

# Wstęp

Gospodarowanie finansami gminy polega na realizacji zadań uznawanych przez społeczność za konieczne i pierwszorzędne. W ramach swoich obowiązków i kompetencji, władza lokalna wykorzystuje dostępne środki, aby sprostać tym oczekiwaniom. Zadaniem każdej gminy jest spełnianie zbiorowych potrzeb swoich mieszkańców poprzez realizację różnych działań, takich jak budowa infrastruktury technicznej i społecznej, utrzymanie ładu przestrzennego i ekologicznego oraz zarządzanie majątkiem.

Planowanie, organizowanie, kierowanie i kontrolowanie składają się na tradycyjne pojęcie zarządzania, które służy wyznaczeniu czynności o odpowiedniej efektywności i racjonalności w kontekście społeczności oraz korzystnemu wydatkowaniu publicznych środków pieniężnych. Zarządzanie jest rodzajem kierowania, które pozwala zarządzającemu podejmować strategiczne decyzje dotyczące rozwoju i celów jednostki samorządu terytorialnego. Finanse są kluczowym elementem tego procesu, ponieważ mają istotny wpływ na sukces osiągania celów jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego zarządzanie jest ściśle powiązane z finansami i wykorzystuje je jako jeden z wielu elementów niezbędnych do osiągnięcia głównego celu.

Podstawowa rola finansów w wyznaczaniu strategicznych celów gminy polega na tym, że każda decyzja, bez względu na to czy dotyczy bieżącego funkcjonowania czy rozwoju, ma aspekt finansowy. Możliwości finansowe gminy, które są ściśle związane z jakością zarządzania, stanowią fundament do wyznaczania strategicznych kierunków funkcjonowania i rozwoju.

Zarządzanie finansami gminy jest złożonym procesem, w którym organy stanowiące i wykonawcze podejmują decyzje i podejmują działania w celu maksymalizacji efektów ekonomicznych i społecznych, zgodnie z wyznaczonymi celami bieżącymi i strategicznymi.

Tworzenie warunków funkcjonowania przez kreowanie różnych źródeł finansowania zasobów pieniężnych i podział oraz alokację w dziedzinach umożliwiających realizację celów, stanowi istotę zarządzania finansami gminy.

Zarządzanie finansami gminy oznacza kompleksowe zarządzanie środkami finansowymi w celu realizacji przyjętej polityki finansowej, koordynację, monitorowanie, weryfikację wykorzystania środków finansowych oraz ocenę wyników działalności. Dlatego też istotą

zarządzania finansami gminy jest podejmowanie decyzji finansowych oraz sposób reagowania zarządzających na zmieniające się warunki działania i rosnące potrzeby lokalnej społeczności.

Celem pracy jest przedstawienie istoty zarządzania finansami samorządu terytorialnego, omówienie zadań i zasad finansowania oraz dokonywanych wydatków, a także analizę uzyskiwanych dochodów i poniesionych wydatków przez gminę Zaklików w latach 2020-2022.

Praca składa się z trzech rozdziałów.

Funkcje oraz zadania gminy, a także zasady jej funkcjonowania jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego zostały przedstawione w rozdziale pierwszym.

W drugim rozdziale opisany został budżet gminy, jego znaczenie oraz proces tworzenia i zatwierdzania. Ponadto, zawiera on wyjaśnienie kontroli finansowej i nadzoru, które jest przeprowadzane przez Regionalne Izby Obrachunkowe.

Rozdział trzeci zawiera krótką charakterystykę gminy Zaklików. W ramach tego rozdziału przeprowadzona została również analiza dochodów oraz wydatków budżetu gminy.

# ROZDZIAŁ I

## SAMORZĄD TERYTORIALNY JAKO ORGANIZACJA SPOŁECZNOŚCI LOKALNEJ

### 1.1. Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego

W systemie administracji zdecentralizowanej obywatel powinien mieć jednostkę samorządu znajdującą się najbliżej niego. Obecnie obowiązująca Konstytucja RP z 1997 roku<sup>1</sup> ustala, że gmina pełni rolę tej podstawowej jednostki. Warto jednak zauważyć, że Konstytucja RP nie określa, że gmina musi być jednostką najmniejszą, lecz jednostką podstawową. Jeśli gminy są jednostkami podstawowymi, to ich struktura powinna umożliwiać bliskość wobec obywatela. W praktyce gminy powinny być stosunkowo małe, ponieważ dla mniejszych gmin łatwiej jest spełnić to wcześniej wspomniane założenie<sup>2</sup>.

Ponadto, zasada subsydiarności (pomocniczości) ma na celu zapewnienie bliskości wobec obywatela poprzez przekazanie odpowiedzialności za sprawy publiczne najbliższym społecznościom lokalnym. Organom władzy publicznej, które są najbliżej obywateli, powinno się w pierwszej kolejności powierzyć zadania związane z obsługą spraw publicznych. Przekazanie tych funkcji innym organom władzy powinno uwzględniać zakres i charakter konkretnego zadania, a także wymogi efektywności i oszczędności<sup>3</sup>.

W Polsce najczęściej spotykanym rodzajem gminy jest gmina wiejska. Gminy wiejskie to gminy, które mają niewielkie terytorium i małą liczbę mieszkańców, zazwyczaj zlokalizowane na obszarach o niskim poziomie industrializacji. Drugim rodzajem gmin są gminy miejskie. Mamy tutaj do czynienia z gminą miejską, gdy rada gminy ma swoją siedzibę w mieście, które znajduje się na terytorium tej gminy. W takim przypadku rada gminy nazywana jest radą miejską, a burmistrz pełni funkcję organu wykonawczego gminy. Jednakże, istnieją co najmniej dwa podtypy gmin miejskich, które warto rozróżnić. Pierwszym z nich są gminy, w których siedziba władz znajduje się w małym mieście, które posiada prawa miejskie. Z punktu widzenia ustrojowego, gmina nie jest odrębną jednostką samorządu terytorialnego, ale miasto

---

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

<sup>2</sup> J. Pasieczny, *Gmina jako organizacja: zarządzanie gminą* [w:] B. Glinka, M. Koster (red.), *Nowe kierunki w organizacji i zarządzaniu: organizacje, konteksty, procesy zarządzania*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 211.

<sup>3</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne: część ogólna*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2018, s. 314.

może być jednostką pomocniczą gminy i posiadać oddzielne władze. Ponadto, gmina miejska może być gminą, która obejmuje jedynie obszar dużej miejscowości posiadającej prawa miejskie. W takim przypadku cała gmina jest uważana za miasto<sup>4</sup>.

Obecnie polska gmina posiada charakter korporacyjny i jest wyposażona w osobowość prawną zarówno w prawie prywatnym, jak i publicznym. Gmina wykonuje zadania z zakresu administracji publicznej, zachowując prawidłową niezależność w ramach określonych przepisami. Zadania te są realizowane przez organy wybrane w drodze powszechnych wyborów. Gmina podlega nadzorowi państwowemu, który obejmuje tylko zadania własne i opiera się na kryterium legalności<sup>5</sup>.

Samodzielność gminy jest chroniona przed sądem na mocy ustawy. Gmina ma prawo wykonywać zadania publiczne, ale jej samodzielność ma ograniczenia określone przez przepisy prawa, które różnią się w zależności od rodzaju nadzoru i kompetencji. Samorząd gminy nie jest wartością samą w sobie, ale jego podstawowym zadaniem jest zaspokajanie potrzeb społeczności samorządowej, jak wynika z Konstytucji i ustawy o samorządzie gminnym<sup>6</sup>.

Zasada decentralizacji władzy publicznej, przyjęta w art. 15 ust. 1 Konstytucji Polski z 1997 roku, nakłada obowiązek na ustawodawcę tworzenia prawnych rozwiązań, które przekażą część funkcji publicznych jednostkom samorządu terytorialnego. W związku z tym nie można kwestionować uprawnień jednostek samorządu terytorialnego do uczestnictwa w procesie decentralizacji władzy publicznej. Ustawodawca konstytucyjny jasno określił, że samorząd terytorialny powinien wykonywać istotną część zadań o charakterze publicznym. Polska Konstytucja z 1997 roku jednocześnie określa formę przekazywania zadań publicznych samorządowi terytorialnemu, która polega na tworzeniu ustaw. Dlatego status jednostek samorządu terytorialnego w polskim prawie powinien być uregulowany przez akty prawne o statusie ustawowym, co jest zgodne z postanowieniami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Karta ta wspomina o zasadzie samorządności terytorialnej, wskazując na cechy, które powinny charakteryzować społeczności lokalne. Te cechy stanowią integralną część ustroju państwa. Polska Konstytucja, określając zadania przysługujące samorządowi terytorialnemu jako "istotne", jest zgodna z tą ideą<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> J. Pasieczny, op. cit., s. 212.

<sup>5</sup> K. Makowski, *Podstawowe zasady ustroju samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] R. Gawłowski, P. Machalski, K. Makowski (red.), *Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej*, CeDeWu, Warszawa 2019, s. 48.

<sup>6</sup> E. Weiss, A. Bitkowska, *Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego* [w:] E. Weiss, A. Bitkowska (red.), *Samorząd terytorialny beneficjentem środków unijnych*, Vizja Press & IT, Warszawa 2015, s. 14.

<sup>7</sup> K. Mucha, *Realizacja zadań własnych gminy w kontekście konstytucyjnej zasady decentralizacji* [w:] M. Chrzanowski, J. Sobczak (red.), *Samorzady w procesie decentralizacji władzy publicznej*, Stowarzyszenie Naukowe Pro Scientia Iuridica, Lublin 2017, s. 72-73.

## 1.2. Funkcje i zadania gminy

Podstawową funkcją samorządu terytorialnego, w tym również samorządu gminnego, jest przyznawanie społeczności terytorialnej, czyli określonej wspólnoty. W sensie politycznym, podmiot wyodrębnia i usamodzielnia wspólnotę jako podmiot władzy i administracji publicznej. Natomiast w sensie gospodarczym podmiot wyodrębnia i usamodzielnia mieszkańców jako podmiot praw majątkowych, czyli własności komunalnej. Samorząd gminny służy również wzmocnieniu społeczności lokalnej<sup>8</sup>.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (w skrócie „u.s.g.”)<sup>9</sup>, określa, że za najważniejsze zadanie własne gminy należy uznać zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. To rozwiązanie jest istotą reformy samorządowej, gdzie to już nie państwo, ale gmina ma troszczyć się o zaspokojenie potrzeb lokalnej społeczności. Gmina wykonuje zadanie zaspokajania potrzeb zbiorowych mieszkańców jako zadanie własne w imieniu i na własną odpowiedzialność, co świadczy o samodzielności gminy i jest wyrazem jej podmiotowości. Gmina ma na uwadze możliwość uczestnictwa mieszkańców w życiu publicznym gminy poprzez zaspokajanie ich zbiorowych potrzeb<sup>10</sup>.

Głównym celem przywrócenia samorządu terytorialnego w 1990 roku było zerwanie z modelem jednolitej władzy państwowej w terenie i rozwiązanie partyjno-administracyjnego centrum decyzyjnego. Wzmocnienie pozycji rady gminy w lokalnym układzie decyzyjnym oraz rzeczywiste upodmiotowienie społeczności lokalnych również miały duże znaczenie. Ważne jest, jaka jest percepcja tej zmiany społecznej przez mieszkańców gminy oraz jak wpływa ona na organizację i satysfakcję zaspokajania lokalnych potrzeb. Czy społeczność lokalna odczuwa tę zmianę w zakresie organizacji i satysfakcji zaspokajania potrzeb oraz czy ma rzeczywisty wpływ na to, co dzieje się w gminie w tych obszarach. W skrócie, czy ta zmiana oznacza, że rozwija się lokalnie<sup>11</sup>.

Zgodnie z art. 163 i 164 Konstytucji RP, wynika, że samorząd terytorialny ma prawo wykonywać zadania publiczne, które nie są zastrzeżone dla innych organów władzy publicznej.

---

<sup>8</sup> Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 125.

<sup>9</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.

<sup>10</sup> T. Moll [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym: komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 171.

<sup>11</sup> J. Sozański, *Ponadkrajowe modele i zasady samorządu terytorialnego - wprowadzenie do zagadnienia* [w:] B. Ćwiertniak (red.), *Samorząd terytorialny: zagadnienia prawne*, t. 1, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2015, s. 17.

Gmina z kolei ma prawo wykonywać zadania, które nie są zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Klasyfikacja zadań samorządu gminnego może zostać przeprowadzona przy użyciu różnych kryteriów. Zgodnie z przepisami ustawy, podział można dokonać na zadania własne i zadania zlecone. Zadania własne natomiast można podzielić dalej na zadania obowiązkowe i dobrowolne. Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej są kolejną kategorią i podzielone są na zadania przekazane przez ustawy oraz zadania wykonywane na podstawie porozumień<sup>12</sup>.

Przepisy prawne mają różne konsekwencje dla zadań własnych i zleconych. Gmina musi finansować zadania własne z własnych środków oraz działać na własną odpowiedzialność. Organom administracji rządowej nakazuje się zapewnienie gminie środków finansowych na zadania zlecone. Zlecenie zadań związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych wiąże się z innym organem odpowiedzialnym za rozpatrzenie odwołań. Nadzór nad zadaniami zleconymi obejmuje nie tylko legalność działań, ale również ich rzetelność, celowość i gospodarność. Zasada samodzielności samorządu gminnego jest ograniczana w przypadku zadań zleconych<sup>13</sup>.

Gmina, zgodnie z artykułem 6 ust. 1 u.s.g., ma zasadnicze prawo do działania we wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, jeśli nie zostały one przekazane do innej instytucji na mocy przepisów o wyższej rangi. W praktyce oznacza to, że gmina jest odpowiedzialna za załatwianie spraw publicznych o charakterze lokalnym. Natomiast artykuł 6 ust. 2 u.s.g. przyznaje gminie władzę do podejmowania wiążących decyzji w takich sprawach<sup>14</sup>.

Art. 7 ustawy o samorządzie gminnym zawiera przykładowe zadania, które należą do obowiązków gminy. Zadania te obejmują m.in. gospodarkę nieruchomościami, ład przestrzenny, gospodarkę wodną, ochronę środowiska, gminne drogi, place, ulice i mosty, wodociągi i zaopatrzenie w wodę, organizację ruchu drogowego, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, kanalizację, utrzymanie czystości i porządku, wysypiska i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, utrzymanie urządzeń sanitarnych, zaopatrzenie w energię ciepłą, elektryczną i gaz, lokalną ochronę zdrowia, lokalny transport zbiorowy, pomoc społeczną oraz edukację publiczną. Warto jednak zauważyć, że katalog ten nie jest zamknięty, o czym świadczy użyte sformułowanie "w szczególności". Dokładniejsze określenie zadań

---

<sup>12</sup> K. Mucha, op. cit., s. 74.

<sup>13</sup> K. Bandarzewski [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym: komentarz*, LexisNexis Polska, Warszawa 2013, s. 54.

<sup>14</sup> T. Moll [w:] B. Dolnicki (red.), op. cit., s. 187.

gminy można znaleźć w odpowiednich przepisach prawa. Na przykład, art. 7 ust. 1 pkt 4 u.s.g. wymienia utrzymanie czystości jako zadanie gminy, jednak konkretny zakres tego zadania jest określony w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymywaniu czystości i porządku w gminach<sup>15</sup>. Uzupełniająca lista zadań własnych gmin zawiera odrębne ustawy, takie jak ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej, które mają związek z reformą ustrojową państwa<sup>16</sup>. Gdy przepisy szczególne nie stanowią inaczej, ustawa ta wprowadza domniemanie, że zadania przekazane gminie mają charakter zadań własnych. Zgodnie z art. 7 ust. 3 u.s.g., katalog zadań własnych gminy może być rozszerzony, ale tylko za pośrednictwem ustawy i po zapewnieniu koniecznych środków finansowych<sup>17</sup>.

Ustawa określa, że zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy i dobrowolny. Decyzję, które z tych zadań należą do poszczególnych kategorii, podejmują ustawy szczególne, takie jak ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Zgodnie z art. 7 ust. 2 u.s.g., ustawa ta określa również, które zadania są obowiązkowe dla gminy<sup>18</sup>. Co do zasady, kategoria zadań obowiązkowych gminy obejmuje zadania o szczególnej wadze społecznej, od których realizacji nie można odstąpić. Niewyobrażalna jest sytuacja, w której gmina np. nie sprawia pogrzebu, tłumacząc, iż nie ma pieniędzy. Obowiązkowość zadania wyraża się w tym, że ilekroć pojawi się ono na obszarze wspólnoty, to nie można odmówić jego realizacji, a więc budżet gminy zawsze musi przewidywać środki finansowe niezbędne do jego realizacji. Jednakże brak określenia zadania mianem „obowiązkowe” nie oznacza dowolności w jego realizacji. Nie można zakładać, iż w takim wypadku mamy do czynienia z zadaniami o charakterze dobrowolnym. Również i one winny być realizowane, niemniej na miarę możliwości jednostki samorządowej, której je powierzono<sup>19</sup>.

W doktrynie podkreśla się, że gmina ma realizować zadania publiczne, które zostaną jej przydzielone. Jednak w przypadku zadań, które nie są uznawane za obowiązkowe, brak środków finansowych może uniemożliwić ich wykonanie. Organom samorządu terytorialnego przysługuje swoboda w wyborze formy, trybu i czasu realizacji tych zadań. Dowodem na to jest

---

<sup>15</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r., poz. 2519.

<sup>16</sup> Dz.U. Nr 106, poz. 668 ze zm.

<sup>17</sup> A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym: komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 47.

<sup>18</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r., poz. 2268 ze zm.

<sup>19</sup> K. Mucha, op. cit., s. 76.

fakt, że poszczególne gminy realizują zadanie znane jako "zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych" członków społeczności<sup>20</sup>.

W myśl art. 166 ust. 2 Konstytucji RP, organy jednostek samorządu terytorialnego wykonują zadania zlecone im przez administrację rządową, gdy jest to uzasadnione potrzebami państwa. Istotne jest także zlecanie kompetencji jako formy działania władzy. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jak również organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów. Dodatkowo, zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, gmina może także wykonywać zadania z zakresu administracji rządowej na podstawie porozumienia z organami tej administracji. Ponadto, gmina może również wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa, na podstawie porozumień z odpowiednimi jednostkami samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 8 ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym.

W doktrynie jest podkreślane, że porozumienie z organami administracji rządowej nie jest umową prawa cywilnego, ale jest specyficzną formą publicznoprawną, która dotyczy ustalania wzajemnych praw i obowiązków organów administracji rządowej i administracji samorządowej. Porozumienie służy do uzgodnienia przyjęcia przez samorząd określonych zadań oraz obowiązków administracji rządowej w zakresie pomocy finansowej w realizacji tych zadań. W doktrynie także wyrażono opinię, że skoro ustawodawca nie określa charakteru porozumienia, może ono w konsekwencji mieć charakter umowny. Nie jest jednak pewne, czy zadania publiczne można przekazać w drodze umowy cywilnej<sup>21</sup>. Po zapewnieniu odpowiednich środków finansowych, zadania zlecone są realizowane (art. 8 ust. 3 u.s.g.). Zawarte porozumienia oraz ustawy określają szczegółowe zasady i terminy przekazywania tych środków (art. 8 ust. 4 u.s.g.). Jeśli gmina nie otrzyma wymaganych środków finansowych w odpowiednim terminie, przysługują jej odsetki w wysokości ustalonej dla zaległości podatkowych (art. 8 ust. 5 u.s.g.).

---

<sup>20</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 317.

<sup>21</sup> T. Moll, *Zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego w drodze ustawy: wybrane zagadnienia*, „Prawa Człowieka” 2016, Nr 19, s. 187-188.



### 1.3. Zasady funkcjonowania gminy

Rada jest organem stanowiącym i kontrolnym gminy oraz działa poprzez swoje organy - organ uchwałodawczy (stanowiący) oraz organ wykonawczy. Wybory do rady gminnych są obecnie uregulowane w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy<sup>22</sup>. Od dnia 1 sierpnia 2011 r. obowiązuje ustawa, która określa, że wybory do rad gmin są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym (art. 369 Kodeksu wyborczego). Kadencja rady gminy trwa 5 lat, liczona od dnia wyboru (art. 16 u.s.g.). Rada gminy może wybrać swojego przewodniczącego i 1-3 wiceprzewodniczących, którzy muszą uzyskać bezwzględną większość głosów obecnych co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym (art. 19 ust. 1 u.s.g.). Zakazane jest łączenie funkcji, więc przewodniczący rady nie może jednocześnie pełnić funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Przewodniczący rady również nie może być członkiem komisji rewizyjnej własnej rady. Podobnie jak dla pozostałych radnych, przewodniczący rady ma zakaz pełnienia mandatu w ramach stosunku pracy<sup>23</sup>.

Rada ma na celu organizowanie pracy i przewodzenie obradom (art. 19 ust. 2 zd. 1 u.s.g.) rady. Przewodniczący rady jest wynagradzany za regularne zwoływanie zwyczajnych sesji rady, a na wniosek odpowiednich osób musi zwołać nadzwyczajne sesje rady. Porządek obrad sesji rady jest w większości ustalany przez przewodniczącego, jednak może być zmieniony tylko za pomocą bezwzględnej większości głosów. Zwołanie sesji należy wyłącznie do uprawnienia przewodniczącego<sup>24</sup>.

W literaturze dotyczącej rady gminy pisze się, że jest ona najważniejszym organem, który zajmuje wysoką pozycję. Jest ona reprezentacją mieszkańców gminy i podejmuje kluczowe decyzje oraz sprawuje kontrolę we wszystkich kwestiach związanych z gminą, z wyjątkiem tych, które podlegają referendum gminnemu, zgodnie z ustalonymi w ustawie przepisami. Rada, jako organ uchwałodawczy, ma wiele zadań, takich jak uchwalanie statutu gminy, wybór i odwołanie zarządu, uchwalanie budżetu, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, programów gospodarczych, podatków i opłat oraz innych spraw majątkowych gminy. Kompetencje rady, określone w ustawie jako wyłączne, oznaczają, że inne organy nie mogą z nich korzystać. Wyliczenie tych kompetencji w ustawie jest przykładowe i nie wyczerpuje wszystkich możliwości. Oznacza to, że rada ma szerokie

---

<sup>22</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r., poz. 1277 ze zm.

<sup>23</sup> Cz. Martysz [w:] B. Dolnicki (red.), op. cit., s. 366.

<sup>24</sup> Z. Pławecki [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, op. cit., s. 236.

uprawnienia i sama decyduje, które z nich przekazuje innym organom, a które pozostawia we własnym zakresie działania<sup>25</sup>.

Komisje mogą być organami "wewnętrznymi" rady. Powodem powołania komisji jest racjonalizacja pracy rady, która jest stosunkowo liczna. Rada nie jest w stanie efektywnie działać, szczególnie gdy jest liczna. W związku z tym, każdy duży organ kolegialny tworzy organy pomocnicze. Nie ma obowiązku powoływania komisji, ale rada może je powołać. Kiedy rada składa się z małej liczby członków, komisje mogą nie być tworzone. Komisje mogą być stałe lub doraźne, w zależności od potrzeby. Zadania komisji są ustalane przez radę. Komisje mogą pełnić funkcję kontrolną, zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym. Ustawa nie precyzuje, jakie zadania mogą być przekazane komisjom, ale nie mogą to być sprawy zastrzeżone dla rady. Komisje mogą pełnić funkcje inicjujące, opiniotwórcze lub kontrolne. Choć projekty uchwał przygotowuje wójt (burmistrz, prezydent miasta), komisje rady również mogą przygotować takie projekty.<sup>26</sup>

Rada ma pełną kontrolę nad działalnością komisji, która jest jej podległa. Komisje przedstawiają radzie swoje plany pracy i sprawozdania z działań, jednak rada nie jest zobowiązana do przyjęcia ich stanowiska. Komisje mogą jedynie przedstawiać wnioski i opinie. Rada odpowiedzialna jest za ustalenie listy komisji oraz zakresu ich działania, a także za zlecenie im konkretnych zadań. Ponadto, rada dokonuje też wyboru członków komisji i może wprowadzać ewentualne zmiany w składzie osobowym<sup>27</sup>.

W celu powołania do życia komisji oraz ustalenia ich składu osobowego konieczne jest zgodne zapisy statutu. W ramach swoich obowiązków, Rada ma prawo powoływać jedynie jedną komisję rewizyjną, a nie ma obowiązku tworzenia innych komisji<sup>28</sup>. Art. 21 ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym umożliwia powoływanie komisji stałych lub doraźnych (komisji ad hoc). Komisje stałe są powoływane na całą kadencję rady, ale można dokonywać zmian w ich składzie w trakcie kadencji. Dodatkowo, rada może w dowolnym momencie powołać komisję doraźną, chyba że statut gminy nakazuje korzystanie wyłącznie z komisji stałych i zabrania powołania komisji doraźnych<sup>29</sup>. Bezpośrednie wybory składu komisji są traktowane jako

---

<sup>25</sup> M. Augustyniak, *Organizacja i funkcjonowanie rady gminy*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 137.

<sup>26</sup> B. Dolnicki, op. cit., s. 93 i nast.

<sup>27</sup> M. Augustyniak, op. cit., s. 140.

<sup>28</sup> L. Mażewski [w:] K. Grobicka-Madej, L. Mażewski, K. Pawlik, A. Sobolewska, *Ustawa o samorządzie gminnym: komentarz*, „Infor”, Warszawa 2018, s. 122.

<sup>29</sup> K. Bandarzewski [w:] P. Chmielnicki (red.), op. cit., s. 132.

sprawa wewnętrzna rady. Wyborcy nie uczestniczą w tych wyborach, ani nie mają prawa kwestionować składu komisji, który powstał z głosowania w radzie<sup>30</sup>.

Rada gminy realizuje zadania kontrolne oprócz funkcji uchwałodawczej (art. 15 ust. 1 u.s.g.). W powoływaniu komisji rewizyjnej, wyznaczaniu planu kontroli, wysłuchiwanie i ewentualnym zatwierdzaniu sprawozdań organu wykonawczego i komisji rady, a także podejmowaniu uchwał w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego, przejawia się realizacja zadań kontrolnych przez radę gminy. Sprawozdanie roczne z wykonania budżetu przedstawiane jest radzie gminy przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym (art. 267 ust. 1 pkt 1 z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>31</sup>). Regionalna izba obrachunkowa wydaje również opinię na temat stanowiska komisji rewizyjnej w sprawie sprawozdania, które jest przedkładane jej przez radę (art. 267 ust. 3 usta-wy o finansach publicznych)<sup>32</sup>.

Zgodnie z art. 229 pkt 3 k.p.a.<sup>33</sup> skargę dotyczącą zadań lub działalności wójta (burmistrza, prezydenta miasta) może rozpatrzyć rada gminy, zgodnie z procedurą opisaną w dziale VIII k.p.a. zatytułowanym "Skargi i wnioski". Skarga może dotyczyć zaniedbania lub nieodpowiedniego wykonywania zadań przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), naruszenia praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłego lub biurokratycznego załatwiania spraw. Zakres skarg nie ma żadnych ograniczeń - mogą dotyczyć każdej sprawy wywołującej niezadowolenie. Wnioski i skargi mogą być składane zarówno w interesie własnym, jak i innych osób za ich zgodą, oraz w interesie publicznym. Kodeks postępowania administracyjnego przyznaje prawo składania skarg i wniosków nie tylko obywatelom, ale również organizacjom społecznym.<sup>34</sup>

przed 2002 r. w gminie zarząd był organem wykonawczym, który wybierała rada gminy. Od 2002 r., organem wykonawczym w gminie jest jednoosobowy wójt (lub burmistrz, prezydent miasta). Wójt ma umocowanie w prawie przedmiotowym. Konstytucja i Europejska Karta Samorządu Lokalnego przewidują istnienie organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. W jednostkach pomocniczych gminy, czyli sołectwach, organem

---

<sup>30</sup> Wyrok NSA z dnia 4 października 1995 r., SA/Wr 1452/95, ONSA 1996, Nr 4, poz. 88.

<sup>31</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.

<sup>32</sup> E. Kornberger-Sokołowska, M. Bitner, *Prawo finansów samorządowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 68.

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r., poz. 775).

<sup>34</sup> R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 328.

wykonawczym jest sołtys, a rada sołecka pełni funkcję doradczą. W gminie sytuacja jest inna niż w powiecie i województwie, gdzie nadal istnieje kolegialny zarząd. Nie ma już sporu co do charakteru prawnego przewodniczącego zarządu gminy<sup>35</sup>.

Stworzenie na szczeblu gminy monokratycznego organu, wybieranego przez społeczeństwo, ma swoje zalety i wady. Zazwyczaj w mniejszych gminach społeczność lokalna zna kandydata na stanowisko wójta czy burmistrza; w miejskich, dużych gminach nie ma to zazwyczaj większego znaczenia. Wybierany bezpośrednio przez społeczeństwo wójt (burmistrz, prezydent miasta) będzie miał mocniejszą społeczną pozycję, ale też być może będzie przeciwwagą dla wybieralnego organu stanowiącego (rady), co może być przyczyną konfliktów, zwłaszcza gdyby dwa obieralne organy reprezentowały różne opcje polityczne<sup>36</sup>.

Do dnia 31 lipca 2011 r. odrębną ustawą regulowano wybory wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z dnia 20 czerwca 2002 r. Jednak ta ustawa została uchylona przez Kodeks wyborczy, o którym już wspomniano. Obecnie organ wykonawczy gminy jest jednoosobowy. Ten organ skupił w swoich rękach kompetencje, które wcześniej były rozdzielone między wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i zarząd gminy, poza tymi, które stały się nieaktualne ze względu na zmianę organu wykonawczego z kolegialnego na jednoosobowy<sup>37</sup>.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma najważniejsze i najbardziej typowe zadanie jako organ wykonawczy, polegające na wykonywaniu uchwał podjętych przez radę gminy. Dodatkowo, inna istotna rola tego organu to przygotowywanie projektów uchwał rady i realizacja jej uchwał. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma także istotne zadanie gospodarowania mieniem gminy. Rada jest odpowiedzialna głównie za podejmowanie decyzji w sprawach istotnych, szczególnie dotyczących ustalania zasad zarządzania majątkiem jednostki samorządowej. Natomiast wójtom (burmistrzom, prezydentom miast) przysługuje domniemanie kompetencji i obowiązków dotyczących operacyjnego zarządzania majątkiem. Z reguły to wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje bieżące zadania związane z zarządzaniem mieniem jednostki samorządowej lub związkiem komunalnym<sup>38</sup>.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) zasiada w spółce gminnej i reprezentuje gminę. Dodatkowo, w zgromadzeniu związku gmin, wójt (burmistrz, prezydent miasta) pełni rolę przedstawiciela gminy. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma obowiązek utrzymywania i zarządzania cmentarzami komunalnymi oraz wykonuje prawo pierwokupu. Ponadto, przepisy

---

<sup>35</sup> A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, op. cit., s. 284.

<sup>36</sup> B. Dolnicki, op. cit., s. 99-100.

<sup>37</sup> Cz. Martysz [w:] B. Dolnicki (red.), op. cit., s. 542.

<sup>38</sup> P. Dobosz [w:] P. Chmielnicki (red.), op. cit., s. 212.

nakładają na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) obowiązek wykonania budżetu gminy i wyłączne prawo przedstawienia projektu budżetu na następny rok. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma również obowiązek opracowywania planu operacyjnego ochrony przed powodzią, zatrudniania i zwalniania kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz ogłaszania i odwoływania pogotowia oraz alarmu przeciwpowodziowego<sup>39</sup>.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma obowiązek zarządzania bieżącymi sprawami gminy i reprezentowania swojego samorządu na zewnątrz. Jeśli w jednostce samorządu terytorialnego musi zostać wydana decyzja w I instancji, to zazwyczaj to właśnie wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest uprawniony do podejmowania działań. Oczywiście podstawy prawne poszczególnych decyzji są zawarte w ustawach szczegółowych. Kompetencja do wydawania decyzji wiąże się z prawem do udzielania upoważnień innym osobom do wykonywania tych kompetencji. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może upoważnić swoich zastępców lub udzielić upoważnienia innym pracownikom urzędu, którego jest kierownikiem<sup>40</sup>. W przypadkach, które nie wymagają zwłoki, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydać przepisy porządkowe poprzez zarządzenie. Takie zarządzenie podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy. Jeżeli zostanie odmówione zatwierdzenie lub nie zostanie przedstawione do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady, traci ono moc obowiązującą. W takim przypadku, rada gminy ustala termin utraty mocy obowiązującej dla zarządzenia, które nie zostało przedstawione do zatwierdzenia lub zostało odmówione zatwierdzenia (art. 41 ust. 2-4 u.s.g.).

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) to osoba, która jest odpowiedzialna za nadzór nad pracą urzędu pomocniczego i ma władzę nad pracownikami zatrudnionymi tam. Pracownicy samorządowi zatrudnieni w urzędzie gminy są odpowiedzialni za obsługę wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Kierowanie urzędem oznacza, że osoba ta ma uprawnienia pracodawcy i może zatrudniać, zwalniać pracowników oraz kierować ich pracą<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Z. Pławecki [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, op. cit., s. 286.

<sup>40</sup> K. Pawlik [w:] K. Grobicka-Madej, L. Mażewski, K. Pawlik, A. Sobolewska, op. cit., s. 171.

<sup>41</sup> Cz. Martysz [w:] B. Dolnicki (red.), op. cit., s. 543

# ROZDZIAŁ II

## GOSPODARKA FINANSOWA GMINY

### 2.1. Istota budżetu gminy

Określenie budżetu samorządowego (w tym również budżetu gminy) wprowadza ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>42</sup> (dalej w skrócie „u.f.p.”). Artykuł 211 ust. 1 u.f.p. stanowi, że budżet jednostki samorządu terytorialnego „jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki”. Akt zarządzania finansowego, oznaczający planowanie i regulację przychodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego na przyszły rok budżetowy, uchwalamy w formie uchwały budżetowej (art. 211 ust. 2 u.f.p.). Budżet gminy to dokument, który określa zarówno źródła dochodów i wydatków, jak i sposób ich rozpowszechniania w określonym okresie rocznym<sup>43</sup>. Budżet można uznać za akt zarządzania finansowego, który jest uchwalany przez organ jednostki samorządu terytorialnego i wykonywany przez organ wykonawczy oraz inne jednostki samorządowe. Jednakże, akt zarządzania finansowego może przyjmować formę zarówno aktu normatywnego (na przykład uchwała rady gminy dotycząca zwolnień podatkowych), jak i aktu indywidualnego (na przykład decyzja o umorzeniu zaległości podatkowej)<sup>44</sup>.

Specyficzny akt normatywny, jakim jest budżet danej jednostki samorządu terytorialnego w formie uchwały budżetowej, jest podkreślany w doktrynie. Przede wszystkim obowiązuje on podmioty działające wewnątrz administracji samorządowej. Za powyższym stanowiskiem przemawiają następujące przesłanki<sup>45</sup>:

- budżet gminy jest uchwalany w formie uchwały przez radę gminy, zgodnie z przepisami prawa miejscowego,
- uchwała budżetowa jest skierowana do wielu odbiorców,

---

<sup>42</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.

<sup>43</sup> M. Tyniewiecki [w:] M. Salachna (red.), *Komentarz do ustawy o finansach publicznych dla jednostek samorządu terytorialnego*, ODDK, Gdańsk 2019, s. 304.

<sup>44</sup> A. Nowak-Far [w:] W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych: komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 1007.

<sup>45</sup> B. Dziedziak, A. Ostrowska, W. Witalec, *Uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego*, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 107-108.

- uchwała budżetowa ustala limit działalności budżetowej poszczególnych organów i jednostek samorządu gminnego na dany rok,
- odbiorcy uchwały budżetowej powinni prowadzić finansową działalność gminy zgodnie z założeniami uchwały, unikając podejmowania działań, które naruszają postanowienia budżetu. Ponadto, konkretne czynności muszą mieścić się w ogólnych ramach budżetu,
- pracownicy samorządowi zajmujący się wykonaniem budżetu gminy, którzy przekroczyli postanowienia uchwały budżetowej, mogą być ukarani sankcjami określonymi w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>46</sup> (sankcjami tymi są: upomnienie, nagana, kara pieniężna lub zakaz pełnienia funkcji).

Budżet danej jednostki samorządu terytorialnego pełni dwie podstawowe funkcje, które można przekształcić następująco: Po pierwsze, pełni on funkcję prawną organizację gospodarki finansowej gminy, która jest wspólnotą mieszkańców. Organom gminy wybieranym przez społeczność przysługuje prawo do dokonywania określonych wydatków na realizację zarówno zadań własnych, jak i zleconych oraz do otrzymywania lub pobierania określonych dochodów, które mają zostać przeznaczone na pokrycie wydatków związanych z samorządem. Działalność wspólnoty samorządowej odzwierciedla się w budżecie. W gospodarce budżetowej gminy jako całości można wyróżnić dwie płaszczyzny: materialną i proceduralną. Pierwsza z nich odnosi się do pozycji i struktury budżetu gminy i dotyczy problemów związanych z zakresem i treścią budżetu, rodzajami i formami wydatków, rodzajami i formami źródeł dochodów oraz klasyfikacją budżetową. Z kolei płaszczyzna proceduralna dotyczy zagadnień związanych z poszczególnymi fazami procedury budżetowej w sferze działania samorządu, a więc opracowywaniem projektu budżetu, jego uchwaleniem przez organ stanowiący, wykonywaniem budżetu oraz kontrolą jego wykonania. Po drugie, budżet reguluje zasady finansowego zarządzania przez jednostki samorządu terytorialnego bez osobowości prawnej. Celem jest ustalenie prawnych reguł dotyczących gospodarki finansowej takich podmiotów jak jednostki samorządowe, zakłady budżetowe, które działają w ramach jednostek budżetowych, dochody własne i gospodarstwa pomocnicze, a także fundusze celowe i inne jednostki<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r., poz. 289.

<sup>47</sup> A. Majchrzycka-Guzowska, *Finanse i prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 58-59.

## 2.2. Procedura opracowywania i uchwalania budżetu gminy

W oparciu o artykuł 238 ust. 1 u.f.p., wójt (burmistrz, prezydent miasta) pełni rolę organu sporządzającego i przedkładającego projekt uchwały budżetowej na szczeblu gminy. Do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy, organ ten przekazuje projekt uchwały budżetowej radzie gminy oraz regionalnej izbie obrachunkowej w celu zaopiniowania. Projekt uchwały budżetowej jest przedstawiany wraz z uzasadnieniem i innymi materiałami, których potrzebę przedstawia organ stanowiący. Jedynie wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma inicjatywę uchwałodawczą w sprawie przygotowania projektu uchwały budżetowej, uchwały o prowizorium budżetowym oraz o zmianie uchwały budżetowej<sup>48</sup>.

Uchwała budżetowa jest podejmowana przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w wyjątkowych sytuacjach nie później niż do 31 stycznia roku budżetowego (art. 239 u.f.p.). Organ stanowiący, podczas prac nad projektem, nie może wprowadzać zmian prowadzących do zmniejszenia dochodów lub zwiększenia wydatków oraz zwiększenia deficytu budżetu samorządowego (art. 240 ust. 2 u.f.p.). Do momentu uchwalenia uchwały budżetowej, jednak najpóźniej do 31 stycznia roku budżetowego, podstawą zarządzania finansowego jest projekt uchwały budżetowej przedstawiony radzie gminy (art. 240 ust. 1 u.f.p.).

Uchwalanie budżetu samorządu gminnego jest wyłączną kompetencją rady gminy, która podejmuje uchwałę budżetową. Uchwały budżetowe, podobnie jak większość uchwał, są przyjmowane zwykłą większością głosów, przy obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady gminy, w głosowaniu jawnym. Następnie wójt (burmistrz, prezydent miasta) powinien niezwłocznie ogłosić uchwałę budżetową w odpowiednim trybie dla aktów prawa miejscowego. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) informuje mieszkańców gminy o założeniach projektu budżetu, kierunkach polityki społecznej i gospodarczej oraz sposobie wykorzystania środków budżetowych<sup>49</sup>.

Stosowne komisje rady gminy przygotowują projekt uchwały budżetowej. Ich zadaniem jest przede wszystkim opiniowanie projektów, które będą poddane pod głosowanie na posiedzeniach rady. W większości statutów jednostek samorządu terytorialnego znajdują się przepisy, które wymagają, aby rada gminy zapoznała się z opinią właściwej komisji przed

---

<sup>48</sup> R. Miemiec [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych: komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2020, s. 1338.

<sup>49</sup> E. Kornberger-Sokołowska, M. Bitner, *Prawo finansów samorządowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 45.



podjęciem uchwały. Czasami nawet statuty przyznają komisjom prawo inicjatywy uchwałodawczej<sup>50</sup>.

Odrębne przepisy regulują treść uchwały budżetowej. Zagadnienie to szczegółowo określa art. 212 ust. 1 u.f.p. Zgodnie z brzemieniem tego przepisu, „uchwała budżetowa określa:

- 1) łączną kwotę planowanych dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z wyodrębnieniem dochodów bieżących i majątkowych;
- 2) łączną kwotę planowanych wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych;
- 3) kwotę planowanego deficytu albo planowanej nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego wraz ze źródłami pokrycia deficytu albo przeznaczenia nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 4) łączną kwotę planowanych przychodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 5) łączną kwotę planowanych rozchodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 6) limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych;
- 7) limit innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego;
- 8) kwotę wydatków przypadających do spłaty w danym roku budżetowym, zgodnie z zawartą umową, z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego;
- 9) szczególne zasady wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym, wynikające z odrębnych ustaw;
- 10) uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy;
- 11) inne postanowienia, których obowiązek zamieszczenia w uchwale budżetowej wynika z postanowień organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego”.

Ustęp 1 pkt 1 artykułu 212 ustawy o finansach publicznych wskazuje, że uchwała budżetowa musi zawierać łączną kwotę planowanych dochodów, które są podzielone na dochody bieżące oraz dochody majątkowe. Innymi słowy, uchwała budżetowa musi określać ogólną sumę dochodów do zrealizowania w danym roku budżetowym, a także oddzielnie dla dochodów bieżących oraz dochodów majątkowych. Art. 235 ust. 2 i 3 u.f.p określa dokładne

---

<sup>50</sup> M. Cudak-Niewiadomska, *Charakterystyka działalności uchwałodawczej organu stanowiącego na przykładzie Rady Miejskiej w Łodzi w VII kadencji (2014-2018)* [w:] H. Izdebski, E. Mreńca, P.B. Zientarski (red.), *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2018, s. 132.

zasady podziału. Z kolei w odniesieniu do łącznej kwoty planowanych wydatków budżetu, o której mówi art. 212 ust. 1 pkt 2 u.f.p., stosuje się rozważania dotyczące łącznej kwoty planu dochodów. Przepisy art. 236 i 237 u.f.p. precyzują szczegółowość planu wydatków budżetu<sup>51</sup>.

Z treści art. 212 ust. 1 pkt 3 u.f.p. wynika, że budżet jednostki samorządu terytorialnego określa planowaną kwotę deficytu lub nadwyżki wraz ze źródłami finansowania. Uchwalenie budżetu jednostki samorządu terytorialnego, która zakłada deficyt, czyli większe wydatki niż dochody gminy w danym roku budżetowym, musi zawierać informacje dotyczące źródeł finansowania deficytu. Tylko kategorie przychodów wymienione w art. 217 ust. 2 u.f.p. mogą służyć jako źródła finansowania deficytu<sup>52</sup>.

Praktyka obejmuje również przypadki, w których gminy przyjmują budżety deficytowe i zaciągają zobowiązania na ich finansowanie, mimo posiadania nadwyżki za poprzednie lata. Wynika to z korzystnych warunków kredytowania i pożyczek na niektóre cele (takie jak termomodernizacje, inwestycje w ochronę środowiska), przy jednoczesnym prawdopodobieństwie umorzenia części zadłużenia przez podmiot udzielający kredytu lub pożyczki, a także korzystniejszych warunków inwestycji (możliwych do generowania dochodów) w kontekście wydatków, które będą konieczne do spłaty zobowiązań. Pozostawienie nierozdysponowanej nadwyżki i finansowanie deficytu za pomocą dochodów zwrotnych w innych przypadkach należy jednak negatywnie ocenić pod względem gospodarności. Natomiast bezprawne jest zaciąganie zobowiązań na realizację wydatków przy planowanej nadwyżce<sup>53</sup>.

Obowiązek wskazania przeznaczenia nadwyżki albo źródeł pokrycia deficytu należy odczytywać jako wymóg wskazania w uchwale budżetowej:

- kategorii rozchodów, na jakie przeznaczana jest nadwyżka albo przeznaczenia na finansowanie budżetów lat następnych (ze wskazaniem kwot poszczególnych celów przeznaczenia);
- źródeł przychodów stanowiących pokrycie deficytu, spośród wymienionych w art. 217 ust. 2 u.f.p., ze wskazaniem kwot finansowania z poszczególnych źródeł<sup>54</sup>.

Analogicznie do postanowień dotyczących wydatków i dochodów w art. 212 ust. 1 pkt 1 i 2 u.f.p., przepisy art. 212 ust. 1 pkt. 4 i 5 u.f.p. wymagają, aby w uchwale budżetowej podano

---

<sup>51</sup> M. Wojtczak [w:] P. Walczak (red.), *Ustawa o finansach publicznych: komentarz dla jednostek samorządowych*, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 538.

<sup>52</sup> A. Nowak-Far [w:] W. Misiąg (red.), op. cit., s. 1047.

<sup>53</sup> M. Cudak-Niewiadomska, op. cit., s. 134.

<sup>54</sup> M. Wojtczak [w:] P. Walczak (red.), op. cit., s. 542.

łącną kwotę planowanych przychodów budżetu i łączną kwotę planowanych rozchodów budżetu gminy. Jednak brak przepisów dotyczących wymogu opracowania planu przychodów i rozchodów, czyli "rozbicia" łącznych kwot według podziałek klasyfikacji budżetowej, stanowi problem. Ustawa nie precyzuje, jak szczegółowo należy przedstawić dane na rok budżetowy dotyczące przychodów i rozchodów<sup>55</sup>. Wynika stąd, że uchwała budżetowa musi zawierać plan przychodów i rozchodów uszczegółwiający dane wynikające z „łącznych kwot”, o których jest mowa w art. 212 ust. 1 pkt 4 i 5 u.f.p. Plan ten, wobec braku wyraźnych wskazówek, winien być sporządzony w szczególności paragrafów poszczególnych przychodów i rozchodów i ujęty w uchwale budżetowej jako integralny składnik budżetu<sup>56</sup>.

W art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy finansach publicznych jest omawiana kwota limitu na wszystkie zobowiązania zaciągane w celach określonych w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy finansach publicznych. Obecnie, zwiększenie praktycznego znaczenia limitu zobowiązań przewidzianego w uchwale budżetowej może być korzystne dzięki możliwości zaciągania szerszych zobowiązań na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 4 i art. 90 ustawy finansach publicznych. Chodzi tutaj o zobowiązania:

- na finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przed ich realizacją,
- na pożyczki, które są zaciągane w państwowych funduszach celowych na cel finansowania inwestycji i zakupów inwestycyjnych w ramach długoterminowych projektów, o których mowa w art. 226 ust. 3 i 4 ustawy finansach publicznych, które są uwzględnione w wieloletniej prognozie finansowej<sup>57</sup>.

Możliwa kwota zobowiązań na te cele nie będzie już wynikała z deficytu budżetu ani nie będzie miała wpływu na brak pokrycia rozchodów. Kwota ta nie będzie wcześniej ustalana przez budżet na dany rok. Pominięcie w przepisach dotyczących uchwały budżetowej nie będzie miało wpływu na znaczenie limitu, który dotychczas był zawarty w upoważnieniu do zaciągania zobowiązań na finansowanie przejściowego deficytu. Obecnie, zgodnie z artykułem 212 ust. 2 pkt 1 u.f.p., takie upoważnienie może być objęte ogólnym upoważnieniem do zaciągania wszelkich zobowiązań finansowych. Niemniej jednak, obowiązują nadal przepisy ustaw ustrojowych, które zostały wcześniej przytoczone.

---

<sup>55</sup> K. Sawicka [w:] Z. Ofiarski (red.), op. cit., s. 1329.

<sup>56</sup> A. Nowak-Far [w:] W. Misiąg (red.), op. cit., s. 1048.

<sup>57</sup> M. Wojtczak [w:] P. Walczak (red.), op. cit., s. 544.

Z uwagi na ten fakt, należy umieścić w uchwale budżetowej klauzulę umożliwiającą zaciąganie zobowiązań na pokrycie przejściowego deficytu, jednakże jest to warunkowane ustaleniem maksymalnej kwoty takich zobowiązań, co jednoznacznie określa wysokość limitu<sup>58</sup>.

Stosowane praktycznie wzory uchwały budżetowej, które wymagają podawania odrębnie limitów zobowiązań z różnych tytułów, na które można zaciągać zobowiązania, powodują, że ta instytucja jest jedynie wtórnym odwzorowaniem innych postanowień budżetu. Na przykład, limit na finansowanie deficytu nie może przekroczyć obecnej kwoty deficytu przewidzianej w budżecie<sup>59</sup>.

Regulacja zawarta w art. 212 ust. 1 pkt 7 u.f.p. nakłada obowiązek określenia w uchwale budżetowej kwoty wydatków z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez gminę, które będą płatne w danym roku budżetowym. Przepis ten dotyczy przyszłych wydatków, które mogą wynikać z udzielonych poręczeń i gwarancji, w sytuacji gdy podmiot, który je otrzymał, nie wywiąże się ze swoich zobowiązań. Wartość tych płatności, wynikających z planu wydatków, powinna być sumą wszystkich spłat przewidywanych w danym roku budżetowym. Wskazanie kwoty wydatków z tytułu poręczeń i gwarancji nie może polegać na ustalaniu dodatkowego limitu wydatków z tego tytułu. Zgodnie z przepisem art. 236 ust. 3 pkt 5 u.f.p., w planie wydatków bieżących budżetu należy wyodrębnić "wyплаты z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, które przypadają do spłaty w danym roku budżetowym", zgodnie z klasyfikacją budżetową. Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 7 u.f.p., w praktyce należy podać w odrębnym miejscu sumę potencjalnych wydatków przyjętych w szczegółowym planie wydatków budżetu<sup>60</sup>.

Wymogi dotyczące "szczególnych zasad wykonywania budżetu" określone w artykułе 212 ust. 1 pkt 8 u.f.p. nie obejmują konieczności podawania kwot dochodów i wydatków związanych z tymi zasadami (choć ujawnienie tych informacji nie jest błędem). Taka konstrukcja jest zrozumiała, ponieważ konkretne określenie tych dochodów i wydatków jest określone w planie dochodów i planie wydatków, które są sporządzone na podstawie artykułу 235 i 236 u.f.p. Wydzielenie tych dochodów i wydatków w planach szczegółowych ma swoje uzasadnienie w artykułе 237 ust. 1 u.f.p.<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> A. Nowak-Far [w:] W. Misiąg (red.), op. cit., s. 1048.

<sup>59</sup> K. Sawicka [w:] Z. Ofiarski (red.), op. cit., s. 1330.

<sup>60</sup> M. Wojtczak [w:] P. Walczak (red.), op. cit., s. 547.

<sup>61</sup> K. Sawicka [w:] Z. Ofiarski (red.), op. cit., s. 1331.

Według doktryny, przepis dotyczący uprawnień jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy, który znajduje się w obowiązującej ustawie o finansach publicznych, jest zupełnie niewłaściwy. Przepis ten może jedynie skłonić organy gminy do ustanawiania w uchwale budżetowej uprawnień do prowadzenia gospodarki finansowej, które wykraczają poza przepisy regulowane ustawą z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim<sup>62</sup> i ogólne zasady ponoszenia wydatków publicznych, a praktycznie każde dodatkowe, realne uprawnienia dla jednostek pomocniczych byłyby niezgodne z prawem. W uchwale budżetowej należy zawrzeć jedynie informację dotyczącą przeznaczenia wydatków jednostek pomocniczych. Przeznaczenie to powinno zostać określone przez jednostki pomocnicze na podstawie środków, które mają do dyspozycji. Opracowanie takiego zestawienia powinno posiadać cechy dotychczasowych wydatków jednostek pomocniczych<sup>63</sup>.

Z treści art. 212 ust. 1 pkt 10 u.f.p. wynika, że uchwała budżetowa musi zawierać inne postanowienia, które wynikają z postanowień organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Art. 213 u.f.p. natomiast stwierdza, że w uchwale budżetowej nie mogą być zawarte przepisy niezwiązane z wykonaniem budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Inne postanowienia dotyczące wykonania uchwały budżetowej, które mogą zostać uwzględnione w treści uchwały, wynikają z przepisów dotyczących gospodarki finansowej gminy. Te postanowienia dotyczą kompetencji organu stanowiącego gminy do decydowania o kwestiach, które są jasno wskazane jako składniki uchwały budżetowej, lub które, mimo braku takiego wskazania, mają związek z wykonaniem budżetu<sup>64</sup>. Do takich postanowień należy zaliczyć:

- ustalenie maksymalnej kwoty poręczeń i gwarancji, jakie mogą być udzielane przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego;
- ustalenie maksymalnej kwoty pożyczek udzielanych z budżetu przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego;
- upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach niż prowadzący obsługę budżetu<sup>65</sup>.

Ustawa o finansach publicznych wprowadziła możliwość zamieszczenia w uchwale budżetowej upoważnienia dla organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90

---

<sup>62</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 301 ze zm.

<sup>63</sup> A. Nowak-Far [w:] W. Misiąg (red.), op. cit., s. 1052.

<sup>64</sup> M. Wojtczak [w:] P. Walczak (red.), op. cit., s. 550.

<sup>65</sup> K. Sawicka [w:] Z. Ofiarski (red.), op. cit., s. 1333.

tej ustawy. Przepisy te wskazują, że dotychczasowa konstrukcja odrębnych uchwał w sprawie upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań finansowych jest tylko kłopotliwym formalizmem. Dlatego też wprowadzono możliwość jednorazowego rozwiązania tej kwestii w treści uchwały budżetowej. Organom jednostek samorządu terytorialnego zaleca się powszechne korzystanie z tej możliwości w celu usprawnienia procesu wykonywania budżetu<sup>66</sup>.

Ustawa z dnia 7 października 1992 r. nakłada obowiązek zaopiniowania projektu uchwały budżetowej gminy przez regionalne izby obrachunkowe<sup>67</sup>. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) przedkłada projekt uchwały budżetowej odpowiedniej miejscowej regionalnej izbie obrachunkowej do oceny przed dniem 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Składy orzekające RIO, złożone z 3 członków kolegium, wyrażają swoje opinie. Przed wydaniem opinii przeprowadza się kontrolę projektu uchwały budżetowej, skupiając się przede wszystkim na aspekcie legalności, a w mniejszym zakresie na aspekcie gospodarności. Następnie opinię RIO wójt (burmistrz, prezydent miasta) przedstawia radzie gminy przed podjęciem decyzji w sprawie budżetu. Ważne jest jednak, że ta opinia nie jest wiążąca i nie powstrzymuje dalszego postępowania w sprawie budżetu<sup>68</sup>.

Jeżeli uchwała budżetowa nie zostanie uchwalona do 31 stycznia, regionalna izba obrachunkowa ustali budżet gminy w zakresie zadań własnych i zadań zleconych do końca lutego roku budżetowego. Do czasu ustalenia budżetu przez regionalną izbę obrachunkową, podstawę gospodarki finansowej gminy stanowi projekt uchwały przygotowany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W ramach budżetu samorządowego, opracowywany jest plan finansowy dla zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych samorządom przez ustawy. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) opracowuje ten plan, uwzględniając kwotę dotacji specjalnych przyznanych w danym roku budżetowym na wspomniane zadania oraz dochody związane z realizacją tych zadań<sup>69</sup>.

## 2.3. Nadzór nad budżetem gminy

Racjonalne gospodarowanie jest możliwe dzięki kontroli wykonania budżetu gminy, która jest istotnym zagadnieniem. Dzięki kontroli finansowej można wykryć błędy w dotychczasowej gospodarce oraz ustalić odchylenia od wcześniej przyjętych planów i

---

<sup>66</sup> M. Wojtczak [w:] P. Walczak (red.), op. cit., s. 552.

<sup>67</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r., poz. 1668 ze zm.

<sup>68</sup> A. Nowak-Far [w:] W. Misiąg (red.), op. cit., s. 1058.

<sup>69</sup> M. Wojtczak [w:] P. Walczak (red.), op. cit., s. 561.

obowiązujących regulacji prawnych. Kontrola finansowa ma również znaczenie dla wniosków na przyszłość. W każdym procesie działalności gospodarczej (publicznej i prywatnej), w tym działalności finansowej, kontrola jest nieodłączną częścią i służy osiągnięciu racjonalnego gospodarowania<sup>70</sup>.

Na wójcie (burmistrzu, prezydencie miasta) spoczywa obowiązek wykonywania budżetu gminy, a to właśnie ten organ jest odpowiedzialny za prawidłową realizację gospodarki finansowej gminy. Organ wykonawczy samorządu gminnego ma prawo do dokonywania wydatków budżetowych, podziału rezerw budżetu gminy i blokowania środków budżetowych. Jednak zaciąganie zobowiązań i wydatkowanie środków nie jest wyłącznym uprawnieniem wójta. W ramach samorządu, kierownicy jednostek organizacyjnych samorządu również mają określone uprawnienia do dysponowania mieniem, a co za tym idzie, do dokonywania wydatków<sup>71</sup>. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) korzysta z urzędu gminy do wykonywania swoich obowiązków, w tym również do zarządzania budżetem. Dodatkowo, wykonawcami budżetu są samorządowe jednostki organizacyjne, którymi kierują kierownicy zatrudnieni przez organ wykonawczy gminy i którzy otrzymali pełnomocnictwo do działania. Zazwyczaj, te jednostki mają status jednostek budżetowych lub samorządowych zakładów budżetowych<sup>72</sup>.

W terminie 21 dni od uchwalenia uchwały budżetowej, wójt (burmistrz, prezydent miasta) przekazuje informacje o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków podległym jednostkom, oraz o wysokości dotacji i wpłat do budżetu. Ponadto, opracowuje plan finansowy zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego ustawami (art. 249 ust. 1 u.f.p.). Jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego muszą dostosować projekty swoich planów finansowych do uchwały budżetowej (art. 249 ust. 2 u.f.p.). Kierownik samorządowej jednostki budżetowej może zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki, w celu realizacji zadań (art. 261 u.f.p.). Plany te są szczegółowym rozwinięciem uchwały budżetowej i muszą być zgodne z nią<sup>73</sup>.

---

<sup>70</sup> K. Brzozowska, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa 2017, s. 71.

<sup>71</sup> M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 68.

<sup>72</sup> K. Sambor, *Budżet gminy jako przejaw samodzielności gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego* [w:] R. Wosiek, A. Kunert-Diallo (red.), *Finanse publiczne w Polsce: teoria i praktyka*, Wydawnictwo Radomir, Radom 2014, s. 60.

<sup>73</sup> A. Nowak-Far [w:] W. Misiąg (red.), op. cit., s. 1022.

Zgodnie z art. 18a ust. 1 u.s.g.<sup>74</sup> „rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy. W tym celu powołuje komisję rewizyjną”. Według art. 18a ust. 3 u.s.g. „komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Wniosek komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium podlega ponadto zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową”.

Rada gminy ma wyłączne prawo do rozpatrywania sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowania uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu (art. 18 ust. 1 pkt 4 u.s.g.). Uchwałę w sprawie absolutorium rada gminy podejmuje wymaganą większością głosów członków rady (art. 28a ust. 2 u.s.g.). Udzielenie absolutorium oznacza, że organ stanowiący gminy zaakceptował roczną działalność budżetową organu wykonawczego gminy<sup>75</sup>. Zgodnie z art. 28a ust. 1 u.s.g., jeśli rada gminy postanowi nie udzielić wójtowi absolutorium, to oznacza to, że inicjowana jest możliwość przeprowadzenia referendum, w którym mieszkańcy będą mogli odwołać wójta. Uchwała w tej sprawie może zostać podjęta na sesji rady gminy, która musi zostać zwołana nie wcześniej niż po 14 dniach od dnia podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium (art. 28a ust. 3 u.s.g.).

Opinia regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium powinna zostać zapoznana przez radę gminy przed podjęciem uchwały o przeprowadzeniu referendum. Po zapoznaniu się z opinią oraz wysłuchaniu wyjaśnień wójta, rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta. Uchwała w tym przypadku jest podejmowana bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady w głosowaniu imiennym. Uchwała rady o nieudzieleniu absolutorium nie może być bezpodstawna. Jeśli budżet został wykonany prawidłowo, zgodnie z uchwałą budżetową rady i nie było uchybień przy jego wykonaniu oraz jeśli zadania zawarte w budżecie zostały wykonane prawidłowo z uwzględnieniem realnych możliwości organu wykonawczego, to brak jest podstaw do nieudzielenia absolutorium. Uchwała o nieudzieleniu absolutorium musi być uzasadniona określonymi przesłankami i podstawami<sup>76</sup>. Sprawozdanie z wykonania budżetu może być rozpatrzone na różne sposoby, między innymi może zostać zaakceptowane w całości bez żadnych zastrzeżeń. Istnieje również możliwość zaaprobowania sprawozdania z

---

<sup>74</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.).

<sup>75</sup> Cz. Martysz [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym: komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 411.

<sup>76</sup> L. Mażewski [w:] K. Grobicka-Madej, L. Mażewski, K. Pawlik, A. Sobolewska, *Ustawa o samorządzie gminnym: komentarz*, „Infor”, Warszawa 2018, s. 142.



odpowiednimi zastrzeżeniami i uwagami. Ponadto, możliwe jest zaakceptowanie sprawozdania tylko częściowo, czyli dotyczącej jedynie części działalności budżetowej jednostki samorządu. Przykładowo, rada może aprobować sposób wykonania zadań bieżących, ale wyrazić zastrzeżenia co do działań inwestycyjnych<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Ustawa o samorządzie gminnym: komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 382.

## ROZDZIAŁ III

# ANALIZA BUDŻETU SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA PODSTAWIE GMINY ZAKLIKÓW

### 3.1. Charakterystyka gminy Zaklików

Gmina Zaklików znajduje się w województwie podkarpackim i powiecie stalowowolskim, a jej położenie administracyjne jest na południowo-zachodnim skraju Wyżyny Lubelskiej i w zachodniej części Równiny Biłgorajskiej, która jest północną częścią Kotliny Sandomierskiej.

Obszar gminy zajmuje 202,15 km<sup>2</sup>, z czego 26% stanowią użytki rolne, a 62% użytki leśne. Gmina jest odpowiedzialna za 24,27% powierzchni powiatu stalowowolskiego. Ponad połowa obszaru gminy jest pokryta przez bory sosnowe, które są częścią Lasów Lipskich i Janowskich. Rzeka Sanna przecina obszar gminy, płynąc z wschodu na zachód.



W skład gminy miejsko-wiejskiej wchodzi 16 sołectw, w tym: Antoniówka, Dąbrowa, Gielnia, Goliszowiec, Irena, Józefów, Karkówka, Lipa, Łązek, Łysaków, Łysaków Kolonia, Nowe Baraki, Stare Baraki, Zaklików, Zdziechowice Drugie, Zdziechowice Pierwsze<sup>78</sup>.

Gmina Zaklików zamieszkuje 8 102 mieszkańców, co stanowi 7,5% populacji powiatu stalowowolskiego. Średnia gęstość zaludnienia w Gminie wynosi 40 osób na kilometr kwadratowy, co jest jedną z najniższych wśród pozostałych gmin powiatu stalowowolskiego. Tak niska gęstość zaludnienia jest wynikiem struktury powierzchni Gminy, w której większość obszaru zajmują lasy.

Lasy są cennym zasobem dla Gminy zarówno pod względem gospodarczym, krajobrazowym, jak i zdrowotnym. Stanowią one dodatkowe źródło dochodów dla lokalnej społeczności poprzez pozyskiwanie drewna, a także dają możliwości zbieraczom runa leśnego oraz myśliwym.

Gmina ma duże szanse na rozwój rekreacji i turystyki ze względu na swoje wyjątkowe walory przyrodnicze, krajobrazowe oraz klimatyczne. Dodatkowo, dogodnie usytuowanie na skrzyżowaniu dwóch dróg wojewódzkich znacząco przyczynia się do tego. Jedna z tych dróg łączy Stalową Wolę z drogą krajową Annopol-Kraśnik, a druga przebiega od Zaklikowa do Janowa Lubelskiego.

---

<sup>78</sup> Surowiec M., *O gminie*, zaklikow.pl/Dla mieszkańca