup>. Z takiej możliwości mogą skorzystać gminy gospodarujące środkami nieprzekraczającymi kwoty 100 mln zł (por. art. 278 ust. 3 u.f.p.). Również pozytywnie należy ocenić regulacje u.f.p. poszerzające krąg osób uprawnionych do prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (zob. art. 58 u.f.p. z 2005 r. i art. 286 u.f.p.)<sup>23</sup>.

#### **IV. ZAGROŻENIA PRAWIDŁOWEJ GOSPODARKI FINANSOWEJ GMINY WYNIKAJĄCE Z TREŚCI ART. 32 UST. 3 USTAWY O ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH**

Z rozważań prowadzonych w poprzednich częściach opracowania wynika, że kompetencje wójta w zakresie gospodarki finansowej są bardzo szerokie i w znacznym stopniu decydują o prawidłowym funkcjonowaniu gminy. Oczywiście jest, że kompetencje te powinny zostać powierzone wyłącznie osobie

<sup>21</sup> Audyt wewnętrzny prowadzi się obligatoryjnie w gminie, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40 mln zł (por. art. 274 ust. 3 u.f.p.). Szczegółowa analiza art. 274 ust. 4 u.f.p. prowadzi do wniosku, że wójt może podjąć decyzję o prowadzeniu audytu wewnętrznego mimo nieprzekroczenia w uchwale budżetowej kwoty 40 mln zł na dochody i przychody lub wydatki i rozchody.

<sup>22</sup> Dotychczas (przed 1 stycznia 2010 r.) audyt wewnętrzny w gminach prowadzili wyłącznie audytorzy wewnętrzni zatrudnieni przez wójta, tworzący komórki audytu wewnętrznego w urzędzie gminy (urządzie miasta). Ustawa o finansach publicznych, wychodząc naprzeciw żądaniom jednostek sektora finansów publicznych (w tym JST), które miały problemy z pozyskaniem audytorów wewnętrznych, wprowadza możliwość prowadzenia audytu również przez audytora zewnętrznego – tzw. usługodawcę. Ustawa precyzuje zasady prowadzenia audytu zleconego oraz wymogi, jakie musi spełnić audytor-usługodawca (por. art. 275, 277 ust. 1, art. 278 ust. 3, 279 u.f.p.).

<sup>23</sup> Od 1 stycznia 2010 r. audyt wewnętrzny może prowadzić nie tylko osoba, która zdobyła niezbędne kwalifikacje (ma odpowiednie certyfikaty), lecz także ma dwuletnią praktykę w zakresie audytu wewnętrznego i legitymuje się dyplomem ukończenia studiów podyplomowych w zakresie audytu wewnętrznego, wydanym przez odpowiednią jednostkę (por. art. 286 ust. 1 pkt 5d u.f.p.).



rzetelnej, stanowiącej wzór etycznego postępowania, która daje gwarancję przestrzegania zasad finansów publicznych<sup>24</sup>. Dlatego zaskakuje i budzi zastrzeżenia norma zawarta w art. 32 ust. 3 u.o.n.d.f.p., która umożliwi osobie ukaranej zakazem pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi kandydowanie na wójta, a w przypadku wygrania wyborów – pełnienie tej odpowiedzialnej społecznie funkcji. Analiza regulacji ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta<sup>25</sup> oraz ustawy z 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw<sup>26</sup>, w których określono zasady i tryb bezpośredniego wyboru wójta, również prowadzi do wniosku, że przepisy samorządowych ordynacji wyborczych dopuszczają objęcie i piastowanie urzędu wójta osobie ukaranej zakazem pełnienia funkcji (por. art. 2 ust. 2, art. 3 ust. 2-3 u.b.w., art. 7 o.w.r.g.).

Dla pełnego zobrazowania kontrowersyjności art. 32 ust. 3 u.o.n.d.f.p. warto wyjaśnić, że karę zakazu pełnienia funkcji wymierza się „w przypadku rażącego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a w szczególności działania lub zaniechania: 1) którego skutkiem jest znaczące uszczuplenie środków publicznych, zaciągnięcie bez upoważnienia zobowiązań albo zapłata znacznej kwoty odsetek, kar lub opłat; 2) świadczącego o nagannym niedopełnieniu obowiązku należytej staranności zawodowej; 3) świadczącego o uporczywym lekceważeniu zasad gospodarowania środkami publicznymi” (art. 34 ust. 1 u.o.n.d.f.p.). Omawianą karę „można wymierzyć w przypadku ponownego ukarania za naruszenie dyscypliny finansów publicznych” (art. 34 ust. 2 u.o.n.d.f.p.). Zakaz pełnienia funkcji jest dotkliwy w skutkach, gdyż kara ta wyklucza przez czas określony w orzeczeniu o ukaraniu (od roku do 5 lat) możliwość pełnienia w jednostce sektora finansów publicznych następujących funkcji: 1) kierownika, zastępcy kierownika lub dyrektora generalnego, 2) członka zarządu, 3) skarbnika, głównego księgowego lub zastępcy głównego księgowego, 4) kierownika lub zastępcy kierownika komórki bezpośrednio odpowiedzialnej za wykonywanie budżetu lub planu finansowego. Ponadto osoba ukarana zakazem pełnienia funkcji nie może reprezentować interesów majątkowych Skarbu Państwa, JST lub innej jednostki sektora finansów publicznych, a także wchodzić w skład organów stanowiących, nadzorczych i wykonawczych państwowych i samorządowych osób prawnych (por. art. 32 ust. 2 u.o.n.d.f.p.). Ukaranie karą zakazu pełnienia funkcji nie ogranicza natomiast – jak już wielokrotnie podkreślano – prawa wybieralności (biernego prawa wyborczego) w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (art. 32 ust. 3 u.o.n.d.f.p.). Ustawa z jednej strony zakazuje osobom ukaranym omawianą karą pełnienia funkcji m.in. dyrektora publicznej szkoły podstawowej, kierownika miejskiego domu kultury, kierownika zakładu usług komunalnych (i ich zastępców), skarbnika gminy, głównego księgowego gminnej jednostki organizacyjnej (i jego zastępcy), pracownika wydziału

<sup>24</sup> Znaczenie etyki w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego dostrzega także np. I. Lipowicz, *Ustrojowe aspekty reformy samorządowej w latach 1990-1998 w świetle współczesnych wyzwań wobec administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 2, s. 157.

<sup>25</sup> Dz. U. 2002, Nr 113, poz. 984 ze zm.

<sup>26</sup> Tekst jedn.: Dz. U. 2003, Nr 159, poz. 1547 ze zm.

finansowego urzędu gminy; z drugiej strony umożliwiła jednocześnie osobom ukaranym (podkreślić należy – w okresie obowiązywania orzeczonej kary) kandydowanie na wójta, a w przypadku wygrania wyborów samorządowych – pełnienia funkcji monokratycznego organu wykonawczego gminy. Brak konsekwencji ustawodawcy jest oczywisty w aspekcie porównania zakresu kompetencji i zadań wójta i kierownika jednostki gminnej oraz przede wszystkim faktu, że wójt jest zwierzchnikiem służbowym kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (por. art. 33 ust. 5 u.s.g.). Uważamy ponadto, że powierzenie zadań związanych ze sprawowaniem kontroli zarządczej w gminie osobie, która w sposób rażący naruszyła zasady określone w u.f.p., np. uporczywie lekceważyła zasady gospodarowania środkami publicznymi i – znów należy dodać – nie poniosła pełnych konsekwencji z tego tytułu, jest głęboko nieetyczne.

Naszym zdaniem, nie ma wątpliwości, że norma zawarta w art. 32 ust. 3 u.o.n.d.f.p. jest wyrazem rażącej niekonsekwencji ustawodawcy, jest sprzeczny z logiką, zasadami sprawiedliwości społecznej, zasadami etyki i może być źródłem negatywnych konsekwencji dla wspólnoty samorządowej.

## V. KONTROLA FINANSOWYCH DZIAŁAŃ WÓJTA

W działaniach z zakresu gospodarki finansowej gminy wójt podlega kontroli rady gminy i RIO. Jest on m.in. zobowiązany do sporządzania i przedkładania radzie (w wielu przypadkach również RIO) różnego rodzaju sprawozdań z prowadzenia tej gospodarki, zarówno w czasie trwania roku budżetowego, jak i po jego zakończeniu (por. art. 90 ust. 2 u.s.g.; art. 266, 267, 268 i 270 ust. 1 u.f.p.).

Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. przyjęła wiele nowych rozwiązań odnoszących się do kontrolowania i zatwierdzania prowadzenia samorządowej gospodarki finansowej. Polegają one głównie na zwiększeniu liczby dokumentów finansowych sporządzanych przez organy wykonawcze JST (w tym wójta) i przedkładanych organom stanowiącym JST oraz RIO, a także wprowadzeniu zmian w procedurze zatwierdzania prowadzenia gospodarki finansowej JST (zmiany terminów sporządzania dokumentów finansowych, ich rozpatrywania przez organy kontrolne, podejmowania przez organ stanowiący JST absolutorium samorządowego; por. art. 197-198 u.f.p. z 2005 r. i art. 266-271 u.f.p.). Nową regulacją jest np. wprowadzenie obowiązku dla największych gmin (w których liczba mieszkańców, ustalona przez GUS na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok, za który sporządzono sprawozdanie, przekracza 150 tysięcy) corocznego badania sprawozdania finansowego przez biegłego rewidenta (por. art. 268 u.f.p.). Innymi przykładami zmian przyjętych przez u.f.p. są znaczne rozszerzenie, w porównaniu z poprzednio obowiązującymi regulacjami z dziedziny finansów publicznych (np. z ustawą z 1998 r.<sup>27</sup> i ustawą z 2005 r.), zakresu danych i informacji, z którymi rada

<sup>27</sup> Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. 2003, Nr 15, poz. 148 ze zm.).

gminy jest obowiązana zapoznać się przed podjęciem uchwały absolutoryjnej<sup>28</sup> oraz wydłużenie terminu rozpatrywania tych dokumentów i podjęcia uchwały w sprawie absolutorium dla wójta (poprzednio – według u.f.p. z 2005 r. obowiązywał termin „do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku budżetowym”, obecnie – „do dnia 30 czerwca” (por. art. 199 ust. 3 u.f.p. z 2005 r. i art. 271 ust. 1 u.f.p.)). Wprowadzone przez u.f.p. zmiany odnoszące się do ostatniego etapu procedury budżetowej (kontroli i zatwierdzania wykonania budżetu JST) mają na celu uzyskanie dodatkowych potwierdzeń prawidłowego funkcjonowania samorządowej gospodarki finansowej.

## VI. PODSUMOWANIE

Zgodnie z konstytucyjną zasadą pomocniczości, gmina wykonuje wszystkie zadania służące zaspokojeniu zbiorowych potrzeb mieszkańców wspólnoty samorządowej. Katalog tych zadań jest bardzo szeroki. Są to zadania z niemal wszystkich dziedzin życia, a ich finansowanie odbywa się w ramach samodzielnie prowadzonej przez gminę gospodarki finansowej, której zarządzanie powierzono organowi wykonawczemu gminy, jakim jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Od prawidłowości finansowych działań wójta zależy w znacznym stopniu jakość wykonania zadań lokalnych. Ustawodawca, doceniając rolę wójta w gminie, wyposażył go w liczne i bardzo odpowiedzialne kompetencje finansowe, do których można zaliczyć m.in.: opracowywanie projektów uchwał finansowych rady gminy (w których rada nie może dokonywać istotnych zmian bez zgody wójta), wykonywanie budżetu (w tym uprawnienia do dokonywania określonych prawem zmian w budżecie, dysponowania rezerwami budżetu czy blokowania planowanych wydatków budżetowych), zarządzanie mieniem gminy, a także sprawowanie nadzoru nad realizacją postanowień uchwały budżetowej (w zakresie tej kompetencji wchodzi kontrolowanie przez wójta przestrzegania zasad finansów publicznych przez jednostki organizacyjne gminy).

<sup>28</sup> Ustawa o finansach publicznych z 1998 r. (art. 136) nakładła na organ wykonawczy gminy obowiązek przedstawienia radzie gminy (w terminie do 31 marca następnego roku po roku budżetowym) jedynie sprawozdania rocznego z wykonania budżetu gminy, zawierającego zestawienie dochodów i wydatków wynikających z zamknięć rachunków budżetowych gminy, sporządzonego w szczególności nie mniejszej niż w uchwale budżetowej (i przekazania tego sprawozdania również RIO). Po rozpatrzeniu sprawozdania z wykonania budżetu (i wydanych na jego temat opinii) rada gminy w terminie do 30 kwietnia roku następnego po roku sprawozdawczym, zobowiązana była podjąć uchwałę w sprawie absolutorium samorządowego. Obowiązująca do 31 grudnia 2009 r. u.f.p. z 2005 r. (art. 199) poszerzyła zakres obowiązkowych dokumentów, przedkładanych radzie gminy w celu przeprowadzenia kontroli gospodarki finansowej gminy, o sprawozdania roczne z wykonania planów finansowych gminnych jednostek wyposażonych w osobowość prawną, zaliczanych do sektora finansów publicznych (dokumenty należało przekazać radzie gminy w terminie do 20 marca roku następującego po roku budżetowym). Rada, po rozpatrzeniu sprawozdania z wykonania budżetu (i wydanych na jego temat opinii samorządowej komisji rewizyjnej i RIO), podejmowała (w terminie do 30 kwietnia roku następnego) uchwałę w sprawie absolutorium. Aktualnie obowiązująca u.f.p. wymienia aż w 6 punktach dokumenty, z którymi powinna zapoznać się rada gminy przed udzieleniem (lub nieudzieleniem) wójtowi absolutorium; są to: 1) sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, 2) sprawozdanie finansowe gminy, 3) w przypadku największych gmin – opinia z badania sprawozdania finansowego biegłego rewidenta, 4) opinia RIO dotycząca sprawozdania z wykonania budżetu gminy, 5) informacja o stanie mienia gminy, 6) stanowisko komisji rewizyjnej rady gminy (por. art. 271 ust. 1 u.f.p.).

Zapewnienie prawidłowego funkcjonowania gospodarki finansowej gminy powinno być obecnie łatwiejsze dla wójtów, burmistrzów i prezydentów miast dzięki rozwiązaniom przyjętym przez u.f.p. z 2009 r. Jednoznaczne określenie elementów uchwały budżetowej gminy, wprowadzenie zmian dotyczących budżetu i procedury budżetowej (polegających m.in. na wzmocnieniu norm „ostrożnościowych” w budżecie gminy, ustalaniu indywidualnego wskaźnika zadłużenia przez gminy, skróceniu terminu uchwalania budżetu) powinny doprowadzić do zwiększenia przejrzystości, stabilności, efektywności oraz elastyczności gminnej gospodarki finansowej. Przyjęcie nowych rozwiązań w zakresie audytu wewnętrznego (np. pozostawienie wójtowi możliwości podjęcia decyzji o wprowadzeniu do gminy audytu, jeżeli nie jest ona objęta takim obowiązkiem z mocy ustawy, czy dopuszczenie prowadzenia audytu przez audytora zewnętrznego – usługodawcę) zapewne pomoże wójtowi w usprawnieniu i wzmocnieniu audytu wewnętrznego w gminie, co powinno znaleźć odzwierciedlenie m.in. w poprawie efektywności działania gminnych jednostek organizacyjnych. Do zwiększenia legalności i racjonalności finansów gminnych powinny też przyczynić się nowe, wprowadzone przez u.f.p., instytucje prawne: wieloletnia prognoza finansowa gminy oraz kontrola zarządcza.

Oczywiste jest, że wykonywanie zadań i uprawnień wójta winno zostać powierzone osobie przedsiębiorczej, kreatywnej, posiadającej odpowiednie kwalifikacje zawodowe i – co równie ważne, a może nawet ważniejsze – mogącej stanowić wzorzec etycznego postępowania. Dlatego budzi uzasadnione zastrzeżenia dopuszczenie do kandydowania na wójta i objęcia tej odpowiedzialnej społecznie funkcji osoby, która w sposób rażąco naruszyła dyscyplinę finansów publicznych i została za to ukarana najsurowszą z kar przewidzianych przez u.o.n.d.f.p. – zakazem wykonywania funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi (należy to podkreślić – podczas trwania orzeczonej kary). Naszym zdaniem, norma zawarta w art. 32 ust. 3 u.o.n.d.f.p. jest narażaniem wspólnoty samorządowej na wystąpienie nieprawidłowości, zwłaszcza w obszarze jej gospodarki finansowej. Osoba, wobec której nie zostały osiągnięte zapobiegawcze i dyscyplinujące cele kary, nie daje bowiem gwarancji należytego realizowania rozległych i odpowiedzialnych kompetencji wójta, zwłaszcza tych finansowych. Sądzymy ponadto, że treść art. 32 ust. 3 u.o.n.d.f.p. narusza kilka ważnych społecznych i prawnych zasad, przede wszystkim: 1) zasadę sprawiedliwości społecznej, 2) zasadę logiki i etyki prawa, 3) zasadę konsekwencji prawnej oraz 4) zasadę zapewniania obywatelom odpowiednich warunków do korzystania z demokracji bezpośredniej.

Obecna treść art. 32 ust. 3 u.o.n.d.f.p. może prowadzić także do naruszenia prestiżu lokalnej władzy wykonawczej (i związanego z nim zaufania społecznego do urzędu wójta), wypracowanego w okresie odradzania się samorządu gminnego w Polsce. Warto zauważyć, że prestiż ten należy uznać za wielkie osiągnięcie tego szczebla samorządu<sup>29</sup>.

Konkludując – wójt odgrywa niezmiernie ważną rolę w zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania gospodarki finansowej gminy. Od racjonalności jego działań finansowych w znacznej mierze zależy poziom zaspokojenia

<sup>29</sup> Por. I. Lipowicz, op. cit., s. 157.

zbiorowych (często elementarnych) potrzeb społeczności samorządowej. Ustawodawca, doceniając znaczenie wójta w gminie, wyposażył go w wiele bardzo odpowiedzialnych i trudnych kompetencji finansowych. Ich pełnienie powinno być powierzane wyłącznie osobom gwarantującym przestrzeganie zasad finansów publicznych. Dlatego konieczna jest jak najszybsza zmiana treści art. 32 ust. 3 u.o.n.d.f.p. i wprowadzenie dla osób ukaranych karą zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi ograniczenia biernego prawa wyborczego w wyborach wójtów na czas określony w orzeczeniu o ukaraniu. Autorzy opowiadają się więc za zastosowaniem wobec osób kandydujących na wójta podobnego rozwiązania, jakie stosuje się w stosunku np. do kierownika i głównego księgowego samorządowej jednostki sektora finansów publicznych czy skarbnika gminy.

*dr Bartosz Kołaczkowski*  
*Uniwersytet im. Adama Mickiewicza*  
*w Poznaniu*  
*bkola@poczta.onet.pl*

*mgr Małgorzata Ratajczak*  
*Uniwersytet im. Adama Mickiewicza*  
*w Poznaniu*  
*malgorzata.ratajczak@poczta.fm*

THE ROLE OF *WÓJT* IN ENSURING PROPER MANAGEMENT  
OF *GMINA* FINANCES IN THE LIGHT OF THE SOLUTIONS  
OF THE ACT ON PUBLIC FINANCES OF 27 AUGUST 2009

Summary

The Act on Public Finances of 27 August 2009 in force as of 1 January 2010 has brought about a considerable reform of public finances, including the finances of a *gmina* (commune). The authors analyse the role that *wójt* (head of a commune) plays in ensuring proper management of the *gmina* funds. Further, they examine financial competences and instruments available to the *wójt*, such as the budget, a long-term financial forecast for the *gmina*, the controlling powers, managerial control measures and internal audit. They also identify certain threats to the *gmina* finances arising from the fact that the binding statute allows persons who have been disqualified and forbidden to take up managerial positions to be appointed *wójt*.

