



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



SYSTEMOWE WSPARCIE
PROCESÓW
ZARZĄDZANIA W JST

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Projekt ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz niektórych innych ustaw. Diagnoza – projekt – uzasadnienie

Wojciech Lachiewicz

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej UEK

Kraków 2014



UNIwersytet
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE



Projekt „Systemowe Wsparcie Procesów Zarządzania w JST”

Biuro partnera projektu: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
31-510 Kraków, ul. Rakowicka 16; tel.: 012 293 75 60, faks: 012 293 75 59; www.msap.pl

Spis treści

I. Streszczenie.....	4
II. Diagnoza sytuacji	9
III. Projekt ustawy nowelizującej wraz z uzasadnieniem	20
IV. Podsumowanie oraz uwagi odnośnie procesu legislacyjnego w zakresie uchwalenia projektowanej ustawy.....	39

Wykaz skrótów stosowanych w tekście

uRIO – ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych
(Dz.U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.),

uSG – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym
(Dz.U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.),

uSP – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym
(Dz.U. z 2013 r. poz. 595, z późn. zm.),

uSW – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa
(Dz.U. z 2013 r. poz. 596, z późn. zm.),

uFP – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych
(Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.),

JST – jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo samorządowe)
albo jednostki samorządu terytorialnego,

RIO – regionalna izba obrachunkowa *albo* regionalne izby obrachunkowe.

I. Streszczenie

Opracowany materiał ma na celu udoskonalenie sprawowania przez regionalne izby obrachunkowe ustawowych funkcji nadzorczych, opiniodawczych i kontrolnych. Funkcje te wykonywane są w stosunku do JST, dlatego ich optymalizacja powinna się przyczynić do lepszej jakości działania JST. Poszerzono ponadto dotychczasową możliwość skarżenia się przez JST do sądu administracyjnego na orzeczenia kolegium RIO. Dodatkowo w materiale zamieszczono propozycję wzmocnienia finansowego RIO w zakresie wykonywania w stosunku do JST funkcji szkoleniowych.

Na część pierwszą opracowania składa się postawienie diagnozy w przedmiocie aktualnych relacji między RIO i JST kształtowanych ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych (uRIO), ustawami ustrojowymi prawa samorządowego (uSG, uSP i uSW) oraz przepisami ustawy o finansach publicznych (uFP).

Wyniki diagnozy prowadzą do wytyczenia następujących celów i kierunków zmian w obowiązującym prawie:

1. Uporządkowanie i uzupełnienie przepisów kompetencyjnych dotyczących:
 - nadzoru RIO nad uchwałami i zarządzeniami organów JST, regulowanego przepisami uRIO oraz przepisami ustaw ustrojowych prawa samorządowego (tj. w uSG, uSP i uSW),
 - podejmowania przez RIO opinii i stanowisk z przepisów uRIO oraz z przepisów uFP,
 - rozpatrywania przez kolegium RIO odwołań od opinii oraz zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych.
2. Poszerzenie zakresu ochrony sądowej JST z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP poprzez wprowadzenie możliwości wnoszenia:
 - skargi do sądu administracyjnego na uchwałę kolegium RIO z art. 11 ust. 3 uRIO w zw. z art. 91 ust. 4 uSG, art. 79 ust. 4 uSP i art. 82 ust. 5 uSW (zmiana dotyczyłaby również tego rodzaju rozstrzygnięć podejmowanych przez wojewodów),
 - skargi do sądu administracyjnego na uchwałę kolegium RIO wydaną w rozpoznaniu odwołania od opinii składu orzekającego oraz opinii komisji z art. 17 ust. 1 pkt 10 uRIO,
 - skargi do sądu administracyjnego na uchwałę kolegium RIO wydaną w rozpoznaniu zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych.

Dodatkowym celem noweli jest:

3. Uściślenie przepisu art. 271 uFP określającego materiały, z jakimi zapoznaje się organ stanowiący JST przed podjęciem uchwały absolutoryjnej.
4. Wzmocnienie działań szkoleniowej RIO poprzez reaktywację funkcjonujących do końca 2010 r. rachunków dochodów własnych.

Należy wyraźnie podkreślić, że projektowane przepisy dotyczą wyłącznie zwiększenia sprawności funkcjonalnej RIO i uporządkowania relacji prawnych między RIO i JST w zakresie ogólnie rozumianego nadzoru i kontroli gospodarki finansowej.

Natomiast nowelizacja, poza propozycją reaktywacji rachunków dochodów własnych, nie wprowadza zmian do tych przepisów uRIO, jakie traktują o pozycji ustrojowej RIO i organizacji wewnętrznej RIO. Zmiana uRIO w tym zakresie jest otwarta do przedyskutowania w środowisku RIO i sformułowania do ustawodawcy wniosków *de lege ferenda*.

W oparciu o postawioną diagnozę zostały sformułowane propozycje zmian w stanie prawnym, które przyjęły postać opracowanego *projektu ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz niektórych innych ustaw* – dalej: *nowela*. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, projektowi ustawy towarzyszy uzasadnienie. W uzasadnieniu wskazywane są przyczyny zmian wraz z umotywowaniem sposobu ich przeprowadzenia i omówieniem proponowanych zapisów noweli.

Przygotowana nowelizacja obejmuje pięć kierunków zmian w przepisach dotyczących RIO:

Kierunek 1: Uporządkowanie przepisów dotyczących nadzoru RIO nad legalnością uchwał i zarządzeń organów JST

Funkcje nadzorcze RIO kształtowane są przepisami proceduralnymi uSG, uSP i uSW oraz przepisami uRIO.

Zakłada się w tym względzie wzmocnienie w uSG, uSP i uSW wymagań dotyczących treści orzeczeń RIO o „nieistotnym naruszeniu prawa” stwierdzanym w uchwale lub zarządzeniu organu JST (art. 2 pkt 1, art. 3 pkt 1, art. 4 pkt 1 *noweli*). W uRIO projektuje się zamieszczenie zapisów wyraźnie uściślających, że orzeczenia takie wydaje kolegium izby, tak jak to jest czynione w praktyce, a nie ma wyraźnego umocowania w treści przepisów uRIO (art. 1 pkt 7 lit. w *noweli*). (Z orzeczeniami o nieistotnym naruszeniu prawa związany jest po części trzeci kierunek zmian, gdzie zakłada się, że od orzeczeń tych przysługiwać powinna skarga do sądu administracyjnego).

W celu zapewnienia spójności między czynnościami nadzorczymi w zakresie uchwały budżetowej JST i uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (wpcf) proponuje się przyjęcie w zakresie nadzoru nad wpcf procedury tożsamej do już istniejącej procedury unieważniania uchwały budżetowej i uchwał zmieniających z art. 12 uRIO (art. 1 pkt 5 *noweli*).

Proponuje się w końcu poszerzenie zakresu przedmiotowego nadzoru RIO, aby objąć nim również (uściślenie) *uchwały w sprawie udzielania przez JST poręczeń oraz uchwały dotyczącej zasad i zakresu udzielania ulg w zapłacie należności na rzecz JST* (art. 1 pkt 3 *noweli*).

Kierunek 2: Uściślenie i uzupełnienie przepisów traktujących o opiniach RIO i odwołaniu od opinii do kolegium RIO

W przepisach uRIO przewidziano liczne opinie wydawane przez każdą izbę. O opiniach izby stanowią również przepisy uFP.

Proponuje się dokonanie uściśleń w określającym przedmiot opinii przepisie art. 13 uRIO (art. 1 pkt 6 lit a i b *noweli*). Ponadto proponuje się, żeby czynność w wyniku rozpatrzenia przez RIO sprawy zasadności odmowy kontrasygnaty przez skarbnika JST przyjmowała formę „opinii” (art. 1 pkt 6 lit. c *noweli*).

W ramach porządkowania przepisów proponuje się upowszechnienie zasady, że „od każdej opinii” można odwołać się do kolegium izby (co nie było dotychczas jednoznaczne w przepisach uRIO) – art. 1 pkt 7 lit. b *noweli*.

Ustawę o RIO, w części dotyczącej opinii, uzupełnia się o nowe przepisy, które wyraźnie określą to, komu przysługuje możliwość wniesienia do kolegium izby odwołania od opinii (art. 1 pkt 9 *noweli*). Przedmiotem nowelizacji będą również przepisy uFP dotyczące opinii wydawanych w stosunku do uchwalanej uchwały budżetowej i wieloletniej prognozy finansowej (wpcf). Znosi się w tym względzie dublowanie ze sobą oceny projektu uchwały budżetowej i oceny planowanego deficytu budżetu, jaki już jest przedmiotem tej wcześniejszej opinii (o budżecie) – art. 5 pkt 4 *noweli*.

Proponuje się również, aby zarówno program JST dot. postępowania naprawczego, jak i opinia RIO o tym programie były publikowane w BIP (art. 5 pkt 3 *noweli*).

Kierunek 3: Poszerzenie zakresu ochrony sądowej JST poprzez wprowadzenie nowych rodzajów skargi do sądu administracyjnego na orzeczenia RIO oraz uporządkowanie kwestii prawnych skargi do sądu na orzeczenie o nieistotnym naruszeniu prawa

Zgodnie z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, samodzielność JST podlega ochronie sądowej. W opracowanym projekcie ustawy nowelizującej proponuje się w tym względzie poszerzenie dotychczasowego zakresu skargi JST na niektóre orzeczenia RIO.

Zmiany proponowane do uSG, uSP i uSW zapewniałyby w wyraźnych zapisach możliwość skarżenia się przez JST na orzeczenie organu nadzoru, w którym stwierdzono, że uchwała lub zarządzenie dotknięte są wadą nieistotnego naruszenia prawa (art. 2 pkt 2, art. 3 pkt 2, art. 4 pkt 2 *noweli*).

Możliwością wnoszenia skargi do sądu administracyjnego i obejmowania sądową kontrolą proponuje się także objąć niektóre z opinii RIO, w jakich dochodzi do interpretacji obowiązującego prawa i wskazania, że samorząd to prawo naruszył. Stąd przedmiotem skargi na określone opinie RIO byłby zarzut „naruszenia prawa przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie” (art. 1 pkt 10 *noweli*).

Dodatkową propozycją jest wprowadzenie możliwości wnoszenia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę kolegium izby o odrzuceniu zastrzeżeń JST do wniosków pokontrolnych (art. 1 pkt 12 *noweli*). Co do procedowania przez kolegium spraw z zakresu zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych upowszechnia się zasadę głosowania uchwał i jawności procedowania z art. 18 ust. 2 i 3 uRIO (art. 1 pkt 11 *noweli*).

Kierunek 4: Uściślenie procedury podejmowania uchwały absolutoryjnej

Ważną i istotną czynnością w stosunkach między organem stanowiącym JST i organem wykonawczym jest rozpatrywanie przez organ stanowiący rocznych sprawozdań finansowych oraz rozpatrywanie sprawy absolutorium dla organu wykonawczego. W procedurze skwitowania RIO podejmuje opinię o sprawozdaniach i opinię o wniosku absolutoryjnym komisji rewizyjnej organu stanowiącego JST. Proponowana nowelizacja art. 271 uFP zobowiązywałaby organ stanowiący JST, aby w procedurze absolutoryjnej, wraz z zapoznawaniem się z wnioskiem komisji rewizyjnej, organ zapoznawał się z opinią RIO o tym wniosku (art. 5 pkt 4 *noweli*).

W zakresie udziału RIO w procedurze absolutoryjnej JST proponuje się również dostosowanie przepisu art. 13 pkt 8 uRIO, w części przewidującej opinię RIO o uchwale odmawiającej absolutorium, celem dostosowania zakresu takich opinii (z uRIO) do

przewidujących je również przepisów uSP i uSW (propozycja zmiany art. 13 uRIO w zakresie pkt 8 i dodania pkt 8a).

Kierunek 5: Wzmocnienie działań szkoleniowych (oraz instruktażowo-doradczych) RIO poprzez reaktywację konstrukcji rachunku dochodów własnych

Przepisy uRIO nakładają na każdą izbę zadania w zakresie udzielania JST instruktażu, doradztwa oraz realizacji szkoleń dla JST z przepisów egzekwowanych w nadzorze i kontroli nad JST. Proponuje się w tym względzie reaktywowanie funkcjonujących w izbach do końca 2010 r. rachunków dochodów własnych (art. 1 pkt 2 i art. 5 pkt 1 *noweli* oraz uściślenie uRIO z art. 1 pkt 1 *noweli*). Aktualnie organizowane przez RIO szkolenia finansowane są kosztem innych wydatków RIO, a dochody z tego tytułu, trafiają do budżetu państwa i „nie wracają” do izby celem finansowania kolejnych szkoleń, instruktażu, doradztwa. Pozostawione w izbach dochody ze szkoleń i ewentualnej działalności wydawniczej odciążą budżet państwa i umożliwią przesunięcie środków dla RIO w budżecie państwa na wzmocnienie działalności nadzorczej i kontrolnej RIO.

Reasumując: Opisane kierunki zmian w prawie nie dotyczą podstaw organizacji wewnętrznej RIO i jej relacji w stosunku do organów administracji państwowej. Celem głównym *noweli* jest poprawa funkcjonowania RIO w sprawowaniu w stosunku do JST funkcji nadzorczych, opiniodawczych, kontrolnych oraz doradczo-szkoleniowych.

II. Diagnoza sytuacji

2.1. Wprowadzenie

Regionalne izby obrachunkowe (RIO) powstały w 1993 r. z mocy przepisów ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.), dalej: *uRIO*. Uchwalenie w dniu 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) – z jej art. 171 – przyczyniło się do nadania regionalnym izbom obrachunkowym statusu konstytucyjnego organu nadzoru nad samorządem terytorialnym, obok Prezesa Rady Ministrów i wojewodów. Ugruntowanie pozycji RIO jako organów nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego (JST), dokonało się w ramach reformy administracji publicznej z 1998 roku. Wraz z pojawieniem się w dniu 1 stycznia 1999 r. samorządu terytorialnego na szczeblu powiatowym i szczeblu wojewódzkim, izby stały się organami nadzoru w zakresie spraw finansowych, w rozumieniu Konstytucji, względem wszystkich jednostek samorządu terytorialnego i ich związków.

W zakresie kompetencji RIO przepisy *uRIO* wytyczają trzy sfery kompetencyjne RIO. Według art. 1 ust. 1 *uRIO*, izby są państwowymi organami nadzoru i kontroli podmiotów z art. 1 ust. 2 *uRIO*. Przepis wymienia zatem **funkcję nadzorczą *sensu stricto*** oraz **funkcję kontroli państwowej nad JST**. Funkcje nadzorcze, w ścisłym tego słowa znaczeniu, izba wykonuje w przedmiocie badania legalności uchwał i zarządzeń organów JST i związków JST z art. 11 *uRIO*. Szczególną kompetencją nadzorczą jest zastępcze ustalenie budżetu za JST.

Z kolei podmiotami objętymi kontrolą gospodarki finansowej są:

- JST,
- związki międzygminne oraz związki powiatów,
- stowarzyszenia gmin oraz stowarzyszenia powiatów,
- samorządowe jednostki organizacyjne mające osobowość prawną,
- inne podmioty w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów JST.

Do właściwości izb należy także **wydawanie opinii i zajmowanie stanowisk** w zakresie określonym w art. 13 *uRIO*, w tym opinii przewidzianych z *uFP*. Do zadań RIO należy **prowadzenie działalności informacyjnej, instruktażowej i szkoleniowej** w zakresie

objętym nadzorem i kontrolą. Ustawy wymieniają ponadto dodatkowe jeszcze zadania i kompetencje RIO:

1. Kontrola pod względem rachunkowym i formalnym kwartalnych sprawozdań z wykonania budżetów JST oraz wniosków JST o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej;
2. Przedstawianie raportu o stanie gospodarki finansowej JST w przypadku, gdy na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej zachodzi potrzeba wskazania powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań;
3. Opracowywanie analiz i opinii w sprawach określonych ustawami;
4. Rozpatrywanie skarg i wniosków dotyczących działalności organów stanowiących JST – na podstawie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego;
5. Sporządzanie i przekazywanie Prezesowi Głównego Urzędu Statystycznego zbiorczych sprawozdań w zakresie operacji finansowych dotyczących należności, państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji w zakresie budżetów JST, a także w zakresie jednostek posiadających osobowość prawną – na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych;
6. Przekazywanie Ministrowi Finansów projektów wieloletnich prognoz finansowych JST (wpcf) wraz z wynikami opinii oraz wieloletnich prognoz finansowych wraz z wynikami rozstrzygnięć nadzorczych – na podstawie art. 230a uFP;
7. Przyjmowanie i przekazywanie sprawozdań w zakresie pomocy publicznej udzielonej przez JST – na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej;
8. Przyjmowanie i przekazywanie do Ministerstwa Finansów skonsolidowanych bilansów JST – na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej;
9. Przyjmowanie sprawozdań z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach i placówkach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz kontroli osiągnięcia w poszczególnych

jednostkach samorządu terytorialnego wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli – na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela;

10. Udostępnianie i publikowanie w urzędowym publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej – informacji publicznych dotyczących działalności regionalnych izb obrachunkowych – na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej;
11. Wzywanie JST do opracowania i uchwalenia programu naprawczego oraz jego opiniowanie, a w przypadku braku pozytywnej opinii izby – ustalenie budżetu w stosunku do JST niespełniającej wymogów określonych przepisami art. 242 – 244 uFP;
12. Obsługiwanie regionalnych komisji orzekających oraz rzeczników dyscypliny finansów publicznych – na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 168).

Organizacja każdej RIO opiera się na funkcjonującym w jej strukturach kolegium izby. W skład kolegium wchodzi członkowie kolegium, w tym Prezes i Wiceprezes. Do zadań kolegium izby należą sprawy z art. 18 uRIO. Zadania Prezesa RIO reguluje art. 17 uRIO. W każdej RIO działają ponadto składy orzekające kolegium RIO, do których właściwości należy wydawanie opinii z art. 13 uRIO. Działa również komisja rozpatrująca powiadomienia od skarbnika JST o udzieleniu kontrasygnaty na polecenie zwierzchnika.

W celu sprawowania funkcji RIO w zakresie kontroli gospodarki finansowej JST, w RIO działa wydział kontroli. Wspomaganie funkcji nadzorczych i opiniodawczych oraz sprawowanie funkcji informacyjnej, instruktażowej i szkoleniowej RIO należy do wydziału informacji, analiz i szkoleń.

2.2. Kryteria ocen funkcjonowania RIO

Istotę prawną i ustrojową każdej RIO Trybunał Konstytucyjny ujął w kilku myślach wyrażonych w tekście wyroku z dnia 28 kwietnia 1999 r. (sygn. akt: K 3/99). Zgodnie z nim: *„W myśl tego przepisu w związku z ust. 1 (tj. art. 171 ust. 2 Konstytucji), RIO są powołane do sprawowania nadzoru, z punktu widzenia legalności, nad działalnością wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych. Nadzór ten sprawowany jest obok nadzoru przyznanego Prezesowi Rady Ministrów i wojewodom. (...) Nazwa "izby obrachunkowe" wskazuje na kolegielną strukturę i **kontrolno-orzeczniczy oraz audytorski charakter omawianych organów**.”* Trybunał podkreślił, że: *„Audytor powinien kierować się obiektywizmem i bezstronnością w ocenie finansów podmiotu poddanego kontroli.*

Jednocześnie trzeba mieć na względzie, że każdy nadzór audytorski, nawet jeśli jest dokonywany tylko z punktu widzenia legalności, w ostatecznym rozrachunku ma służyć także dobrze pojętym, zgodnym z prawem interesom tegoż podmiotu, nie zaś interesom innych podmiotów. Zważywszy odrębność mienia i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, możliwość sporów majątkowych między nimi a Skarbem Państwa, a także znaczne transfery finansowe między budżetem państwa a budżetami samorządowymi, podporządkowanie RIO, w rozumieniu art. 153 konstytucji czynnikom rządowym oznaczałoby powierzenie funkcji audytorskich stronie reprezentującej poniekąd przeciwstawne interesy w stosunku do strony poddanej nadzorowi audytorskiemu, co byłoby nie do pogodzenia z określoną wyżej istotą tego nadzoru”.

Jak podsumował Trybunał Konstytucyjny: *„Powyższe ustalenia wykładni językowej, systemowej i celowościowej prowadzą do wniosku, że **konstytucja wyznacza regionalnym izbom, samorządowym status państwowych organów kontroli niezależnych zarówno od administracji rządowej, jak i od jednostek samorządu terytorialnego, służebnych wobec tychże jednostek**”.*

Tezy postawione przez Trybunał Konstytucyjny powinny być odbierane jako kryteria oceny przepisów niższej rągi do przepisów Konstytucji z punktu widzenia roli, jaką każda z RIO powinna spełniać w stosunku do JST.

W powyższym zakresie wskazać należy na niedostateczność niektórych przepisów ustawodawstwa szczególnego.

2.3. Diagnoza, nieprawidłowości oraz środki naprawcze

Z praktycznego punktu widzenia, w działalności RIO można wyróżnić sferę organizacji wewnętrznej oraz właściwą sferę działalności RIO, jako organu nadzoru nad JST, kontroli gospodarki finansowej oraz działalności opiniotwórczej i działalności instruktażowo-szkoleniowej.

Wyniki działalności RIO w stosunku do JST są przedstawiane corocznie w raporcie Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych (KRRIO) do Sejmu (zob. *„Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonywania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za rok 2013”*, Warszawa 2014 r. – www.rio.gov.pl). W raportach rocznych KRRIO wskazuje również na niedostateczność niektórych przepisów, które dotyczą funkcjonowania RIO w stosunku do JST.

Niezależnie od ww. raportu KRRIO, brak jest jakichś zbiorczych ocen działalności RIO dokonywanych przez same JST. Pośrednim źródłem ocen jest orzecznictwo sądów administracyjnych, poglądy i publikacje doktryny prawniczej oraz poglądy jednostkowe wyrażane przez stowarzyszenia reprezentujące interesy JST (np. Związek Gmin Wiejskich, Związek Powiatów Polskich, Unia Metropolitarna itd.).

Raporty KRRIO, orzecznictwo sądowe, poglądy doktryny i reprezentacji JST mogą być źródłem informacji dla postawienia diagnozy o występowaniu określonych dysfunkcji w relacjach między RIO i JST. Poniżej wskazano poszczególne nieprawidłowości oraz sposoby ich usunięcia.

▪ ***Klauzula nadzorcza RIO z art. 11 ust. 1 uRIO nie w pełni dostosowana do funkcji z art. 171 ust. 2 Konstytucji RP***

1. Klauzula właściwości nadzorczej RIO w zakresie badania uchwał i zarządzeń organów JST dotyczących „spraw finansowych” (jak to określa art. 171 ust. 2 Konstytucji) nie wydaje się być pełna i kompletna. Nadzór RIO to nadzór szczególny w stosunku do „nadzoru ogólnego” na aktami JST sprawowanego przez wojewodę. Zakres uchwał i zarządzeń podlegających badaniu RIO pod względem ich legalności od samego początku był przedmiotem krytyki, postulatów *de lege ferenda* i przedmiotem trzech w zasadzie nowelizacji uRIO. Aktualnie uchwały i zarządzenia organów JST objęte nadzorem RIO określa art. 11 ust. 1 uRIO. Za celowe należy uznać objęcie ocenami RIO uchwał JST dotyczących „udzielania poręczeń”. W znacznym odsetku poszczególne z 16 RIO badają tej treści uchwały, jednak celowe byłoby wyraźne wyszczególnienie „uchwał w sprawach poręczeń” w katalogu z art. 11 ust. 1 pkt 3 uRIO.

Do uchwał, jakie powinny zostać objęte nadzorem RIO z art. 11 ust. 1 uRIO zaliczyć również należy uchwały regulujące zasady i tryb udzielania ulg w zakresie należności budżetu JST. Nadzorem RIO objęte są już uchwały, dzięki którym JST, udzielając dotacji, wspiera działalność określonych podmiotów. Celowe jest zatem objęcie nadzorem podobnych w skutkach uchwał, w których udzielanie wsparcia określonemu podmiotowi przyjmuje postać ulgi w zakresie zapłaty należności na rzecz budżetu JST. Idzie o dotyczące ulg uchwały prawa miejscowego, które obecnie badają wojewodowie. Natomiast niektóre RIO badają uchwały organu stanowiącego o charakterze „wykonawczym” w stosunku do ww. aktów prawa miejscowego (jako

np.: pozytywne opinie organu stanowiącego JST), czyli akty zapadłe w realizacji ww. uchwał prawa miejscowego legalizowanych przez wojewodów.

▪ ***Brak wyraźnych zapisów o stosowaniu szczególnej procedury nadzoru nad uchwałą budżetową JST (z art. 12 uRIO) w stosunku do uchwał zmieniających uchwałę budżetową***

2. Liczne niejasności ze strony JST budzi przepis określający postępowanie RIO w stosunku do wadliwej uchwały budżetowej z art. 12 uRIO. RIO stosują w tym względzie tak opisaną procedurę szczególną również w stosunku do uchwał zmieniających uchwałę budżetową, co nie odpowiada treści literalnej przepisu art. 12 uRIO. Niepodejmowanie orzeczeń o sygnalizacji wad w uchwale zmieniającej uchwałę budżetową powodowałoby, że RIO orzekałoby o jej nieważności do 30 dni od spływu uchwały. Tymczasem, stosując art. 12 uRIO, organowi stanowiącemu JST wyznaczony jest dogodny i realny termin na dokonanie korekty zapisu naruszającego prawo. Celowe więc, dla interesów JST i sprawności działania RIO, jest wyraźne rozszerzenie szczególnej procedury z art. 12 uRIO, aby dotyczyła także uchwał zmieniających uchwałę budżetową. W roku 2013 RIO zbadały łącznie 2.992 uchwał budżetowych oraz 91.285 uchwał i zarządzeń w sprawie zmiany budżetu.

▪ ***Niedostosowanie procedury nadzoru nad uchwałą o WPF do szczególnej procedury nadzoru nad uchwałą budżetową***

3. Problemy dla RIO i JST rodzą przepisy ogólne – regulujące nadzór w stosunku do wieloletniej prognozy finansowej (wpf). Zazwyczaj wady wpf występują wspólnie z wadami równolegle podjętej uchwały budżetowej lub uchwały zmieniającej budżet. Dotyczący uchwały budżetowej przepis art. 12 uRIO umożliwia wyznaczenie JST terminu do korekty uchwały budżetowej praktycznie do 60 dni od spływu uchwały do RIO. Regulacji tej nie da się zastosować w stosunku do wadliwej wpf. Po upływie 30 dni, jeśli JST nie skoryguje wpf, RIO musi ją unieważnić. Dlatego w celu usprawnienia procedury badania legalności wpf, należy w tym względzie procedurę nadzorczą dotyczącą wpf uregulować w sposób analogiczny, jak dotyczącą budżetu procedurę z art. 12 uRIO. W roku 2013 RIO zbadały łącznie 25 529 wieloletnich prognoz finansowych i ich zmian.

▪ ***Dostosowanie art. 13 pkt 8 uRIO do innych przepisów przewidujących opinię RIO dotyczącą uchwały o nieudzieleniu absolutorium***

4. Przepis art. 13 pkt 8 uRIO przewiduje opiniowanie przez RIO uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi gminy absolutorium. Tymczasem podejmowanie opinii RIO w analogicznych sytuacjach przewidują wyraźnie przepisy art. 30 ust. 2 uSP i art. 34 ust. 3 uSW. Tych ostatnio wymienionych opinii nie określono w art. 13 uRIO. Należy więc w tym względzie dostosować przepis kompetencyjny z art. 13 uRIO do ww. przepisów uSP i uSW.

▪ ***Niekompletności przepisów dotyczących rozpatrywania powiadomień skarbników JST o odmowie kontrasygnaty***

5. W przepisach uSG, uSP i uSW przewidziano obowiązek Skarbnika JST, aby w przypadku dokonania kontrasygnaty na polecenie zwierzchnika, powiadomił o tym fakcie RIO i organ stanowiący JST. (W roku 2013 do RIO wpłynęły 3 takie powiadomienia). W art. 13 pkt 9 uRIO, przewidziano „rozpatrywanie” tego rodzaju spraw przez RIO, jednak nie dookreślono formy dla „orzeczenia” RIO zapadającego w rozpatrzeniu ww. sprawy. Za celowe uznać należy objęcie tego rodzaju sprawy formułą „opinii RIO”, wydawanej przez specjalną „komisję”, z art. 17 ust. 1 pkt 10 uRIO, a zarazem stosowanie do ww. opinii ogółu przepisów o opiniach, w tym możliwości występowania od opinii z odwołaniem do kolegium RIO.

▪ ***Sądowa ochrona samodzielności JST w zakresie rozstrzygnięć organu nadzoru stwierdzającego nieistotne naruszenie prawa***

6. Według art. 165 ust. 2 Konstytucji, samodzielność JST podlega ochronie sądowej. Przepisy uSG, uSW i uSP przewidują możliwość wnoszenia przez JST skargi na „rozstrzygnięcie organu nadzoru”. Rozstrzygnięciem takim jest „rozstrzygnięcie nadzorcze” (*sensu stricto*), jakim RIO (lub wojewoda) orzeka o stwierdzeniu nieważności uchwały lub zarządzenia organu JST. Przepisy uSG, uSP i uSW oraz art. 11 ust. 3 uRIO umożliwiają organowi nadzoru odrębne orzekanie, gdy RIO lub wojewoda nie stwierdziwszy nieważności, stwierdził „nieistotne naruszenie prawa”. W praktyce RIO i orzecznictwie sądów administracyjnych występują rozbieżności w kwestii, czy od ww. orzeczeń o RIO (lub wojewody) o nieistotnym naruszeniu przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Na przykład: RIO w Krakowie poucza w tego rodzaju orzeczeniach o skardze do sądu administracyjnego, zaś orzeczenia RIO

w Warszawie i RIO w Rzeszowie nie kończą się takim pouczeniem. O braku możliwości wnoszenia przez JST skargi od sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie o nieistotny naruszeniu prawa wypowiedziały się: NSA w postanowieniu z dnia 21 lutego 2007 r. (sygn. akt II GSK 299/06), WSA w Poznaniu w postanowieniu z dnia 8 lipca 2009 r. (sygn. akt I SA/Po 583/09), WSA w Kielcach w postanowieniu z dnia 31 października 2011 r. (sygn. akt I SA/Ke 459/11) oraz WSA w Białymstoku w postanowieniu z dnia 27 czerwca 2012 r. (sygn. akt I SA/Bk 151/12). W roku 2013 RIO podjęły łącznie 2.015 orzeczeń o nieistotnym naruszeniu prawa.

Dlatego w celu zwiększenia możliwości uruchamiania przez JST sądowej kontroli rozstrzygnięć o *nieistotnym naruszeniu prawa*, zasadne byłoby ich jednoznaczne objęcie kontrolą sądów administracyjnych, jako „rozstrzygnięć organu nadzoru” – zapisanych wyraźnie w art. 98 ust. 1 uSG, art. 85 ust. 1 uSP i art. 86 ust. 1 uSW.

▪ ***Sądowa ochrona samodzielności JST w zakresie innych istotnych dla JST uchwał Kolegium RIO***

7. Jeśliby przyjmować, że „samodzielność JST” obejmuje również możliwość kwestionowania innych, niż rozstrzygnięcia nadzorcze – orzeczeń RIO zawierających zarzut „*naruszenia prawa*” przez JST, to celem zapewnienia JST „ochrony sądowej” z art. 165 ust. 2 Konstytucji, zasadne byłoby dopuszczenie możliwości wnoszenia skargi do sądu administracyjnego na inne, dodatkowe i istotne dla JST, orzeczenia kolegium RIO. Poszerzona kontrola sądowa orzeczeń RIO objęłaby niektóre uchwały Kolegium RIO w rozpoznaniu odwołań od opinii składów orzekających i opinii komisji z art. 17 ust. 1 pkt 10 w zw. z art. 13 pkt 9 uRIO. Legitymacja JST do wniesienia skargi do sądu administracyjnego powinna również objąć uchwałę kolegium RIO o rozpoznaniu zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych z art. 25b uRIO, której możliwość zaskarżania (ze względu na brak wyraźnych zapisów) wykluczono w uchwale NSA z dnia 26 kwietnia 1999 r. (sygn.akt: FSP 5/99) oraz w postanowieniu NSA z dnia 26 października 2010 r. (sygn.akt: II GSK 2111/11). W roku 2013 JST złożyły łącznie 75 skarg do sądów administracyjnych na uchwały kolegium RIO.

▪ ***Odwołanie do kolegium RIO od każdej opinii składu orzekającego kolegium RIO oraz od stanowiska komisji z art. 17 ust. 1 pkt 10 uRIO***

8. Przepisy art. 18 ust. 1 pkt 2 i art. 20 ust. 1 uRIO przewidują możliwość wnoszenia odwołania do pełnego składu kolegium RIO od opinii składu orzekającego kolegium RIO. Z przepisów nie wynika jednoznacznie: czy odwołanie służy od każdej opinii, ani to komu (jakemu podmiotowi) służy prawo do wniesienia takiego odwołania. Dlatego przepisy uRIO trzeba uściślić, aby odwołanie przysługiwało od każdej opinii składu orzekającego (w tym komisji z art. 17 ust. 1 pkt 10 uRIO). W nowych przepisach należy również wyraźnie określić podmiot, który ma legitymację prawną do wniesienia odwołania. W roku 2013 składy orzekające kolegium RIO wydały łącznie 25 538 opinii, z czego pozytywnych: 20 581, pozytywnych z uwagami: 4 578 oraz negatywnych: 417. Do kolegium RIO wpłynęły łącznie 58 odwołania od opinii składów orzekających (w tym 48 od opinii z 2013 r.).

▪ ***Uporządkowanie oraz nadanie przejrzystości opiniom RIO zapadającym w procedurze uchwalania budżetu JST***

9. W przepisie art. 13 pkt 10 uRIO przewidziano, że również przepisy *ustaw szczególnych* mogą określać sprawy rozpatrywane przez RIO. Przykładem takich „spraw” są niektóre z opinii RIO przewidziane w ustawie o finansach publicznych (uFP), których nie wymienia „wyraźnie” przepis art. 13 uRIO. Według art. 13 pkt 3 uRIO i art. 230 uFP RIO podejmuje opinię w sprawie projektu uchwały budżetowej. Jednak dodatkowo w art. 246 uFP przewidziane zostało odrębne od opinii o projekcie budżetu opiniowanie projektowanego deficytu budżetu JST oraz opiniowanie deficytu w uchwalonym budżecie JST. W raporcie pt: *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych* (rok 2014, s. 151 i 152) słusznie zakwestionowano racjonalność funkcjonowania opinii o deficycie budżetu JST, który to deficyt i tak podlega już zaopiniowaniu w opinii o projekcie uchwały budżetowej i ocenom w ramach badania legalności uchwalonej uchwały budżetowej. Dlatego celowe dla JST i RIO jest uchylenie zapisu art. 246 uFP.

Reasumując, wskazane powyżej nieprawidłowości świadczyć powinny o zagrożeniu dysfunkcjami po stronie RIO, z powodu wskazanych braków lub nieścisłości w przepisach regulujących działalność nadzorczą i opiniodawczą RIO w stosunku do JST i związków JST.

Poza przeprowadzoną diagnozą znalazły się w zasadzie te przepisy uRIO, które dotyczą organizacji wewnętrznej każdej z 16 RIO.

Sygnalizacji wymaga jednak poruszany każdego roku w ww. Sprawozdaniach KRRIO problem kadr oraz problem kwalifikacji i wynagrodzeń pracowniczych w RIO. Żadna RIO nie może sprawnie wykonywać swoich ustawowo określonych funkcji bez należycie wynagradzanych pracowników.

Odnotowania wymaga również wyrok Sądu Najwyższego – Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 12 lutego 2013 r. (sygn.akt: II PK 163/12), w którym podniesiono, że należyte stosowanie dotyczącego wynagrodzeń przepisu art. 26a uRIO powinno stanowić gwarancję bezstronności etatowych członków kolegium RIO w wykonywaniu ustawowych funkcji, w ramach których „podlegają ustawom”.

Zasadne wydaje się uznanie, że o potrzebie poprawy przepisów o organizacji wewnętrznej RIO oraz sytuacji finansowej pracowników RIO powinny zdecydować same RIO i od nich powinny iść do ustawodawcy postulaty *de lege ferenda*.

Oprócz powyższego wskazać należy na powstały po 2010 roku problem finansowania przez RIO działalności szkoleniowo-instruktażowej. Do roku 2011 poszczególne RIO mogły z pobranych w tym względzie dochodów finansować koszty ustawowej funkcji instruktażowej, doradczej i szkoleniowej. Reforma finansów publicznych z roku 2009/2010 wykluczyła taką możliwość.

▪ ***Zapewnienie finansowania funkcji szkoleniowo-instruktażowej RIO w drodze rachunku dochodów własnych***

10. Zgodnie z 1 ust. 4 uRIO, poszczególne RIO, w zakresie objętym nadzorem i kontrolą, prowadzić winny działalność informacyjną, instruktażową i szkoleniową. W roku 2013 RIO przeprowadziły samodzielnie 242 szkolenia. Wypada z tego łącznie przeszło 15 szkoleń na każdą RIO. Nie jest to dużo, zakładając skalę nieprawidłowości stwierdzanych w działalności nadzorczej i protokołach kontroli RIO oraz ilość zmian w stanie prawnym objętym funkcjami JST. Izba ponosi koszty organizacyjne i osobowe szkoleń. Poza statystykami są koszty działalności informacyjnej RIO. Każda RIO powinna mieć dostęp do aktualnych pozycji literatury fachowej, do opracowań oraz dostęp do stosowanych przez JST programów informacji prawnej (Lex, Legalis, LexPolinica itp.). Przed rokiem 2011 koszty te mogły być finansowane z dochodów uzyskiwanych z działalności szkoleniowej, ze względu na możliwość funkcjonowania odrębnych od budżetu państwa, rachunków dochodów

własnych. Obecnie odpłatność od uczestników ww. działalności nie służy pokryciu kosztów i rozwojowi działalności szkoleniowo-instruktażowej RIO, ale w całości jest odprowadzana na rachunek budżetu państwa.

Dlatego za zasadne uznano dokonanie takich zmian w art. 4 uRIO i w przepisach ustawy o finansów publicznych, jakie umożliwiłyby tworzenie w RIO rachunków dochodów własnych, za zgodą ministra nadzorującego RIO i zarazem dysponenta budżetu państwa w części 80 – *Regionalne izby obrachunkowe*.

III. Projekt ustawy nowelizującej wraz z uzasadnieniem

Poniżej został zamieszczony projekt ustawy zmieniającej ustawę o regionalnych izbach obrachunkowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Zawiera zapisy korygujące dysfunkcje w działach RIO, jakie określono w 10 punktach rozdziału II – Diagnoza.

Projekt ma postać dokumentu opracowanego zgodnie z zasadami legislacji i jest zaopatrzony w wymagane w tym względzie „uzasadnienie”.

=====

PROJEKT

z dnia 21.11.2014 r.

Ustawa

z dnia 2014 r.

o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz niektórych innych ustaw¹

Art. 1.

W ustawie z dnia 7 października 1993 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.²) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 1 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Izby w zakresie objętym nadzorem i kontrolą prowadzą działalność informacyjną, instruktażową i szkoleniową.”;

2) art. 4 otrzymuje brzmienie:

„Art. 4. 1. Izby są państwowymi jednostkami budżetowymi.

2. Działalność izb, o której mowa w art. 1 ust. 4, może być prowadzona odpłatnie. Dochody z tego tytułu mogą stanowić dochody własne izby przeznaczone na sfinansowanie wydatków bieżących i majątkowych z tytułu działalności informacyjnej, instruktażowej lub szkoleniowej, z wyłączeniem finansowania wynagrodzeń osobowych.

¹ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

² Uwaga przy ostatecznej legislacji projektu: W niniejszym przypisie należy wymienić kompletnie źródła publikacji zmian do ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

3. O utworzeniu odrębnego rachunku dochodów i wydatków, o którym mowa w ust. 2, decyduje prezes izby za zgodą ministra właściwego do spraw administracji publicznej.”;
- 3) w art. 11 ust. 1:
- a) pkt 3 otrzymuje brzmienie:
„3) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek i poręczeń”;
 - b) po pkt 5 dodaje się pkt 5a w brzmieniu:
„5a) zasad i zakresu przyznawania ulg w zapłacie należności stanowiących dochód budżetu jednostki samorządu terytorialnego”;
- 4) w art. 12 po ust. 4 dodaje się ust. 5 w brzmieniu:
„5. Przepisy ust. 1-4 stosuje się odpowiednio do postępowania nadzorczego w sprawie uznania za nieważną w całości lub w części uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego zmieniającej uchwałę budżetową”;
- 5) po art. 12 dodaje się art. 12a w brzmieniu:
- „Art. 12. 1. Izba, prowadząc postępowanie nadzorcze w sprawie uznania uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany za nieważną w całości lub w części, wskazuje nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia.
2. Jeżeli organ właściwy w wyznaczonym terminie nie usunie nieprawidłowości, o których mowa w ust. 1, kolegium izby orzeka o nieważności uchwały w całości lub w części.
3. W sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, o której mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio art. 12 ust. 4.”;
- 6) art. 13:
- a) pkt 8 otrzymuje brzmienie:
„8) wydawanie opinii o wniosku komisji rewizyjnej organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie absolutorium”;
 - b) po pkt 8 dodaje się pkt 8a w brzmieniu:
„8a) wydawanie opinii o uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego o nieudzieleniu absolutorium organowi wykonawczemu tej jednostki”;

- c) pkt 9 otrzymuje brzmienie:
 - „9) wydawanie opinii w sprawach dotyczących powiadomień przez skarbnika (głównego księgowego budżetu jednostki samorządu terytorialnego) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika, zgodnie z odrębnymi ustawami”;
- 7) w art. 18 ust. 1:
 - a) po pkt 1 dodaje się pkt 1a treści następującej:
 - „1a) orzekanie, że uchwałę lub zarządzenie z art. 11 ust. 1 wydano z naruszeniem prawa”;
 - b) pkt 2 otrzymuje brzmienie:
 - „2) rozpatrywanie odwołań od uchwał składów orzekających oraz uchwał komisji, o której mowa w art. 17 ust. 1 pkt 10”;
- 8) w art. 19 ust. 3 otrzymuje brzmienie:
 - „3. W sprawach, o których mowa w art. 13 pkt 8 i 8a, izby wydają opinię w terminie 14 dni”;
- 9) w art. 20:
 - a) po ust. 1 dodaje się ust. 1a, 1b i 1c w brzmieniu:
 - „1a. Odwołanie od opinii składu orzekającego może wnieść:
 - 1) organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, w zakresie opinii w sprawach z art. 13 pkt 1, 3-5 oraz pkt 10-13,
 - 2) organ wykonawczy i komisja rewizyjna organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, w zakresie opinii w sprawach z art. 13 pkt 8,
 - 3) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego i organ wykonawczy tej jednostki, w zakresie opinii z art. 13 pkt 8a.
 - 1b. Odwołanie od opinii komisji, o której mowa w art. 13 pkt 9 może wnieść wójt (burmistrz lub prezydent miasta), starosta lub marszałek województwa, albo skarbnik jednostki samorządu terytorialnego.
 - 1c. Przepisy ust. 1a i 1b stosuje się odpowiednio do związków międzygminnych i związków powiatów”;
 - b) ust. 2 otrzymuje brzmienie:
 - „2. Odwołanie od opinii wydanej przez skład orzekający w sprawach określonych

w art. 13 pkt 3-5, 8 i 8a rozpatrywane jest przez kolegium izby, nie później niż w terminie 14 dni od daty jego wniesienia”;

10) po art. 20 dodaje się art. 20a w brzmieniu:

„Art. 20a. 1. Od uchwały kolegium izby wydanej w sprawie rozpatrzenia odwołania od opinii składu orzekającego z art. 13 pkt 1, 4, 5 i 13 organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

2. Wójtowi gminy (burmistrzowi lub prezydentowi miasta), staroście lub marszałkowi województwa oraz skarbnikowi jednostki samorządu terytorialnego przysługuje skarga do sądu administracyjnego na uchwałę kolegium izby wydaną w rozpatrzeniu odwołania od opinii z art. 13 pkt 9.

2. Skargę do sądu administracyjnego z ust. 1 i 2 wnosi się w terminie 30 dni od otrzymania uchwały kolegium izby za pośrednictwem kolegium izby.

3. Podstawą wniesienia skargi z ust. 1 i 2 może być zarzut naruszenia prawa przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

4. Przepisy ust. 1-3 stosuje się odpowiednio do organów wykonawczych, przewodniczących organu wykonawczego oraz skarbników związków międzygminnych i związków powiatów”.

11) w art. 25b uchyla się ust. 3.

12) po art. 25b dodaje się art. 25c w brzmieniu:

„Art. 25c. 1. Od uchwały kolegium izby oddalającej zastrzeżenie do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym podmiotowi, który wniósł zastrzeżenie, przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

2. Skargę wnosi się w terminie 30 dni od otrzymania uchwały kolegium izby za pośrednictwem kolegium.

3. Podstawą wniesienia skargi może być zarzut naruszenia prawa przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

4. Wniesienie skargi zawiesza bieg terminu o którym mowa w art. 9 ust. 3, do czasu uprawomocnienia się orzeczenia sądu.

5. W sprawach rozpatrzenia skargi na uchwałę z ust. 1 sąd administracyjny wyznacza rozprawę nie później niż w ciągu 30 dni od dnia wpłynięcia skargi do sądu”.

Art. 2.

W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.³) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 91 po ust. 4 dodaje się ust. 4a i 4b w brzmieniu:

- a) „4a. Do rozstrzygnięcia organu nadzoru z ust. 4 stosuje się odpowiednio ust. 2a i 3”;
- b) „4b. Rozstrzygnięcie, o którym mowa w ust. 4 organ nadzoru wydaje w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia”;

2) w art. 98 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy, w tym rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 91 ust. 4, art. 96 ust. 2 i art. 97 ust. 1, a także stanowisko zajęte w trybie art. 89, podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia”.

Art. 3.

W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 595, z późn. zm.⁴) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 79 po ust. 4 dodaje się ust. 4a i 4b w brzmieniu:

- a) „4a. Do rozstrzygnięcia organu nadzoru z ust. 4 stosuje się odpowiednio ust. 2a i 3.”;
- b) „4b. Rozstrzygnięcie, o którym mowa w ust. 4 organ nadzoru wydaje w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały”;

2) w art. 85 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące powiatu, w tym rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 79 ust. 4, art. 83 ust. 2 i art. 84 ust. 1, a także stanowisko zajęte w trybie art. 77b, podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem, w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia”.

³ Uwaga przy ostatecznej legislacji projektu: W niniejszym *przypisie* należy wymienić kompletnie źródła publikacji zmian do ustawy o samorządzie gminnym.

⁴ Uwaga przy ostatecznej legislacji projektu: W niniejszym *przypisie* należy wymienić kompletnie źródła publikacji zmian do ustawy o samorządzie powiatowym.

Art. 4.

W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2013 r. poz. 596, z późn. zm.⁵) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 82 po ust. 5 dodaje się ust. 5a i 5b w brzmieniu:
 - a) „5a. Do rozstrzygnięcia organu nadzoru z ust. 5 stosuje się odpowiednio ust. 3 i 4”;
 - b) „5b. Rozstrzygnięcie, o którym mowa w ust. 5 organ nadzoru wydaje w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały”;
- 2) w art. 86 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące województwa, w tym rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 82 ust. 5, art. 84 ust. 2 i art. 85 ust. 1, a także stanowisko zajęte w trybie art. 80a, podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia”.

Art. 5.

W ustawie z dnia 27 sierpnia 2019 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.⁶) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) po art. 11 a dodaje się art. 11b w brzmieniu:

„11b. Regionalne izby obrachunkowe mogą gromadzić na odrębnym rachunku bankowym środki pozyskane z odpłatnej działalności informacyjnej, instruktażowej lub szkoleniowej, na zasadach określonych w ustawie z dnia 7 października 1994 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r., poz. 112, z późn. zm.⁷).”;
- 2) w art. 230:
 - a) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Opinię do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, przedstawionego wraz z projektem uchwały budżetowej, regionalna izba obrachunkowa wydaje ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przestrzegania

⁵ Uwaga przy ostatecznej legislacji projektu: W niniejszym *przypisie* należy wymienić kompletnie źródła publikacji zmian do ustawy o samorządzie województwa.

⁶ Uwaga przy ostatecznej legislacji projektu: W niniejszym *przypisie* należy wymienić kompletnie źródła publikacji zmian do ustawy o finansach publicznych.

⁷ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w /.../ (należy w tym miejscu wymienić kompletnie źródła publikacji zmian do Dziennika Ustaw z tekstem jednolitym ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych).

przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania”;

b) ust. 4 otrzymuje brzmienie

„4. Regionalna izba obrachunkowa na podstawie przyjętej przez jednostkę samorządu terytorialnego wieloletniej prognozy finansowej oraz uchwały budżetowej przedstawia opinię w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań, o której mowa w art. 226 ust. 1 pkt 6.”;

c) po ust. 4 dodaje się ust. 4a w brzmieniu:

„4a. Opinia, o której mowa w ust. 4, publikowana jest przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania od regionalnej izby obrachunkowej, na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782).”;

3) w art. 240a po ust. 10 dodaje się ust. 11 w brzmieniu:

„11. Program postępowania naprawczego oraz opinia regionalnej izby obrachunkowej o tym programie publikowane są przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego w terminie 7 dni od dnia otrzymania opinii izby, na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782).”;

4) uchyla się art. 246,

5) w art. 271 ust. 1 pkt 6 otrzymuje brzmienie:

„6) wnioskiem komisji rewizyjnej w sprawie udzielenia absolutorium dla zarządu oraz opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym wniosku”.

Art. 6.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

Uzasadnienie

1. Zakres i przedmiot zmian

Celem projektowanej ustawy jest uporządkowanie i uzupełnienie dotychczasowych przepisów związanych z kompetencjami regionalnych izb obrachunkowych (RIO). Nowelizacja obejmuje przepisy ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach (uRIO), ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (uSG), ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (uSP) i ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (uSW). Zmienianymi są także niektóre przepisy wyrażające kompetencje RIO z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (uFP).

Celami szczegółowymi ustawy nowelizującej są:

- I. Uporządkowanie i uzupełnienie przepisów kompetencyjnych dotyczących:
 - nadzoru RIO nad uchwałami i zarządzeniami organów JST, regulowanego przepisami uRIO oraz przepisami ustaw ustrojowych prawa samorządowego (tj. w uSG, uSP i uSW),
 - podejmowania przez RIO opinii i stanowisk z przepisów uRIO oraz z przepisów uFP,
 - rozpatrywania przez kolegium RIO odwołań od opinii oraz zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych.
- II. Poszerzenie zakresu ochrony sądowej JST z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP poprzez wprowadzenie możliwości wnoszenia:
 - skargi do sądu administracyjnego na uchwałę kolegium RIO z art. 11 ust. 3 uRIO w zw. z art. 91 ust. 4 uSG, art. 79 ust. 4 uSP i art. 82 ust. 5 uSW (zmiana dotyczy również tego rodzaju rozstrzygnięć podejmowanych przez wojewodów),
 - skargi do sądu administracyjnego na uchwałę kolegium RIO wydaną w rozpoznaniu odwołania od opinii składu orzekającego oraz opinii komisji z art. 17 ust. 1 pkt 10 uRIO,
 - skargi do sądu administracyjnego na uchwałę kolegium RIO wydaną w rozpoznaniu zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych.

Dodatkowym celem noweli jest:

- III. Uściślenie przepisu art. 271 uFP określającego materiały, z jakimi zapoznaje się organ stanowiący JST przed podjęciem uchwały absolutoryjnej.

Należy stanowczo podkreślić, że projektowane przepisy dotyczą wyłącznie zwiększenia sprawności funkcjonalnej RIO i uporządkowania relacji prawnych między RIO i JST w zakresie ogólnie rozumianego nadzoru i kontroli gospodarki finansowej. Natomiast nowelizacja, za wyjątkiem zapisów o rachunku dochodów własnych z art. 4 uRIO, nie wprowadza zmian do w tych przepisach uRIO, jakie traktują o ustroju i organizacji wewnętrznej RIO.

2. Uporządkowanie przepisów dotyczących nadzoru RIO nad legalnością uchwał i zarządzeń organów JST

Nadzór RIO nad uchwałami i zarządzeniami organów JST regulowany jest przepisami uSG, uSP i uSW, które określają:

- obowiązek przekazywania do wojewody i RIO uchwał objętych nadzorem wojewody oraz uchwał i zarządzeń objętych nadzorem RIO (art. 90 uSG, art. 78 uSP, art. 81 uSW),
- procedurę podejmowania rozstrzygnięcia nadzorczego o stwierdzeniu nieważności uchwały (lub zarządzenia) z art. 91 uSG, art. 79 uSP, art. 82 uSW,
- możliwość wydawania przez organ nadzoru orzeczenia, że uchwałę lub zarządzenie wydano z „(nieistotnym) naruszeniem prawa” – z art. 91 ust. 4 uSG, art. 79 ust. 4 uSP, art. 82 ust. 5 uSW,
- możliwość występowania przez organ nadzoru do sądu administracyjnego o stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia (art. 93 uSG, art. 81 uSP, art. 82c uSW),
- możliwość wnoszenia przez JST skargi do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie organu nadzoru (art. 98 ust. 1 uSG, art. 85 ust. 1 uSP, art. 86 ust. 1 uSW).

Dodatkowo, w zakresie nadzoru RIO nad uchwałami i zarządzeniami organów JST obowiązują następujące regulacje uRIO:

- określenie uchwał i zarządzeń organów JST objętych nadzorem RIO (art. 11 ust. 1 uRIO),
- określenie sytuacji, gdy RIO zastępczo ustala budżet JST (art. 11 ust. 2 i 2a uRIO),
- wskazanie na możliwość wydawania orzeczeń o nieistotnym naruszeniu prawa (art. 11 ust. 3 uRIO),
- określenie szczególnej procedury nadzoru RIO nad uchwałą budżetową JST (art. 12 uRIO).

Wymienione powyżej przepisy proponuje się uściślić oraz uzupełnić.

*2.1. Poszerzenie zakresu przedmiotowego uchwał i zarządzeń objętych nadzorem RIO
(art. 1 pkt 3 noweli)*

Proponuje się dokonanie zmiany w dotychczasowym przepisie art. 11 ust. 1 uRIO, aby nadzorem RIO objąć uchwały organów JST dotyczące: (1) udzielania poręczeń oraz (2) zasad i zakresu przyznawania ulg w zapłacie należności stanowiących dochód budżetu JST.

Zgodnie z dotychczasowym przepisem art. 11 ust. 1 pkt 3 uRIO, nadzorem RIO objęte są również uchwały w sprawie udzielania pożyczek z budżetu JST. Tak samo jak skutki udzielonej „pożyczki” na finanse JST działa „udzielanie poręczeń”. Poręczenia, zgodnie z art. 243 uFP podlegają ograniczeniom w planowaniu skutków z tego tytułu w rocznej uchwale budżetowej. Dlatego za celowe należy uznać objęcie uchwał o poręczeniach nadzorem RIO, tym bardziej, że niektóre kolegia RIO podejmują w tym względzie rozstrzygnięcia nadzorcze. Objęcie nadzorem RIO uchwał dotyczących „zasad i zakresu udzielania ulg w zakresie zobowiązań/należności stanowiących dochody budżetu JST”, jest konsekwencją objęcia ustawowym nadzorem RIO uchwał dotyczących „zasad i zakresu udzielania dotacji z budżetu JST” (art. 11 ust. 1 pkt 4 uRIO). Tak jak dotacje są szczególnym przejawem transferu (wydatku nie-nabywczego), jaki jest objęty nadzorem RIO, tak samo uchwały prawa miejscowego dotyczące „ulg”, jako szczególna postać pomniejszenia środków publicznych budżetu JST, powinny zostać objęte badaniem legalności ze strony RIO (propozycja dodania do art. 11 ust. 1 uRIO – przepisu pkt 4a).

2.2. Uporządkowanie przepisu art. 12 uRIO dotyczącego szczególnej procedury nadzorczej w zakresie uchwał budżetowych JST (art. 1 pkt 4 noweli)

Co do zasady, tryb prowadzenia przez organ postępowania nadzorczego regulują odpowiednie przepisy uSG, uSG i uSW. Przewidują one szczególne „terminy zawite” dla organu nadzoru, na skutek których rozstrzygnięcie nadzorcze organ nadzoru może (musi) wydać najpóźniej po upływie 30 dni od dnia spływu uchwały (zarządzenia) organu JST. Odstępstwem od tego jest szczególna procedura z art. 12 uRIO, która dotyczy literalnie „uchwały budżetowej”. Zgodnie z art. 12 ust. 1 uRIO, kolegium izby w specjalnym orzeczeniu wszczyna postępowanie o stwierdzenie nieważności uchwały budżetowej, wskazuje naruszenia prawa i sposób ich usunięcia oraz wyznacza termin do zmiany uchwały budżetowej. Zgodnie z art. 12 ust. 4 uRIO, wskazanie nieprawidłowości i sposobu jej usunięcia zawiesza bieg terminów 30-dniowych na stwierdzenie nieważności wadliwej uchwały, o których mowa w art. 91 ust. 1 uSG, art. 79 ust. 1 uSP i art. 82 ust. 1 uSW.

Mając na uwadze praktykę RIO i orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych, za celowe uznaje się dodanie do art. 12 uRIO, dodatkowego ust. 5, który to zapis wskazywałby jednoznacznie, że norma z art. 12 uRIO dotyczy również uchwał organu stanowiącego JST o zmianie uchwały budżetowej.

2.3. Wprowadzenie specjalnej procedury kwestionowania przez RIO legalności uchwały organu stanowiącego JST o wieloletniej prognozie finansowej i uchwały zmieniającej (art. 1 pkt 5 noweli)

Zgodnie z przepisami procedury nadzorczej z uSG, uSP i uSW, o stwierdzeniu nieważności uchwały organu stanowiącego JST w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (wpf) i uchwały ją zmieniającej, kolegium RIO powinno orzekać w terminie 30 dni od spływu uchwały. Wskazać w tym miejscu należy, że bardzo często wadom uchwał o wpf towarzyszą równolegle stwierdzane nieprawidłowości w uchwale budżetowej lub uchwale zmieniającej budżet. Jak wcześniej wskazano, procedura postępowania o stwierdzenie nieważności uchwały budżetowej JST lub uchwały zmieniającej przewiduje szczególny jej przebieg oraz wydłużony termin jej prowadzenia z art. 12 uRIO. Celowe zatem jest wprowadzenie analogicznej (do powyższej) procedury dotyczącej unieważniania uchwał o wpf, w drodze dodania nowego art. 12a uRIO.

2.4. Uściślenie przepisów o właściwości kolegium RIO do wydania rozstrzygnięć o nieistotnym naruszeniu prawa (art. 1 pkt 7 lit. a noweli)

Powołane przepisy uSG, uSP, uSW i art. 11 ust. 3 uRIO przewidują, że w przypadku, gdy uchwała lub zarządzenie organu JST narusza prawo w sposób „nieistotny”, Izba wydaje w tym względzie stosowne rozstrzygnięcie stwierdzające, że uchwałę (zarządzenie) wydano z naruszeniem prawa.

Przepisy uRIO nie określają organu RIO, który jest właściwy do wydawania rozstrzygnięć z art. 11 ust. 3 uRIO. Proponuje się uzupełnić zapis art. 18 ust. 1 uRIO o dodatkowy „pkt 1a”, który regulowałby w tym względzie właściwość kolegium RIO. Rozwiązanie to odpowiada praktyce przyjętej w 16 RIO, że orzeczenie takie wydaje kolegium RIO.

3. Uściślenie i uzupełnienie przepisów traktujących o opiniach RIO i odwołaniu od opinii do kolegium RIO

W przepisach art. 13 uRIO przewidziano liczne opinie wydawane przez każdą izbę. Do RIO należy:

- wydawanie, na wniosek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów,
- wydawanie opinii o przedkładanych projektach uchwał budżetowych,
- wydawanie opinii o przedkładanych informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze,
- wydawanie opinii o przedkładanych sprawozdaniach z wykonania budżetu wraz z informacjami o stanie mienia i objaśnieniami,
- wydawanie opinii o wnioskach komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium oraz opinii o uchwale rady gminy w sprawie nieudzielenia absolutorium,
- wydawanie opinii o przedkładanych projektach uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,
- wydawania opinii o programach postępowań naprawczych jednostek samorządu terytorialnego.

O opiniach RIO stanowią również niektóre przepisy uFP. Przepisy dotyczące rodzajów i przedmiotu opinii nie w całości są poprawne i dlatego wymagają częściowych zmian.

3.1. Uporządkowanie przepisów o opiniach RIO w sprawach absolutoryjnych JST (art. 1 pkt 6 lit. a i b oraz pkt 8 noweli)

Zgodnie z przepisami uSG, uSP i uSW, komisja rewizyjna organu stanowiącego JST przekazuje do RIO, w celu zaopiniowania, wniosek w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu JST z tytułu realizacji budżetu. W przepisie art. 13 pkt 8 uRIO, przewidziano tego rodzaju opinie, jaką podejmują składy orzekające kolegium RIO.

W art. 13 pkt 8 uRIO, przewidziano również odrębną opinię, która dotyczy uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium (o jakiej mowa również a art. 28a uSG). Ostatnio wymieniony zapis dotyczy odrębnego rodzaju opinii, niż opinie o wnioskach komisji rewizyjnych, a ponadto pomija fakt podejmowania tego rodzaju opinii dotyczących uchwały organu stanowiącego powiatu i uchwał organu stanowiącego województwa o nieudzieleniu absolutorium organowi wykonawczemu z art. 30 ust. 2 uSP i art. 34 ust. 3 uSW. Tych ostatnio wymienionych opinii RIO nie określono w art. 13 uRIO. Stąd propozycja, aby

dotychczasowy pkt 8 art. 13 uRIO określał jedynie opinie o wnioskach komisji rewizyjnych. Natomiast kwestię opinii RIO dotyczącej uchwały o odmowie absolutorium powinny zostać zapisane samodzielnie w dodanym zapisie „pkt 8a” art. 13 uRIO. Proponuje się w konsekwencji dostosować art. 19 pkt 3 uRIO, w którym mowa o 14-dniowym terminie dla wydania przez RIO opinii tak, aby nowy zapis (po zmianie art. 13 uRIO) dotyczył, tak jak dotychczas, opinii o wniosku komisji rewizyjnej oraz opinii o uchwale o odmowie absolutorium.

3.2. Nadanie formy „opinii” orzeczeniom RIO w sprawach z art. 13 pkt 9 uRIO (art. 1 pkt 6 lit. c noweli)

Zgodnie z przepisami uSG, uSP i uSW, Skarbnik JST, który odmówił zwierzchnikowi kontrasygnaty, zobowiązany jest jej dokonać na jego polecenie, a wówczas o udzielonej kontrasygnacie powiadamia organ stanowiący JST i RIO. Organ stanowiący JST, z zasady jest właściwy do powoływania i odwoływania Skarbnika JST na wniosek (odpowiednio) wójta gminy, starosty lub marszałka województwa. Odmowa kontrasygnaty może więc skłonić wójta, starostę lub marszałka województwa do wystąpienia do organu stanowiącego o odwołanie skarbnika. Dlatego orzeczenie RIO dotyczące zasadności odmowy kontrasygnaty ma istotne znaczenie dla należytego rozdziału ustawowej funkcji Skarbnika od uprawnień organu wykonawczego JST w zakresie gospodarki finansowej.

W związku z powiadomieniem RIO, powołana przez Prezesa RIO „komisja” rozpatruje zasadność odmowy kontrasygnaty z art. 13 pkt 9 uRIO.

Przepisy uRIO nie określają formy dla orzeczenia RIO w sprawie takiego rozpoznania odmowy kontrasygnaty. Za celowe należy uznać nadanie mu formy „opinii”, od której można byłoby wnosić odwołanie do Kolegium RIO. Nadanie formy „opinii” wymaga stosownego zapisu w art. 13 pkt 8 uRIO, w jakim posłużono by się słowem „opinia”.

Od opinii komisji służyłoby odwołanie do kolegium RIO.

3.3. Wprowadzenie odwołania do kolegium RIO od każdej opinii składu orzekającego

W art. 20 ust. 1 uRIO, jest mowa o możliwości wnoszenia odwołań do kolegium RIO od opinii składów orzekających. Z kolei przepis art. 18 ust. 1 pkt 2 uRIO, przewiduje właściwość kolegium RIO w rozpoznawaniu odwołań od opinii określonych w art. 20 ust. 2 uRIO (nie są to wszystkie z opinii składów orzekających).

Zasadnym wydaje się dokonanie zmiany w pkt 2 art. 18 ust. 1 uRIO, aby prawo do wniesienia odwołania od opinii dotyczyło każdej opinii składu orzekającego oraz opinii komisji

właściwej do rozpoznawania powiadomień Skarbnika JST o odmowie kontrasygnaty (z art. 17 ust. 1 pkt 10 i znowelizowanego art. 13 pkt 9 uRIO).

3.4. Określenie podmiotów właściwych do wnoszenia do kolegium RIO odwołania od opinii składu orzekającego (art. 1 pkt 9 noweli)

Dotychczasowe przepisy uRIO oraz przepisy ustaw szczególnych, nie określają podmiotu, któremu służy legitymacja prawna do wniesienia odwołania do kolegium RIO od opinii składu orzekającego. Braki te są dotkliwe, np. w zakresie opinii o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego. Z przepisów nie wynika, komu służy tutaj odwołanie: komisji, organowi stanowiącego czy również organowi wykonawczemu JST, którego przecież dotyczy wniosek absolutoryjny komisji rewizyjnej.

Proponuje się w tym względzie dodanie do art. 20 uRIO dodatkowego „ust. 1a, 1b i 1c”. Proponuje się również zmiany w dotychczasowym „ust. 2” uściślające termin dla kolegium RIO na rozpoznanie odwołania od opinii składów orzekających.

4. Poszerzenie zakresu ochrony sądowej JST poprzez wprowadzenie nowych rodzajów skargi do sądu administracyjnego na orzeczenia RIO oraz uporządkowanie kwestii prawnych skargi do sądu na orzeczenie o nieistotnym naruszeniu prawa

Zgodnie z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, samodzielność JST podlega ochronie sądowej. W opracowanym projekcie ustawy nowelizującej proponuje się w tym względzie poszerzenie dotychczasowego zakresu skargi JST na niektóre orzeczenia RIO.

4.1. Wprowadzenie dopuszczalności skargi JST do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie organu nadzoru o nieistotnym naruszeniu prawa (art. 2, art. 3 i art. 4 noweli)

Zgodnie z przepisami art. 98 ust. 4 uSG, art. 79 ust. 4 uSP i art. 82 ust. 4 uSW, organ nadzoru stwierdzając, że akt JST nie zawiera wady skutkującej jego nieważnością, ale zawiera nieistotne naruszenia prawa, ogranicza się do stwierdzenia, że uchwałę lub zarządzenie organu JST wydano z naruszeniem prawa.

Proponuje się zawarcie w trzech ustawach ustrojowych prawa samorządowego wyraźnych zapisów o możliwości wniesienia skargi przez JST na rozstrzygnięcie organu nadzoru,

wskazujące na nieistotne naruszenie prawa, drogą odpowiednich „dopisków” do dotychczasowych przepisów: art. 98 ust. 1 uSG, art. 85 ust. 1 uSP i art. 86 ust. 1 uSW.

Proponuje się w tym względzie także uzupełnienie przepisów dotyczących czynności nadzorczych o przepisy określające treść, tryb i termin podjęcia rozstrzygnięcia przez RIO lub wojewodę o nieistotnym naruszeniu prawa – drogą uzupełnienie dotychczasowych zapisów art. 91 uSG, art. 79 uSP i art. 82 uSW.

4.2. Wprowadzenie sądowej kontroli uchwał Kolegium RIO wydanych w rozpoznaniu odwołań od niektórych opinii RIO (art. 1 pkt 10 noweli)

Opinie składów orzekających oraz uchwały Kolegium RIO wydane w rozpoznaniu odwołań od tych opinii wyrażają interpretacje prawne dotyczące tego, jak JST ma postępować w sposób zgodny z prawem. Z ocenami tymi nie zawsze zgadza się organ JST, czego dowodem są odwołania do kolegium RIO od opinii składów orzekających. Od ocen prawnych kolegium RIO wyrażonych w rozpoznaniu zaskarżonych opinii nie służą dalsze środki zaskarzania. Dlatego za celowe dla urzeczywistnienia ogólnej zasady z art. 165 ust. 2 Konstytucji należy uznać wprowadzenie możliwości wnoszenia przez zainteresowanego skargi na uchwałę kolegium RIO wydaną w rozpoznaniu odwołania od opinii składu orzekającego. Zamiana znalazłaby wyraz w dodanym „art. 20a” uRIO. Przedmiotem skargi na uchwałę kolegium RIO byłby zarzut „naruszenia prawa przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie”.

4.3. Wprowadzenie możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego przez JST uchwał kolegium RIO wydanych w rozpoznaniu zastrzeżeń JST do wniosków pokontrolnych (art. 1 pkt 11 i 12)

Orzecznictwo NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych wyklucza możliwość, aby pod aktualnie obowiązującymi przepisami JST mogła skarżyć do sądu uchwałę kolegium RIO wydaną w rozpoznaniu zastrzeżeń JST do wniosków pokontrolnych.

Jeśli w trakcie kontroli w JST, RIO stwierdza naruszenia prawa, formułuje wystąpienie pokontrolne, wskazujące rodzaj i skalę nieprawidłowości oraz sposób ich usunięcia. Zastrzeżenie do zaleceń wnoszone do kolegium RIO świadczą, że nie zawsze JST zgadza się z ww. ocenami. Przedmiotem zarzutu przeciwko wnioskowi pokontrolnemu jest naruszenie prawa poprzez błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie przepisu do kontrolowanej

sytuacji. Po zakończeniu sprawy JST musi określić RIO, w jaki sposób zastosowała się do wskazanych wniosków pokontrolnych.

Mając na uwadze konstytucyjną zasadę z art. 165 ust. 2 oraz znaczenie wniosków pokontrolnych RIO do oceny merytorycznej osób piastujących w JST kluczowe funkcje, zasadne jest wprowadzenie możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwał kolegium RIO z art. 25b uRIO. Wymagałoby to dodania po art. 25b uRIO dodatkowego „art. 25c”.

Za celowe należy również uznać uporządkowanie w art. 25b uRIO zapisu „ust. 3”. Zapis ten ogranicza możliwość udziału podmiotu wnoszącego zastrzeżenia w posiedzeniu kolegium RIO, co zapewnia poniekąd ogólny zapis art. 18 ust. 3 uRIO. Przepis ten znosi również w sprawach rozpoznawania zastrzeżeń od wniosków pokontrolnych działanie ogólnej zasady głosowania uchwał kolegium z art. 18 ust. 2 uRIO (wprowadza *zwykłą większość głosów* w miejsce *bezwzględnej większości głosów*).

5. Uściślenie procedury podejmowania uchwały absolutoryjnej przez organ stanowiący JST (art. 5 pkt 5 noweli)

W przepisach ustawy o finansach publicznych, które dotyczą absolutorium, znajduje się istotna nieścisłość w obrębie art. 270 uFP. W procedurze skwitowania RIO podejmuje opinię o sprawozdaniach i opinię o wniosku absolutoryjnym komisji rewizyjnej organu stanowiącego JST. Natomiast w przepisie art. 271 ust. 1 uFP określono dokumenty, opinie RIO i wniosek komisji rewizyjnej z jakimi zapoznaje się organ stanowiący JST przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego.

W pkt 6 art. 271 ust. 1 uFP przewidziano, że jednym z takich dokumentów jest „stanowisko komisji rewizyjnej”. Prawo nie przewiduje takiego dokumentu, zaś właściwym byłby tutaj „wniosek komisji rewizyjnej w sprawie udzielania absolutorium”. Za celową uznać należy zmianę nieścisłego zapisu, aby wśród dokumentów i materiałów dostarczanych organowi stanowiącemu JST, ww. przepis wymieniał dosłownie „wniosek komisji rewizyjnej” przekazany organowi wraz z opinią jaką RIO musi wydać o takim wniosku w terminie do 14 dni od jego spłynięcia do RIO.

6. Uporządkowanie przepisów dotyczących publikacji niektórych opinii RIO (art. 5 pkt 2, 3 i 4 noweli)

Przepisy uFP przewidują, że opinie RIO dotyczące projektu wieloletniej prognozy finansowej (wpcf) oraz uchwalonej wpcf podlegają publikacji na stronach BIP prowadzonych przez właściwe JST.

Uchylenie art. 246 uFP spowoduje, że zniesie się obowiązek publikacji w BIP tam wymienionych opinii RIO dotyczących deficytu budżetowego JST.

Za celowe uznać należy zniesienie obowiązku publikacji w BIP opinii RIO o projekcie wpcf oraz zachowanie obowiązku publikacji opinii RIO o uchwalonej wpcf, drogą nowelizacji art. 230 ust. 3 i 4 uFP.

Celowe jest również zobowiązanie organu wykonawczego JST do publikacji w BIP programu postępowania naprawczego i opinii RIO o tym programie w drodze dodania do art. 240a uFP dodatkowego „ust. 11”.

7. Wzmocnienie działań szkoleniowych (oraz instruktażowo-doradczych) RIO poprzez reaktywację konstrukcji rachunku dochodów własnych (art. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 5 pkt 1 noweli)

Przepisy uRIO nakładają na każdą izbę doniosłe zadania w zakresie udzielania JST instruktażu, doradztwa oraz realizacji szkoleń dla JST z przepisów egzekwowanych w nadzorze i kontroli nad JST.

Proponuje się w tym względzie reaktywowanie funkcjonujących w izbach do końca 2010 r. rachunków dochodów własnych.

Instytucja rachunków dochodów własnych (dawniej: środków specjalnych) znana była praktyce administracji rządowej i JST do końca roku 2010. Stanowiła wyjątek od tzw. zasady budżetowania brutto (i zasady zupełności budżetu), według której całość dochodów pobranych przez jednostkę budżetową powinna być przekazania budżetowi na ogólne potrzeby wydatkowe całości podmiotów nim objętych. Odrębny (od środków budżetowych) rachunek dochodów własnych jednostki budżetowej może aktualnie funkcjonować w placówkach zagranicznych MSZ oraz w państwowych i w samorządowych jednostkach oświatowych.

Do końca roku 2010 rachunki takie mogły funkcjonować w RIO, na podstawie dotychczasowego „art. 1 ust. 4 uRIO”. Z dniem 1 stycznia 2011 r. zostały one zlikwidowane.

Aktualnie organizowane przez RIO szkolenia finansowane są kosztem innych wydatków RIO, a dochody z tego tytułu trafiają do budżetu państwa i „nie wracają” do izby celem finansowania kolejnych szkoleń, instruktażu, doradztwa.

Pozostawione w izbach dochody ze szkoleń i ewentualnej działalności wydawniczej odciążą budżet państwa i umożliwią przesunięcie środków dla RIO w budżecie państwa na działalność szkoleniową, na wzmocnienie działalności nadzorczej i kontrolnej RIO.

Zapisanie zmiany wymagałoby uzupełnień w „art. 4 uRIO”, jako przepisu określającego ustrój finansowy RIO. Zmiany dotyczyłyby w konsekwencji również uporządkowania treści art. 1 ust. 4 uRIO, aby wyszczególniał funkcję szkoleniowo-instruktażową RIO, z przesunięciem zasad finansowania szkoleń do przepisu finansowego, tj. art. 4 uRIO.

Dzięki finansowaniu ww. działalności z rachunku dochodów własnych, dotychczasowe (szczupłe) środki budżetowe na działalność szkoleniową RIO mogłyby zostać z pożytkiem przesunięte na wzmocnienie działalności nadzorczej i kontrolnej.

8. Wejście w życie przepisów noweli

Proponuje się w art. 6 ustawy, aby jej przepisy weszły w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Można natomiast rozważyć, aby przepisy poszerzające możliwość wnoszenia przez JST skarg do sądu administracyjnego na uchwały kolegium RIO w rozpoznaniu odwołań od opinii i zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych, wchodziły w życie po dłuższym okresie *vacatio legis*, który umożliwiłby podjęcie kroków dostosowawczych.

9. Skutki finansowe noweli

Wejście w życie znowelizowanych przepisów z zasady nie spowoduje większych wydatków budżetu państwa.

Co powinno się wyraźnie podkreślić, nowela nie spowoduje żadnych skutków ilościowych i jakościowych dla dochodów i wydatków budżetów JST.

Nie należy spodziewać się drastycznego zwiększenia ze strony JST skarg do sądów administracyjnych na orzeczenia RIO, w stosunku do dotychczasowej liczby skarg, jakie prawo ograniczało do zaskarzania rozstrzygnięć nadzorczych (w roku 2013 odnotowano 75 skarg do WSA na rozstrzygnięcia RIO). Nowe skargi nie spowodują konieczności zwiększenia wydatków na sądownictwo administracyjne.

Bezzasadne jest również twierdzenie, izby ujednolicenie zasady, że JST może odwołać się do Kolegium RIO od każdej opinii RIO, miało spowodować dodatkowe koszty zwoływania posiedzeń i funkcjonowania kolegium RIO.

Jedynym pośrednim skutkiem dla budżetu państwa z tytułu projektowanej noweli jest założenie, że po reaktywacji rachunków dochodów własnych, poszczególne RIO zwiększą intensywność działalności szkoleniowej i instruktażowej, a dochody z tego tytułu nie spłyną do budżetu państwa. Biorąc pod uwagę kwotę dotychczasowych dochodów budżetu państwa pozyskiwaną z działalności szkoleniowej RIO po roku 2010, stwierdzić należy, że pomniejszenie dochodów budżetu państwa z działalności szkoleniowej RIO, umożliwi zarazem przesunięcie dotychczasowych (szczupłych) wydatków budżetowych z działalności szkoleniowej na rzecz poprawy finansowania środkami budżetowymi działalności nadzorczej i kontrolnej RIO.

IV. Podsumowanie oraz uwagi odnośnie procesu legislacyjnego w zakresie uchwalenia projektowanej ustawy

Przedstawiona w rozdziale II diagnoza wskazuje na zagrożenia dysfunkcjonalnością RIO w relacjach do JST. Proponowane środki naprawcze dotyczą sfery „zewnętrznej” działalności RIO wobec JST i nie wprowadzają konkretnych, poza nielicznymi (tj. rachunek dochodów własnych), propozycji zmian w prawie dotyczącym organizacji wewnętrznej RIO.

Opracowany projekt ustawy nowelizującej jest dogodny z punktu widzenia interesów JST, ale i korzystny na miarę jakości i sprawności RIO w realizacji swoich ustawowych funkcji.

Przepisy projektowanej noweli wiążą się w pewnym zakresie z innymi projektami nowelizacji ustaw, nad którymi obecnie pracuje Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

W toku prac Sejmu znajduje się projekt Prezydenta RP *Ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw* (druk sejmowy nr 1699) – dalej: *projekt prezydencki*. Projekt wpłynął do Sejmu w dniu 30 sierpnia 2013 r. i na dzień dzisiejszy (8.12.2014 r.), po pierwszym czytaniu na posiedzeniu Sejmu w dniu 27 września 2013 r., znajduje się nadal w „wysłuchaniu publicznym”. W dniu 11 czerwca 2014 r. do Sejmu wpłynęło stanowisko Rządu odnośnie ww. projektu prezydenckiego.

W projekcie prezydenckim proponuje się m. in. reformę postępowania nadzorczego regulowanego trzema ustawami ustrojowymi prawa samorządowego (uSG, uSP i uSW). Projekt nie zakłada natomiast żadnych zmiany dotychczasowego katalogu uchwał i zarządzeń JST objętych nadzorem RIO (z art. 11 ust. 1 uRIO).

Opracowany tutaj, projekt nowelizacji uRIO oraz innych ustaw, gdyby Sejm podjął prace nad projektem prezydenckim i uchwaliał właściwą mu ustawę, wymagałby zmian w zakresie przepisów traktujących o orzeczeniu organu nadzoru o nieistotny naruszeniu prawa, a w ślad za tym należałoby zrezygnować z proponowanej instytucji skargi do sądu administracyjnego na takie orzeczenie wojewody lub RIO (projekt prezydencki proponuje rezygnację z takich orzeczeń organów nadzoru).

Należy zaznaczyć, że w projekcie prezydenckim proponuje się również daleko idące zmiany w zakresie procedury zatwierdzania sprawozdań rocznych i udzielania absolutorium organowi wykonawczemu (zmiany w przepisach uSG, uSP, uSW, uFP i uRIO). Absolutorium przyjmowałoby postać oceny formalnej dokonywanej przez RIO, natomiast organ stanowiący dokonywałby skwitowania całości działalności rocznej organu wykonawczego. Dojście do głosu tego rodzaju rozwiązań wymagałoby wycofania się w opracowanym projekcie zmiany

uRIO (jw.) z regulacji problematyki absolutoryjnej, skoro miałyby ją regulować przepisy ww. projektu ustawy prezydenckiej.

Reasumując, opracowany projekt *Ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz niektórych innych ustaw*, poza niewielkimi związkami z projektem prezydenckim, nie zazębia się z innymi projektami ustaw pozostającymi aktualnie w sejmowym procesie legislacyjnym. Przesądza to o możliwości prowadzenia prac nad nim w Sejmie, równoległe do prac nad projektem prezydenckim.