

Magdalena Suska*

 <https://orcid.org/0000-0003-4197-1404>

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w świetle działalności nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych

Wstęp

Uchwalona 8 marca 1990 roku ustawa o samorządzie terytorialnym zapoczątkowała wielką falę przekształceń znacznej liczby dziedzin życia publicznego w naszym państwie. Odtworzenie, a w zasadzie utworzenie samorządu terytorialnego w polskich rozwiązaniach prawnych w latach 90. XX wieku określiło nowy model władzy lokalnej¹. Dążenie Polski do stania się zdecentralizowanym państwem demokratycznym wiązało się z rezygnacją z dotychczasowych rozwiązań prawnych, z rad narodowych. W zamyśle projektodawców występowanie jednego podmiotu – państwa i związanej z tym jednolitości w zarządzaniu tymże miało zostać przerwane. Utworzono samorząd terytorialny, w którego ramach każda jednostka miała reprezentować interesy wspólnoty samorządowej. Gwarancją skuteczności działania samorządu terytorialnego miała być ich samodzielność podlegająca ochronie przed nieuprawnioną ingerencją organu nadzoru. Dla ówczesnych oczywiste było, iż działalność jednostek samorządu terytorialnego musi zostać poddana nadzorowi, by wykonywana ona była w granicach określonych przez przepisy prawa. Ustawa o samorządzie terytorialnym, zgodnie z art. 86, powierzyła sprawowanie nadzoru nad jednostkami: wojewodzie, prezesowi Rady Ministrów i wyspecjalizowanemu organowi nadzoru w sprawach finansowych² – regionalnym izmom obrachunkowym.

* Mgr Magdalena Suska – Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki.

1 Zob. M. Kulesza, *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990–2007*, Warszawa 2008.

2 Art. 86 ustawy z dn. 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. nr 16, poz. 95) w pierwotnym brzmieniu: „Organami nadzoru są: Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie

Intencją niniejszego opracowania jest analiza wybranej kompetencji nadzorczej izby obrachunkowej i dokonanie oceny wpływu tej działalności izby na samodzielność jednostek samorządu terytorialnego. Mając na uwadze powyższe, należy odpowiedzieć na pytanie, czy działalność regionalnych izb obrachunkowych ogranicza, czy wzmacnia samodzielność samorządu terytorialnego.

1. Uwarunkowania konstytucyjne

Zasada decentralizacji ściśle wiąże się z demokracją. To w strukturach zdecentralizowanych istnieje możliwość skuteczniejszego zaspokajania potrzeb mieszkańców danego terenu, zaś obywatele mogą łatwiej oddziaływać na organy władzy publicznej. Konstytucja RP z 1997 roku³ przewiduje w art. 15 ust. 1 ideę decentralizacji władzy publicznej. Niewątpliwie ma to na celu zapewnienie obywatelom kontaktu z organami władzy publicznej, ale przede wszystkim zaspokajanie potrzeb tych obywateli przez organy władzy publicznej – podmioty usytuowane najbliżej tych osób, znające problemy, z którymi się borykają⁴. Zasadniczy podział terytorialny państwa, o którym mowa w art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, tworzą jednostki samorządu terytorialnego, które są tworzone przez mieszkańców danego terenu, gdzie kryterium przynależności do danej wspólnoty jest fakt zamieszkiwania na terenie owej

spraw budżetowych – regionalna izba obrachunkowa”. Zob. R.P. Krawczyk, *Regionalne Izby Obrachunkowe – pozycja konstytucyjna i jej uwarunkowania ustawowe*, [w:] *Regionalne Izby Obrachunkowe w latach 1993–2003*, red. B. Cybulski, S. Srocki S., Wrocław 2003, s. 61–68.

3 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483, ze zm.).

4 Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się wielokrotnie na temat decentralizacji władzy publicznej. Tenże stwierdził m.in.: „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi w art. 15 ust. 1, że ustrój terytorialny państwa zapewnia decentralizację władzy publicznej. Pojęcie decentralizacji jest rozmaicie rozumiane w literaturze przedmiotu. Organy zdecentralizowane cechuje samodzielność, rozumiana jako wyposażenie w prawo do względnie samodzielnego działania w granicach ustawowo dopuszczalnych, oraz niezawisłość oznaczającą wolność od ingerencji organów wyższych w zakresie szerszym niż to dopuszczają ustawy. [...] Pojęcie decentralizacji oznacza proces stałego poszerzania uprawnień jednostek władzy publicznej niższego stopnia w drodze przekazywania im zadań, kompetencji oraz niezbędnych środków. Decentralizacja, o której stanowi Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie jest jednorazowym przedsięwzięciem organizacyjnym, lecz trwałą cechą kultury politycznej państwa zbudowanej na właściwych rozwiązaniach ustawowych, zgodnych z konstytucyjnymi zasadami ustroju Rzeczypospolitej. W opinii Trybunału Konstytucyjnego decentralizacja nie może być rozumiana w sposób mechaniczny, w oderwaniu od kontekstu interpretacyjnego stanowiącego konsekwencję całokształtu zasad i wartości konstytucyjnych składających się na ustrój państwa. Odnosi się to zwłaszcza do odpowiedzi na pytanie o granice decentralizacji” – wyrok TK z dnia 18.02.2003 r., K 24/02, OTK ZU 2A/2003, poz. 11.

jednostki. Warto podkreślić, iż art. 16 ust. 2 Konstytucji RP zobowiązuje państwo do dzielenia się z samorządem częścią władzy publicznej, która pochodzi od Narodu⁵. Przepis Konstytucji RP jest gwarancją samodzielności ustrojowej i organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Istota samorządu terytorialnego sprowadza się do niezależności tegoż od innych struktur i podmiotów władzy publicznej, w szczególności organów administracji rządowej. Organy państwa przekazują jednostkom samorządu terytorialnego władzę publiczną, które są integralnym elementem struktury władzy publicznej w państwie⁶. Oznacza to, że samorząd nie jest bytem niezależnym od państwa, lecz jest przejawem decentralizacji władzy państwowej. Podkreślenie w Konstytucji, iż samorząd wykonuje zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność ma dwojakie znaczenie. Po pierwsze, wzmacnia to zasadę decentralizacji, samodzielność jednostek samorządu terytorialnego oraz rozdzielenie władzy rządowej i samorządowej. Z drugiej strony wskazuje, że samorząd bierze odpowiedzialność zarówno prawną, jak i polityczną za sposób sprawowania władzy przez swoje organy.

O samodzielności jednostek samorządu terytorialnego przesądza wiele kwestii prawnych ujętych już w Konstytucji RP. Samorządowi terytorialnemu został poświęcony osobny rozdział VII Konstytucji. Determinantem samodzielności samorządu jest przede wszystkim ich podmiotowość (osobowość) prawna (art. 165 ust. 1 Konstytucji RP). Istotne w konstruowaniu osobowości prawnej jednostek jest wyposażenie ich w określony majątek, który umożliwia podejmowanie działań we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność i przy tym odpowiadanie za wszelkie zaciągnięte zobowiązania⁷. Kolejnym atrybutem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest, zgodnie z art. 163 Konstytucji RP, wykonywanie zadań publicznych⁸ nie zastrzeżonych dla organów innych władz publicznych właśnie przez samorząd. W omawianym przepisie mamy do czynienia z domniemaniem kompetencji na rzecz samorządu terytorialnego. Ustrojodawca ponadto, odwołując się do zadań publicznych, wprowadza w art. 166 rozróżnienie na zadania własne oraz zlecone. Własne to te, które służą zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej i wykonywane są przez daną jednostkę; zadania zlecone – są wyjątkiem od zasady, bowiem jeśli jest to uzasadnione potrzebą państwa w drodze ustawy można zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych

5 Zob. wyrok TK z dnia 11.08.2016 r., K 39/16, OTK ZU A/2018, poz. 32 – „Zasada podziału władzy w ujęciu statycznym interpretowana w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji, który stanowi o władzy zwierzchniej Narodu, oznacza, że żaden organ władzy ustawodawczej, wykonawczej lub sądowniczej nie może ani zastąpić władzy zwierzchniej, ani występować wyłącznie w roli władzy zwierzchniej”.

6 Wyrok TK z dnia 26.05.2015 r., Kp 2/13, OTK ZU 5A/2015, poz. 65.

7 Zob. M. Suska, *Skarga jednostki samorządu terytorialnego do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej*, [w:] *Środki prawne w prawie administracyjnym*, red. K. Karolak, P. Nowakowski-Węgrzynowski, Bielsko-Biała 2018, s. 85–97.

8 Wyrok TK z dnia 20.02.2002 r., K 39/00, OTK ZU 1A/2002, poz. 4.

zadań publicznych (zwłaszcza ze sfery administracji rządowej). Europejska Karta Samorządu Lokalnego w odniesieniu do zadań zleconych stanowi, że „W przypadku delegowania kompetencji społecznościom lokalnym przez organy władzy centralnej lub regionalnej, powinny one, w miarę możliwości, mieć pełną swobodę dostosowania sposobu wykonywania tych kompetencji do warunków miejscowych”⁹. Zlecenie zadania do wykonania nie powoduje ich automatycznego przejęcia przez samorząd jako zadanie własne. Kolejnym czynnikiem przesądzającym o samodzielności samorządu terytorialnego jest zagwarantowanie im ochrony sądowej, co czyni art. 165 ust. 2 Konstytucji RP. Warto podkreślić, iż sądowa ochrona samodzielności jednostek nie jest tożsama z prawem do sądu, o którym stanowi art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Owa ochrona z art. 165 ma gwarantować jednostkom prawidłowe wykonywanie przez nią zadań publicznych, chronić przed nieuprawnioną ingerencją ze strony organów nadzoru w wykonywaniu przez nią zadań¹⁰. Jednak, jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny, samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie jest absolutna¹¹. Kończy się ona tam, gdzie zaczynają się konstytucyjnie chronione prawa i interesy obywateli. O faktycznych granicach samodzielności jednostek samorządu terytorialnego przesądza sprawowany nad nimi nadzór. Do organów nadzoru, zgodnie z art. 171 ust. 2 Konstytucji RP, zalicza się Prezesa Rady Ministrów, wojewodów, a w zakresie spraw finansowych – regionalne izby obrachunkowe. Przedmiot nadzoru izb obrachunkowych został ujęty w art. 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych¹² (dalej ustawa o rio). Do właściwości rzeczowej izb należą uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego m.in. z zakresu procedury uchwalania budżetu i jego zmian. Z uwagi na ograniczone ramy niniejszego opracowania – mając na względzie

9 Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15.10.1985 r. (Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607 ze sprost.).

10 „Należy zatem mieć na względzie, że pojęcia «ochrona sądowa samodzielności jednostek samorządu terytorialnego» i «prawo do sądu» nie są tożsame. Prawo do sądu jest konstytucyjnie chronionym prawem podmiotowym człowieka i obywatela (podmiotów zrównanych z nimi w obrocie prawnym). Ma ono charakter gwarancji procesowej i zakłada w szczególności prawo danego podmiotu do samodzielnego uruchomienia procedury sądowej, a także prawo do wysłuchania w tym postępowaniu. Pojęcie sądowej ochrony samodzielności (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP) akcentuje natomiast bardziej aspekt przedmiotowy mechanizmów ochrony, które w samym założeniu są ukierunkowane na zapewnienie samodzielnego i zgodnego z prawem wykonywania zadań publicznych, zakładając pozostawienie szerszej swobody ustawodawcy co do wyboru sposobów jej urzeczywistnienia. Ochrona sądowa zatem (w rozumieniu art. 165 ust. 2 Konstytucji RP) obejmuje tę sferę działania jednostek samorządu terytorialnego, w której Konstytucja zapewnia im samodzielność działania. Chroni te jednostki przed bezprawnymi ingerencjami organów nadzoru w wykonywanie zadań przez organy samorządu terytorialnego.” – uchwała NSA z dnia 16.02.2016 r., I OPS 2/15, LEX nr 1976314.

11 Wyrok TK z dnia 7.06.2001 r., K 20/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 119.

12 Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2137).

wpływ działalności organu nadzoru na samodzielność jednostek samorządu terytorialnego – omówiona zostanie wyłącznie kwestia zastępczego ustalania budżetu jednostek samorządu terytorialnego przez izby obrachunkowe.

2. Zastępcze ustalanie budżetu samorządowego

Jednostki samorządu terytorialnego wykonują przypisane im zadania na podstawie uchwały budżetowej, której integralną częścią jest budżet. Wyrazem samodzielności samorządu terytorialnego jest uchwalanie budżetu przez każdą z jednostek, jednocześnie nie podporządkowując go innemu. Budżet jest jednym z ważniejszych, o ile nie najważniejszym, dokumentów samorządowych. Stanowi on podstawę prowadzenia gospodarki finansowej danej jednostki¹³. Zgodnie z wolą ustawodawcy, wyłącznie uprawnionym do uchwalania uchwał budżetowych jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Tenże powinien uchwalić budżet do końca roku poprzedzającego rok budżetowy (do 31 grudnia), choć w szczególnie uzasadnionych przypadkach nie później niż do 31 stycznia (do 2005 r. – do 31 marca roku budżetowego). Ze sprawozdań Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych wynika, że wiele budżetów nie jest uchwalonych do końca roku poprzedzającego rok budżetowy¹⁴. W celu zapobieżenia ewentualnym negatywnym konsekwencjom takiego stanu rzeczy do polskiego prawa wprowadzono instytucję zastępczego ustalania budżetu przez regionalną izbę obrachunkową, która nie była jednomyślnie popierana. Ustawodawca polski przewidział dwa przypadki zastępczego ustalania budżetu przez izbę obrachunkową: 1) z powodu braku uchwalonego budżetu oraz 2) z powodu stwierdzenia jego nieważności.

2.1. Zastępcze ustalanie budżetu samorządowego w wyniku braku uchwalonego budżetu

W przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej w terminie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o rio i art. 240 ust. 3 ustawy o finansach publicznych¹⁵, budżet dla tejże ustala regionalna izba

13 K. Sawicka, *Kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie uchwalania budżetu*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 4, s. 5–12; zob. *Budżet i wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, red. J.M. Salachna, Gdańsk 2010.

14 Budżety uchwalane z zachowaniem zasady uprzedniości stanowiły następujący odsetek wśród budżetów samorządowych: 2009 r. – 74,3; 2011 r. – 36,7; 2015 r. – 83,8; 2018 r. – 89, 7; https://www.rio.gov.pl/modules.php?op=modload&name=HTML&file=index&page=publ_sprawozdania [stan na dzień 30.12.2019] (dostęp 30.12.2019).

15 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.).

obrachunkowa. Wraz ze zmianą terminu do uchwalenia budżetu przez jednostkę samorządu terytorialnego została również zaktualizowana data, do której izba ustala budżet. Termin ten został wyznaczony do końca lutego roku budżetowego. Do tego czasu podstawą prowadzenia gospodarki finansowej jednostki jest projekt uchwały budżetowej przedłożony organowi stanowiącemu.

W pierwotnym tekście ustawy o rio przyjęto, iż izba ustala budżet zastępczy w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych. Obecnie obowiązujące przepisy ograniczają się do zwrotu „w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych”. Kompetencja izb obrachunkowych do ustalania budżetu była i jest ograniczona. Ustawa o finansach publicznych wymienia m.in. w art. 212 elementy obligatoryjne uchwały budżetowej oraz fakultatywne. Budżet ustalany przez izbę obrachunkową pozbawiony jest składników fakultatywnych. Budżet ustanawiany przez kolegium izby w formie uchwały, bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy członków izby, jest jedynie planem finansowym¹⁶. W doktrynie akcentuje się, że ustalenie izby obrachunkowej „nie odpowiada zasadzie roczności”. Budżet zastępczy nie może być ustalony na okres roku kalendarzowego, ponieważ m.in. swoim zakresem nie obejmuje „dochodów, które zostały pobrane i tych wydatków, które zostały dokonane na podstawie projektu budżetu w okresie od 1 stycznia do 31 marca roku budżetowego”¹⁷. W literaturze podnosi się iż budżet ustalany zastępczo powinien swoim zakresem objąć nie tylko zadania obligatoryjne, ale także i fakultatywne. Tenże powinien w jak najpełniejszym stopniu uwzględniać sytuację finansową danej jednostki samorządu terytorialnego po to, by zapewnić prawidłowe jej funkcjonowanie. Jak sądzę, umożliwienie izbom obrachunkowym decydowania o wszystkich zadaniach jednostki miałyby na celu ochronę wspólnoty samorządowej przed nieumiejętnym zarządzaniem przez jej organy, ale niewątpliwie stanowiłoby nadmierną ingerencję w samodzielność jednostki¹⁸.

16 Zob. J.M. Salachna, *Procedura uchwalania budżetu i jego zmian – kompetencje organów wykonawczych i stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 5.

17 T. Dębowska-Romanowska, *Głosa do wyroku NSA*, „Monitor Podatkowy” 1994, nr 11.

18 Liczba budżetów ustalonych przez regionalne izby obrachunkowe z powodu braku uchwalonego budżetu: 2007 r. – 2 budżety; 2010 r. – 9 budżetów; 2012 r. – 5 budżetów; 2015 r. – 16 budżetów; 2017 r. – 9 budżetów; 2018 r. – 6 budżetów; https://www.rio.gov.pl/modules.php?op=modload&name=HTML&file=index&page=publ_sprawozdania, [stan na dzień 30.12.2019] (dostęp 30.12.2019).

2.2. Uchwalenie budżetu przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w międzyczasie, tj. po upływie terminu do jego uchwalenia, a przed zastępczym ustaleniem przez regionalną izbę obrachunkową

Na początku lat 90. XX wieku, kiedy to weszła w życie ustawa o rio, prowadzona była dyskusja w sprawie kompetencji budżetowych rady/sejmiku po upływie terminu do jego uchwalenia, lecz przed zastępczym jego ustaleniem przez izbę obrachunkową. W dyskutowanej sprawie NSA wydał wyrok, w którym zajął stanowisko, iż 31 marca jest nieprzekraczalnym terminem dla uchwalenia budżetu przez radę. Po przekroczeniu tego terminu jej kompetencja do uchwalenia budżetu ustaje, a organem właściwym w tym zakresie staje się regionalna izba obrachunkowa; „Niezrozumiałe są zarzuty skargi, które w wykładni art. 53 ust. 2 ustawy samorządowej, przedstawionej przez organ nadzorczy, widzą ingerencję w «uprawnienia» samorządu, skoro wyłącznie zaniedbania organów gminy spowodowały naruszenie postanowień tego przepisu. [...] nieznajomość zasad interpretacji, jaką przejawiał skarżący Zarząd, który twierdzi w skardze, że [...] termin w tym przepisie zawarty traktował jako instrukcyjny, nie może usprawiedliwiać żadnego z postawionych zarzutów”¹⁹. Z tezą tą zgodziła się T. Dębowska-Romanowska²⁰. Również dla K. Sawickiej termin 31 marca jest terminem o charakterze materialnoprawnym, a nie instrukcyjnym²¹. Odmiennego zdania był M. Kasiński. W ocenie tegoż 31 marca był terminem instrukcyjnym. Autor ten uznał, iż „należy przeciwstawić się sugestiom, jakoby [...] wyznaczony został «nieprzekraczalny» [...] termin [...]. Przepis o takiej treści po prostu nie istnieje”²². Zauważył, że w obowiązującej wówczas ustawie o samorządzie terytorialnym w żadnym z przepisów nie wskazano możliwości ustaniania wyłącznej kompetencji rady do uchwalenia budżetu. Podkreślił, że NSA w swoim wyroku odstąpił od dominującego w doktrynie i orzecznictwie stanowiska, iż uchybienia formalne, niemające wpływu na treść uchwały rady gminy, nie mogą stanowić podstawy do stwierdzenia jej nieważności. Regionalna izba obrachunkowa miałaby prawo ustalić budżet tylko wtedy, gdyby rada po 31 marca nie uchwaliła budżetu i tym samym jednostka nie miałaby podstaw dla prowadzenia gospodarki budżetowej. Wówczas kompetencja organu nadzoru byłaby ratunkiem dla takiej jednostki. Także T. Augustyniak-Górna i W. Nykiel dokonali

19 Wyrok NSA z dnia 4.11.1993 r., SA/Gd 1373/93, LEX nr 10521.

20 T. Dębowska-Romanowska, *Glosa do...*

21 K. Sawicka, *Ustalenie budżetu gminy przez regionalną izbę obrachunkową*, „Finanse Komunalne” 1995, nr 3, s. 8. Podobnego zdania byli: W. Grzelczak (Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*, Warszawa 1990, s. 56), który stwierdził, iż rada gminy traci definitywnie uprawnienie do uchwalenia budżetu po 31 marca, a także J. Storczyński (*Nadzór regionalnej izby obrachunkowej nad samorządem terytorialnym. Monografia*, Bydgoszcz 2005, s. 158).

22 M. Kasiński, *Glosa do wyroku NSA*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 5, s. 71.

szczegółowej analizy art. 53 ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie terytorialnym. W ich ocenie dopuszczalne było uchwalenie budżetu przez radę po 31 marca, lecz przed zastępczym ustaleniem budżetu przez izbę obrachunkową. W przeciwnym razie ustawodawca musiałby nadać tym przepisom inne brzmienie²³. Dyskusja na ten temat ustała po uchyleniu art. 53 ust. 2 i 3.

Warto podkreślić, iż kompetencja organu stanowiącego do wyłącznego uchwalania uchwały budżetowej powinna być traktowana jako koniunkcja uprawnień i obowiązku. Konstytucja RP wyposaża jednostki samorządu terytorialnego w samodzielność, która jednak nie ma charakteru absolutnego. Jednostki są zobowiązane do realizacji powierzonych im zadań. Gdy je zaniedbują, nie może to negatywnie wpływać na całą wspólnotę samorządową, co powinno być przypominane systematycznie przez izby obrachunkowe w ramach wykonywania przez nie działalności szkoleniowo-informacyjnej. Zastępcze ustalenie budżetu przez regionalną izbę obrachunkową jest swoistym ratunkiem dla takiej jednostki. Przekroczenie określonego terminu skutkuje uzyskaniem pomocy z zewnątrz. Jednak nie może być to traktowane jako ostateczność albo remedium na rozwiązanie problemów, bowiem wspólnota samorządowa wybrała swoich przedstawicieli, którzy mają obowiązek wypełniać swoje zadania. Jednym z nich jest uchwalenie budżetu.

2.3. Zastępcze ustalenie budżetu przez regionalną izbę obrachunkową z powodu stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej

Kolejny przypadek zastępczego ustalenia budżetu przez izbę obrachunkową związany jest ze stwierdzeniem przez nią nieważności uchwały budżetowej w całości bądź w jej części. Jeśli kolegium izby stwierdzi, że uchwała budżetowa dotknięta jest nieprawidłowościami, które mają charakter istotnego naruszenia prawa, to wskaże te wady, sposób, w jaki mają być usunięte oraz wyznaczy termin, w którym organ stanowiący ma tego dokonać. Termin ten powinien być realny²⁴. Organ jednostki samorządu terytorialnego musi mieć czas na zwołanie posiedzenia rady i poprawę uchwały. Zbyt krótki okres przełoży się na nierzetelną i pośpieszną pracę. Wskazanie nieprawidłowości przez regionalną izbę obrachunkową zawiesza bieg terminu dla orzeczenia o nieważności uchwały w całości lub w części, ale nie dłużej niż na 30 dni. Jeśli wytyczne izby zostaną uwzględnione, to postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej umarza się z powodu jego bezprzedmiotowości. W przypadku prowadzenia postępowania organ nadzoru może wstrzymać wykonanie uchwały budżetowej. W ocenie Z. Kmiecika jest to możliwe, jeśli ma pewność,

23 T. Augustyniak-Górna, W. Nykiel, *Uchwała budżetowa rady gminy (wybrane zagadnienia)*, „Finanse Komunalne” 1994, nr 4.

24 Zob. Z. Kmiecik, *Z problematyki wstrzymania wykonania uchwały budżetowej przez kolegium regionalnej izby obrachunkowej*, „Finanse Komunalne” 1994, nr 1.

że uchwała dotknięta jest wadą kwalifikowaną²⁵. Do wstrzymania uchwały *ex lege* dochodzi, jeżeli izba wyda rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały budżetowej. Jest ono obligatoryjne i obejmuje tę część, co do której orzeczono nieważność²⁶. Sąd administracyjny jest władny wstrzymać wykonanie uchwały budżetowej w przypadku jej zaskarżenia. Jeśli organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie usunie wad w odpowiednim terminie, kolegium izby w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzi nieważność uchwały budżetowej w całości lub w części i w tym zakresie ustali budżet. Nie każde postępowanie o stwierdzenie nieważności musi zakończyć się rozstrzygnięciem nadzorczym. NSA²⁷ orzekł, że organ nadzoru powinien wskazać konkretny przepis prawa, który został naruszony. Nie może ograniczyć się do ogólnego stwierdzenia o naruszeniu prawa. Jednostka samorządu terytorialnego musi wiedzieć, który przepis prawa naruszyła, bowiem funkcjonujemy w państwie prawa²⁸.

Izba obrachunkowa ma prawo do stwierdzenia nieważności uchwały w przypadku istotnego naruszenia prawa, przy czym brak jest ustawowej definicji tego wyrażenia²⁹. Działanie izby, które nie jest oparte na kryteriach istotnego naruszenia prawa, powoduje naruszenie przepisów prawa oraz godzi w samodzielność jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa izba obrachunkowa wskazuje nieprawidłowości i nie stwierdza nieważności uchwały; ogranicza się do zastosowania klauzuli, że uchwała została wydana z naruszeniem prawa³⁰. Do czasu uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego

25 Tamże, s. 29.

26 Art. 92 ustawy o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506, ze zm.), art. 80 ustawy o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 511 ze zm.), art. 82a ustawy o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 512 ze zm.).

27 Wyrok NSA z dnia 15.01.1992 r., SA/Wr 22/92, LEX nr 10327.

28 „Zasada ta oznacza także obowiązek przestrzegania prawa przez wszystkich adresatów, a w odniesieniu do organów władzy publicznej – obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Pozakonstytucyjna ingerencja w proces stanowienia prawa oraz naruszenie ustalonego konstytucyjnie trybu ustawodawczego muszą być zatem uznane za sprzeczne z Konstytucją. [...] Zasada legalizmu jest elementarną zasadą każdego systemu prawnego, bez względu na jego treść (może współwystępować z normami prawnymi o różnej treści). Jest ona adresowana do organów władzy publicznej i nakazuje im działanie na podstawie i w granicach obowiązujących norm prawnych. Każdy system prawny musi zakładać jej obowiązywanie, ponieważ dopuszczenie łamania prawa przez organy władzy publicznej podważa samą ideę prawa jako systemu wiążących norm postępowania.” – wyrok TK z dnia 16.03.2011 r., K 35/08, OTK ZU 2A/2011, poz. 11.

29 NSA w wyroku z 11.02.1998 r. (II SA/Wr 1459/97, LEX nr 33805) przyjął, że do istotnego naruszenia prawa zalicza się „naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał”.

30 Postanowienie NSA z dnia 16.04.2002 r., II SA/Wr 2151/00, LEX nr 54845, w którym NSA stwierdził niedopuszczalność skargi gminy do NSA na sygnalizację organu nadzoru wskazującą na nieistotne naruszenie prawa.

podstawą gospodarki jednostki samorządu terytorialnego jest projekt uchwały budżetowej. Na rozstrzygnięcie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. W przypadku, gdy organ nadzoru stwierdzi nieważność uchwały budżetowej bez uprzedniego wskazania organowi stanowiącemu nieprawidłowości mamy do czynienia z naruszeniem art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o rio. Skutkuje to uchyleniem rozstrzygnięcia izby obrachunkowej³¹.

Jeśli już regionalna izba obrachunkowa ustali budżet zastępczy to konieczne jest rozważenie, czy istnieje możliwość jego zmiany. W doktrynie prezentowane są różne poglądy. Jedni wskazują, iż organ stanowiący może „dokonać zmiany budżetu ustalonego, rozszerzając go i zmieniając dowolnie”, a tym samym skutkuje to „ustaniem obowiązywania tego ustalenia zastępczego”³². Zdaniem M. Kasińskiego po upływie okresu wyznaczonego dla kompetencji izby obrachunkowej, rada odzyskuje swoją wyłączną kompetencję. Rada jest „związana postanowieniami budżetu ustalonego przez izbę. [...] Rada gminy nie może wprowadzić uchylić bądź zmienić tego aktu, może jednak w sposób pozytywny skorygować niektóre elementy jego treści własną uchwałą zmieniającą budżet”³³.

Mając na uwadze zasadę jedności formalnej budżetu, teza jakoby organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego był w stanie uchwalić uchwałę budżetową po zastępczym ustaleniu budżetu przez izbę obrachunkową nie jest możliwa do zaakceptowania. Prawo nie przewiduje możliwości równoczesnego bytu dwóch budżetów. Organ stanowiący może podjąć uchwałę zmieniającą zastępczo ustalony budżet przez izbę, może tak go zmodyfikować, aby osiągnąć zakładany cel.

Zakończenie

Na przestrzeni lat ustawodawca wprowadził istotne zmiany w zakresie zastępczego ustalania budżetu przez regionalną izbę obrachunkową. Najistotniejsze z nich, które zasługują na aprobatę, to skrócenie terminu ostatecznego uchwalenia budżetu przez organ stanowiący jednostki oraz zmiana terminu ustalenia zastępczego przez izbę obrachunkową. Praktyka pokazuje, że omawiana instytucja jest pożądana. Jest to istotnie represyjny środek nadzoru, który jest jednak nie tylko dolegliwością dla jednostki samorządu terytorialnego, ale także wyrazem pomocy dla niej. Owy środek nadzoru z całą pewnością wkracza w sferę samodzielności (finansowej) jednostki, bowiem jej budżet ustalany jest przez podmiot usytuowany

31 Wyrok NSA z dnia 4.04.2000 r., III SA 134/00, LEX nr 48020.

32 T. Dębowska-Romanowska, *Glosa do...*, s. 336–337.

33 M. Kasiński, *Glosa do wyroku...*, s. 73.

na zewnątrz teje. Dbałość o zapewnienie właściwej podstawy dla funkcjonowania gospodarki finansowej samorządu oraz odpowiedniej sytuacji ekonomicznej przesądza o użyteczności takiego rozwiązania, a nawet konieczności. Jednostka samorządu terytorialnego nie dysponuje wyłącznie uprawnieniami, lecz posiada także określone obowiązki. Oceniając przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania, z całą pewnością, należy podkreślić słuszność instytucji zastępczego ustalenia budżetu z powodu stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej w całości lub w części. Przepisy prawa przewidują postępowanie naprawcze, które daje szansę jednostce poprawić swoje błędy. Jeśli jednostka nie skorzysta z takiej możliwości wkracza izba obrachunkowa, która czuwa nad tym, by uchwała dotknięta nieprawidłowościami nie znalazła się w obrocie prawnym. Z kolei zastępcze ustalenie budżetu z powodu braku uchwalonego budżetu w terminie jest środkiem zbyt daleko wkraczającym w samodzielność jednostki samorządu terytorialnego. Jak słusznie podkreśla się w doktrynie, przekroczenie terminu wskazanego w ustawie powinno być traktowane jako błąd formalny, jeśli przed zastępczym ustaleniem budżetu przez izbę, organ stanowiący uchwalił uchwałę budżetową. W pierwszej kolejności to jednostki samorządu terytorialnego powinny mieć decydujący głos w sprawach samorządowych, gdyż to one są najlepiej zorientowane w finansach jednostki. Być może warto w ustawie o rio *expressis verbis* przyjąć, iż budżet zastępczy ustala się na podstawie projektu uchwały budżetowej. Budżety zastępcze izb obrachunkowych nie powinny mieć statusu samodzielnego tworu. Pod rozważę należałoby wziąć tym samym ograniczenie kompetencji nadzorczych izb obrachunkowych w takim sensie iż w odniesieniu do braku uchwalonego budżetu w terminie izba obrachunkowa przedstawia organowi stanowiącemu propozycję regulacji budżetu, przy czym organ ten nie jest związany ustaleniami izby. Organ stanowiący mógłby wówczas przyjąć propozycję izby obrachunkowej, zmodyfikować ją albo odrzucić i podać do publicznej wiadomości przyczyny takiego działania.

Bibliografia

- Augustyniak-Górna T., Nykiel W., *Uchwała budżetowa rady gminy (wybrane zagadnienia)*, „Finanse Komunalne” 1994, nr 4.
- Budżet i wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, red. J.M. Salachna, Gdańsk 2010.
- Dębowska-Romanowska T., *Glosa do wyroku NSA*, „Monitor Podatkowy” 1994, nr 11.
- Kasiński M., *Glosa do wyroku NSA*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 5.
- Kmieciak Z., *Z problematyki wstrzymania wykonania uchwały budżetowej przez kolegium regionalnej izby obrachunkowej*, „Finanse Komunalne” 1994, nr 1.

- Krawczyk R.P., *Regionalne Izby Obrachunkowe – pozycja konstytucyjna i jej uwarunkowania ustawowe*, [w:] *Regionalne Izby Obrachunkowe w latach 1993–2003*, red. B. Cybulski, S. Sroeki, Wrocław 2003.
- Kulesza M., *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990–2007*, Warszawa 2008.
- Niewiadomski Z., Grzelczak W., *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*, Warszawa 1990.
- Salachna J.M., *Procedura uchwalania budżetu i jego zmian – kompetencje organów wykonawczych i stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 5.
- Sawicka K., *Kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie uchwalania budżetu*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 4.
- Sawicka K., *Ustalenie budżetu gminy przez regionalną izbę obrachunkową*, „Finanse Komunalne” 1995, nr 3.
- Storczyński J., *Nadzór regionalnej izby obrachunkowej nad samorządem terytorialnym. Monografia*, Bydgoszcz 2005.
- Suska M., *Skarga jednostki samorządu terytorialnego do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej*, [w:] *Środki prawne w prawie administracyjnym*, red. K. Karolak, P. Nowakowski-Węgrzynowski, Bielsko-Biała 2018.

Akty normatywne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607 ze sprost.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. nr 16, poz. 95).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2137).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 511 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 512 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.).

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 7 czerwca 2001 r., K 20/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 119.

Wyrok TK z dnia 20 lutego 2002 r., K 39/00, OTK ZU 1A/2002, poz. 4.

Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK ZU 2A/2003, poz. 11.

Wyrok TK z dnia 16 marca 2011 r., K 35/08, OTK ZU 2A/2011, poz. 11.

Wyrok TK z dnia 26 maja 2015 r., Kp 2/13, OTK ZU 5A/2015, poz. 65.

Wyrok TK z dnia 11.08.2016 r., K 39/16, OTK ZU A/2018, poz. 32.

Uchwała NSA z dnia 16 lutego 2016 r., I OPS 2/15, LEX nr 1976314.

Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1992 r., SA/Wr 22/92, LEX nr 10327.

Wyrok NSA z dnia 4 listopada 1993 r., SA/Gd 1373/93, LEX nr 10521.

Wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, LEX nr 33805.

Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2000 r., III SA 134/00, LEX nr 48020.

Postanowienie NSA z dnia 16 kwietnia 2002 r., II SA/Wr 2151/00, LEX nr 54845.

Źródła internetowe

https://www.rio.gov.pl/modules.php?op=modload&name=HTML&file=index&page=publ_sprawozdania (dostęp 30.12.2019).