

JERZY MAŁECKI

Z PROBLEMATYKI NADZORU NAD FINANSAMI KOMUNALNYMI

Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Polsce w 1990 r.¹ podyktowane było przede wszystkim względami politycznymi. Przyjęty tryb prac legislacyjnych spowodował szereg potknięć, przejawiających się m.in. w niejasnych sformułowaniach przepisów prawnych, sprzecznych rozwiązaniach czy też w powstawaniu określonych luk w prawie. Niektóre z tych potknięć legislacyjnych są na tyle istotne, iż podważają racjonalny porządek państwa prawnego.

Zasadniczym błędem praktyki legislacyjnej było to, iż w fazie dyskusji i uchwalania ustawy o samorządzie terytorialnym najważniejsze kwestie decydujące o istocie samorządu, a mianowicie finansowe podstawy ich działalności, odłożono do późniejszych ustawowych uregulowań. Powołane więc w połowie 1990 r., w miejsce rad narodowych, nowe organizacje publicznego zarządu spraw lokalnych tylko z nazwy przypominają samorząd terytorialny. Zgodnie bowiem z art. 33 ust. 1 ustawy z 10 V 1990 r. (przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych²) nowo powołane gminy do dnia 31 XII 1990 r. działają w oparciu o dotychczasowe przepisy o gospodarce finansowej rad narodowych. W literaturze przedmiotu od szeregu lat powszechnie wskazywano na to, że ubezwłasnowolnienie organów lokalnych po 1950 r. najskuteczniej przeprowadzano za pomocą rozwiązań prawnofinansowych. Po chwilowej euforii czasu wyborów wiele rad gmin i radnych wskazuje na nieadekwatność obowiązujących rozwiązań prawnofinansowych, wysyłając szereg petycji do wszelkich możliwych organów państwowych.

Art. 63 ustawy o samorządzie terytorialnym stanowi, iż w odrębnych ustawach uregulowane być mają tak zasadnicze kwestie gospodarki finansowej gmin, jak: sposób powoływania, organizacja i szczegółowe zasady działania regionalnych izb obrachunkowych; podatki, opłaty i wpływy

¹ Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.

² Dz.U. 1990, nr 32, poz. 191.

uznane za dochody gmin; ogólne zasady procedury budżetowej w gminach, gospodarki finansowej i rachunkowości publicznej oraz jednolitej klasyfikacji budżetowej; warunki zaciągania pożyczek przez gminy.

Na skutek opieszałego trybu prac Ministerstwa Finansów nad konstruowaniem nowego systemu finansowego gminy samorządnej, proponowane rozwiązania charakterystyczne są dla dotychczasowego „modelu radzieckiego” — regulacje prawne gospodarki finansowej gmin w 1991 r. pozostają więc ułomne, częściowe, tymczasowe. I tak np. zarządy gmin nie były w stanie opracować projektów budżetów na 1991 r. w terminie wyznaczonym przez art. 52 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym (do 15 XI roku poprzedzającego rok budżetowy) i przedłużonego następnie ustawą z 10 XI 1990 r.³ do dnia 20 XII 1990 r. Do dnia 20 XII 1990 r. nie weszły w życie ani tymczasowa ustawa o dochodach i subwencjonowaniu gmin w 1991 r., ani też nowe prawo budżetowe. Uchwalona dopiero 21 XII 1990 r. ustawa o podatkach i opłatach lokalnych wymaga zatwierdzenia przez Senat. Do łaski marszałkowskiej nie został przez rząd skierowany projekt ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. W tej sytuacji zgodnie z art. 51 ust. 1 i art. 53 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym brakowało podstaw prawnych do prowadzenia gospodarki finansowej gmin po dniu 1 I 1991 r.

Zgodnie z państwową teorią samorządu terytorialnego⁴ — to państwo powołuje do życia samorząd, wyposażając go w odpowiedni zakres uprawnień i obowiązków, określając zakres i formy nadzoru nad jego działalnością. Państwo ponosi też odpowiedzialność za ramy prawne działania samorządu lub brak takich ram prawnych.

Problematyka prawna nadzoru nad samorządem miała wcale obszerną literaturę w okresie II Rzeczypospolitej⁵. Spory budziła wtedy nie tyle sama konieczność nadzoru nad związkami komunalnymi, co zakres owej interwencji i prawne kryteria wglądu. Sam system nadzoru nad samorządem terytorialnym stanowił mozaikę złożoną z różnych instytucji prawnych państw zaborczych, ukształtowanych pod wpływem roz-

³ Dz.U. 1990, nr 79, poz. 467.

⁴ Zob. J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 22 i n.; T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego* [Warszawa 1928, s. 124 i n.]; M. Jaroszyński, *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1936, s. 6 - 8; A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932, s. 5 i n.

⁵ J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931; W. Maisel, *Wojewódzkie sądy administracyjne w drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa-Poznań 1976; B. Wasiutyński, *Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych*, Poznań 1937.

maitych koncepcji prawnoustrojowych⁶. Na tle ówczesnych rozwiązań prawnych pozytywnie należało więc ocenić nadzór w sprawach finansowych nad związkami komunalnymi. Ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z 11 VIII 1923 r.⁷ i rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 17 VI 1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne⁸ nie tylko kodyfikowały podstawy gospodarki finansowej samorządu terytorialnego, ale również ujednolicały nadzór finansowy na terytorium całego kraju. W oparciu o powyższe przepisy kodyfikujące gospodarkę finansową związków komunalnych oraz ustawę z 23 III 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego⁹, ówczesne prawo przewidywało trzy zasadnicze grupy prawnych środków nadzorczych: środki o charakterze kontrolnym, środki o charakterze organizacyjnym (np. przymusowy wpis do preliminarza budżetowego związku samorządowego kwoty na pokrycie wydatków związanych z wykonaniem zadań ustawowych), środki o charakterze restrykcyjnym (np. zatwierdzanie uchwał organów samorządowych w sprawach finansowych, zawieszanie takich uchwał, unieważnianie uchwał organów samorządowych w sprawach finansowych). Nadzór sądowy ze strony Najwyższego Trybunału Administracyjnego sprowadzał się do badania legalności aktów administracyjnych administracji samorządowej¹⁰.

Obecnie obowiązująca ustawa o samorządzie terytorialnym problematyce nadzoru nad działalnością komunalną poświęca m. in. rozdział 10 (art. 85-101). Organami mającymi sprawować nadzór nad działalnością komunalną są przede wszystkim Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, regionalne izby obrachunkowe, Naczelny Sąd Administracyjny (art. 93), a ponadto mogą nimi być: Sejm (art. ust. 1), wojewódzkie sejmiki samorządowe (art. 77 ust. 1 pkt 6 i art. 93 ust. 2) oraz właściwi ministrowie w zakresie spraw zleconych. W zakresie spraw nadzoru finansowego szczególną rolę przypisuje się regionalnym izbom obrachunkowym. Pozycja izb obrachunkowych w świetle przepisów ustawy samorządowej jest jednak zupełnie niejasna, a niektóre rozwiązania są niezgodne względem siebie. I tak art. 62 ustawy o samorządzie terytorialnym przewiduje, iż kontrolę gospodarki finansowej gmin i ich związków sprawować mają

⁶ A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Wrocław—Warszawa 1984, s. 58 - 72.

⁷ Dz.U. 1923, nr 94, poz. 747.

⁸ Dz.U. 1924, nr 51, poz. 522.

⁹ Dz.U. 1933, nr 35, poz. 294.

¹⁰ J. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925, s. 199 i n.

regionalne izby obrachunkowe, których prezesów powołuje premier. Natomiast art. 86 ustawy o samorządzie terytorialnym przewiduje, że regionalne izby obrachunkowe sprawować mają nadzór jedynie w zakresie spraw budżetowych. Sformułowania powyższych dwóch artykułów ustawy samorządowej nasuwają zastrzeżenia z dwóch zasadniczych przyczyn.

Po pierwsze — muszą występować istotne wątpliwości co do roli, jaką mają spełniać regionalne izby obrachunkowe w stosunku do gmin: mają być organami kontroli *sensu stricto* czy też organami nadzoru. Kontrola finansowa, najogólniej rzecz biorąc, polega na porównaniu określonego stanu rzeczywistego, zaistniałego w ramach działalności finansowej gminy ze stanem założonym, wyznaczonym przez prawo do zrealizowania¹¹. Stan założony stanowi jednocześnie wzór działalności w ramach publicznej działalności finansowej gminy i jest równocześnie kryterium oceny zaistniałej w tym zakresie rzeczywistości. W świetle ustaleń doktryny¹², nadzór finansowy to nie tylko porównanie stanu założonego z rzeczywistym i jego ocena — to coś znacznie więcej. Nadzór polega jeszcze na tym, iż na określonym organie ciąży odpowiedzialność prawna za przebieg i wyniki nadzorowanej działalności, stąd organowi nadzorującemu przysługują różnego rodzaju uprawnienia i obowiązki wydawania aktów władczych (w formie decyzji administracyjnej, orzeczenia sądowego czy uchwały) co do określonego trybu zachowania się. Wydaje się więc, że ustawodawca niewłaściwie posługuje się w art. 62 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym słowem „kontrola” i że winna w tym miejscu być użyta nazwa „nadzór”.

Po drugie — art. 62 i 86 ustawy o samorządzie terytorialnym różnią się co do zakresu przedmiotowego nadzoru, jaki ma być sprawowany przez regionalne izby obrachunkowe. I tak art. 62 przewiduje, by instytucje te zajmowały się „gospodarką finansową gmin”, natomiast art. 86 przewiduje dla nich jedynie nadzór w zakresie spraw budżetowych. Zachowanie tego rodzaju zapisu i ścisła jego wykładnia językowa oznaczałaby, że regionalne izby obrachunkowe nie mogłyby interweniować i uchylać albo stwierdzać nieważność uchwał organów gminy w przypadkach naruszania prawa przy stanowieniu np, samoistnych podatków i opłat. Organem nadzorczym w tych sytuacjach byłby Prezes Rady Ministrów i wojewoda, co wydaje się sprzeczne z ekonomiką działania organów państwowych.

¹¹ Zob. L. Kurowski, H. Sochacka-Krysiak, *Kontrola finansowa*, Warszawa 1976, s. 17 i n.

¹² Zob. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 76 i n.

Konieczna jest więc nowelizacja art. 86 ustawy o samorządzie terytorialnym w ten sposób, iż słowa „... w zakresie spraw budżetowych”... zastępuje się zwrotem „... w zakresie spraw finansowych”¹³.

Ideę sprawowania nadzoru nad gospodarką finansową gmin przez regionalne izby obrachunkowe zaczerpnięto ze wzorów francuskich¹³. 24 regionalne izby obrachunkowe zostały utworzone we Francji stosunkowo niedawno, bo na podstawie ustawy z 2 III 1982 r. przy okazji reformy systemu zarządu lokalnego i podstaw finansowych samorządu. Regionalne izby obrachunkowe są tam specjalnymi sądami finansowymi, powołanymi do nadzoru nad gospodarką finansową wspólnot terytorialnych, ich zakładów publicznych i podporządkowanych im przedsiębiorstw. Członkami regionalnych izb obrachunkowych są nieusuwalni sędziowie, absolwenci elitarnej Krajowej Szkoły Administracji (ENA). Przy każdej izbie znajduje się urząd rzecznika interesu publicznego złożony z komisarzy rządu, wywodzących się z grona sędziów. Technika działania francuskich izb obrachunkowych sprowadza się nie tylko do działań władczych (wydawania orzeczeń), ale ponadto cały szereg działań ma charakter informacyjny, oceniający czy też inspirujący. Istotny jest również wpływ Najwyższej Izby Obrachunkowej, jako najwyższej instytucji sądownictwa finansowego we Francji na regionalne izby obrachunkowe w zakresie stosowania technik kontroli administracyjnego wykonania budżetu, jak i rachunkowego wykonania operacji finansowych. Zasadniczo regionalne izby obrachunkowe orzekają w składach trzyosobowych, w ważniejszych sprawach składy są liczniejsze.

Wydaje się, że w chwili obecnej przeniesienie francuskich regionalnych izb obrachunkowych w ich modelowym ujęciu na grunt polski jest praktycznie niewykonalne z uwagi na zupełnie inną strukturę organów państwowych i samorządowych w obydwu państwach, odmienne zakresy kompetencji, brak w Polsce osób o odpowiednim przygotowaniu do pełnienia służby sędziego finansowego. Być może w przyszłości będzie można wrócić do interesującej koncepcji regionalnych izb obrachunkowych jako specjalnych sądów, gdy studia ukończą absolwenci polskiej Krajowej Szkoły Administracji w Warszawie.

Z punktu widzenia merytorycznego i historycznego błędna wydaje się również poselska koncepcja regionalnych izb obrachunkowych jako przybudówki Najwyższej Izby Kontroli (druk sejmowy nr 492 z 27 VII 1990 r.). Najwyższa Izba Kontroli, jak wskazuje sama nazwa i zakres uprawnień tej instytucji, zawsze była tylko organem kontroli, a nie nad-

¹³ Zob. E. Ruśkowski, *Podstawowe problemy prawne finansów lokalnych we Francji*, Białystok 1983; P. M. Gaudement, *Finanse publiczne*, Warszawa 1990, 8. 279 i n.

zoru parlamentu. Wszelkie więc poselskie propozycje usytuowania Najwyższej Izby Kontroli, i to jeszcze przed zmianą Konstytucji, nie mogą abstrahować od naszych narodowych i historycznie ukształtowanych wzorców. Trudno więc sobie wyobrazić, by Najwyższa Izba Kontroli jako organ kontrolny Sejmu, miała jednocześnie środki władczego oddziaływania na gminy i występowała jako strona w procesach finansowych przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Z tego też względu za problematyczne można uznać przejściowe rozwiązanie zawarte w art. 73 ustawy o prawie budżetowym (druk Senatu R.P. nr 370), iż do czasu uchwalenia odrębnej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zadania tych izb określone w ustawie z 8 III 1990 r. o samorządzie terytorialnym wykonuje Najwyższa Izba Kontroli, nie dłużej jednak niż do 31 III 1991 r.

Nietrafne wydaje się również przy kształtowaniu nadzoru nad gospodarką finansową gmin sięganie w szerszym zakresie do niektórych rozwiązań stosowanych w okresie międzywojennym, a mianowicie reaktywowanie tzw. Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego. Warto w tym miejscu przypomnieć, że związek ten został powołany do życia rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej dopiero 24 X 1934 r.¹⁴ dla przeciwdziałania rozrzutnej i niecelowej gospodarce finansowej związków samorządowych, dla radykalnego przezwyciężenia katastrofalnego stanu ówczesnych finansów komunalnych. Sam Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego był osobą prawa publicznego. Zadaniem jego była kontrola finansowej i gospodarczej działalności związków samorządowych, związków międzykomunalnych oraz zakładów i przedsiębiorstw. Ten obligatoryjny związek rewizyjny obejmował z mocy prawa: wojewódzkie związki samorządowe, powiatowe związki samorządowe i miasta wyłączone z powiatów (z wyjątkiem m. Warszawy), Bank Gospodarstwa Krajowego. Członkami tego związku nie były więc z mocy prawa gminy wiejskie i miejskie. Koszty funkcjonowania związku rewizyjnego pokrywane były ze składek członkowskich. Istotny wpływ na funkcjonowanie tego związku rewizyjnego posiadał premier oraz minister spraw wewnętrznych¹⁵.

Art. 15 rozporządzenia Prezydenta z 24 X 1934 r. stanowił, iż obok Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego o kompetencjach samokontrolujących nadal utrzymuje się kompetencje i uprawnienia władz sprawujących nadzór nad związkami samorządowymi, międzykomunalnymi oraz ich przedsiębiorstwami i zakładami. Takie uprawnienia nadzorcze nad samorządem terytorialnym w zakresie ich gospodarki finansowej wy-

¹⁴ Dz.U. 1934, nr 94, poz. 847.

¹⁵ Dz.U. 1935, nr 34, poz. 244.

nikały z art. 36-42 cytowanej uprzednio ustawy z 11 VIII 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych i § 13 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 17 VI 1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne.

Wydaje się, że regionalne izby obrachunkowe powinny być ukształtowane w czekającej na uchwalenie w pierwszym kwartale 1991 r. odrębnej ustawie jako organy rządowo-samorządowe, działające kolegialnie, z przewagą tych ostatnich przy podejmowanych uchwałach. Do ich kompetencji winien należeć nadzór nad legalnością gospodarki finansowej gmin, a także pełnienie funkcji instruktażowej w tym zakresie. Obszar działania przyszłych regionalnych izb obrachunkowych mogłyby pokrywać się z terytorium przyszłych regionów. Być może ze względów organizacyjnych, w pierwszym etapie tworzenia, regionalnych izb obrachunkowych mogłyby być mniej, tzn., mogłyby one pokrywać się z terytorialnym zakresem działań Ośrodków Zamiejscowych Naczelnego Sądu Administracyjnego. Prezesa izby powoływałby Prezes Rady Ministrów, a wiceprezesa — Minister Finansów. Każdemu natomiast sejmikowi wojewódzkiemu przysługiwałoby prawo delegowania do izby spoza swego grona 2 przedstawicieli spośród osób o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych (wykształcenie wyższe prawnicze, administracyjne lub ekonomiczne oraz odpowiednia co najmniej pięcioletnia praktyka zawodowa). Regionalne izby obrachunkowe wykonywałyby swe funkcje nadzorcze w stosunku do gmin, związków i porozumień komunalnych poprzez uchwały zespołów trzyosobowych lub uchwały całego składu izby. W skład zespołów trzyosobowych wchodziłoby: prezes albo wiceprezes oraz 2 przedstawicieli sejmiku samorządowego spoza województwa, którego sprawa dotyczy. Funkcje kontrolne i instruktażowe pełniliby w regionalnych izbach obrachunkowych inspektorzy i komisarze będący pracownikami zatrudnianymi przez prezesa. Koszty funkcjonowania izb pokrywałyby budżet państwowy, w części Urząd Rady Ministrów.

Najważniejsze zadania regionalnych izb obrachunkowych w przyszłej ustawie można sprowadzić do następujących:

- nadzór uchwał organów gminy w sprawach finansowych,
- zaskarżanie uchwał organów gmin niezgodnych z prawem do Naczelnego Sądu Administracyjnego,
- ustalanie budżetów gmin w przypadku i na zasadach określonych w art. 53 ustawy o samorządzie terytorialnym,
- nadzór nad wykonywaniem przez gminę planu finansowego zadań zleconych,
- nadzór nad zaciąganiem pożyczek i kredytów przez gminy,
- nadzór nad przestrzeganiem dyscypliny budżetowej,
- ocena gospodarki finansowej gmin,

— pełnienie funkcji instruktojskich w stosunku do gmin.

Odrębnego opracowania wymaga też problematyka nadzoru nad finansową działalnością komunalną Naczelnego Sądu Administracyjnego.

SELECTED PROBLEMS OF SUPERVISION OVER COMMUNAL FINANCES

Summary

The creation of financial foundations of the activity of communes in Poland is well behind the political transformations. The legislator has made some mistakes in the legislative technique.

In 1991 two important statutes should be prepared and passed: the law on communal finances and the law on financial supervision over communes.

The article discusses different conceptions, as well as advantages and disadvantages of various supervisory solutions. The author postulates to vest supervisory powers in the organ appointed jointly by the self-government and the government. In future, it may be reasonable to create an independent financial court that would examine the legality of activity carried out by communal unions and units subordinated to these unions.