


Ryszard Paweł Krawczyk*

 <https://orcid.org/0000-0002-7068-0676>

Postępowanie naprawcze w jednostce samorządu terytorialnego

1. Z chwilą reaktywacji samorządu terytorialnego pierwsze ustawy o finansach publicznych (dalej u.f.p.) – z 26 listopada 1998 roku¹ oraz z 30 czerwca 2005 roku² – regulujące również gospodarkę finansową tego podmiotu, nie przewidywały konstrukcji, według których mogłaby być prowadzona sanacja finansów samorządu.

Dopiero artykuł 240a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych³ stanowi, że w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej (dalej WPF) lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242–244, oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego, kolegium regionalnej izby obrachunkowej wzywa jednostkę samorządu terytorialnego (dalej j.s.t.) do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu, w celu zaopiniowania, do regionalnej izby obrachunkowej w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania. Obecne brzmienie art. 240a jest inne niż jego pierwowzór. Ustawodawca, wprowadzając w 2009 roku nowe zasady gospodarki finansowej j.s.t., nie uzasadnił wyczerpująco skutków ustawy, a autor projektu – Ministerstwo Finansów – nie przedstawił samorządowi żadnych analiz finansowych. Artykuł 240a został wprowadzony do ustawy o finansach publicznych w 2013 roku na mocy art. 1 pkt. 19 ustawy zmieniającej u.f.p. z dnia 8 listopada 2013 roku⁴. Jak stwierdzał sam ustawodawca w uzasadnieniu do ustawy, wprowadzenie przepisów dotyczących postępowania naprawczego wynika z konieczności uregulowania sytuacji, w której poszczególne j.s.t. mogły nie spełniać relacji, o których była mowa w art. 242–243 u.f.p.⁵ Niewątpliwie o tak szybkiej

* Dr Ryszard P. Krawczyk – Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki.

1 Dz. U. nr 155, poz. 1014. Należy przypomnieć, że gospodarka gmin regulowana była do 1999 r. przez ustawę z dnia 5 stycznia 1991 r. *Prawo budżetowe* (Dz. U. z 1991 r., nr 4, poz. 18) w sposób fragmentaryczny w rozdziale 5 i 6.

2 Dz. U. nr 249, poz. 2104.

3 Dz. U. z 2019 r., poz. 869.

4 Dz. U. z 2013 r., poz. 1646.

5 Patrz: VI kadencja, druk sejmowy nr 1789, s. 27.

potrzebie wprowadzenia tego typu regulacji przekonała ustawodawcę analiza dokonana 20 czerwca 2013 roku przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych, przedstawiona na posiedzeniu Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu, wskazująca, że w 2014 roku 138, a w 2015 roku 67 j.s.t. nie będzie w stanie spełnić wymogów nowej ustawy⁶. Niestety brak dogłębnej analizy skutków nowelizacji z 2013 roku w krótkim czasie wymógł kolejną nowelizację art. 240a. Na mocy art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej u.f.p. z 9 maja 2014 roku⁷ do art. 240a dodano ustęp 9 i 10. Nowy art. 240a ust. 9 wskazywał, że zmiana budżetu j.s.t. ustalonego przez regionalną izbę obrachunkową (dalej RIO) bez zachowania relacji określonych w art. 242–244 u.f.p. nie może powodować zwiększenia stopnia niezachowania relacji wynikającej z tego budżetu. Brzmienie ust. 9 było reakcją na sygnalizacje zgłaszane przez poszczególne RIO Ministerstwu Finansów. Ustawodawca w uzasadnieniu do ustawy nowelizującej stwierdzał, że „wprowadzenie tej regulacji umożliwia dokonywanie przez j.s.t., która nie opracowała programu postępowania naprawczego lub nie uzyskała pozytywnej opinii RIO do programu, zmian budżetu ustalonego przez RIO bez zachowania relacji określonych w art. 242–244, z tym jednak zastrzeżeniem, że zmiany te nie mogą prowadzić do zwiększenia stopnia niezachowania tych relacji, wynikającego z budżetu ustalonego przez RIO”⁸. Nowy art. 240a ust. 10 u.f.p. wprost wskazywał, że do ustalenia zastępczego budżetu dokonywanego przez kolegium RIO na podstawie art. 240a ust. 8 stosuje się odpowiednio przepisy ust. 5 i 6 tego artykułu. Na takiej podstawie prawnej zależało bardzo regionalnym izmom obrachunkowym, ponieważ jej brak czynił ustalenia zastępcze budżetów j.s.t. bezprzedmiotowymi – nierealistycznymi i mało skutecznymi. Jak wskazał sam ustawodawca w uzasadnieniu do zmiany ustawy:

[...] w przeciwnym razie sytuacja prawna j.s.t. prowadzących postępowania naprawcze i j.s.t., które mimo stosownego wezwania kolegium właściwej RIO [przyp. aut.] nie przystąpiły do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego lub opracowały program nierokujący poprawy sytuacji, w którym RIO będzie ustalać budżet – byłaby diametralnie różna. Brak przedmiotowej regulacji mógłby spowodować, że po ustaleniu budżetu przez regionalną izbę obrachunkową (bez zachowania relacji z art. 242–244 u.f.p.) – j.s.t. nieprzystępująca na wezwanie do opracowania programu postępowania naprawczego nie byłaby związana żadnymi ograniczeniami w dokonywaniu wydatków, o których mowa w art. 240a ust. 5 i 6, a ponadto mogłaby nie zachowywać relacji wynikających z przepisów art. 242–244 ustawy o finansach publicznych⁹.

2. Załamanie się gospodarki finansowej j.s.t. można analizować na wielu płaszczyznach. Ustawodawca podchodzi do tego w sposób formalny, wskazując na

6 [http://www.rio.gov.pl/modules/Uploader/upload/Opracowanie art. 243_20.06.2013.pdf](http://www.rio.gov.pl/modules/Uploader/upload/Opracowanie%20art.%20243_20.06.2013.pdf) (dostęp 21.11.2019).

7 Dz. U. z 2014 r., poz. 911.

8 Patrz: VII kadencja, druk sejmowy nr 2259, s. 5 uzasadnienia.

9 Tamże, s. 5–6.

niemożność uchwalenia WPF lub budżetu oraz na niemożność realizacji zadań publicznych. Ten stan rzeczy wskazany przez ustawodawcę musi mieć swoje przyczyny. Wyróżniłbym trzy płaszczyzny tego stanu rzeczy.

- 1) Osobową – wynikającą z mentalności osób sprawujących funkcje publiczne. Część osób wykonujących funkcje organu wykonawczego w j.s.t. nastawiona jest na sukces ponad wszystko. W warunkach polskiego samorządu nie jest on mierzony szacunkiem dla przestrzegania prawa, ale liczbą inwestycji, które zostały zakończone w danej kadencji. Jak na razie nie prowadzimy w Polsce szacunków, czy samorząd w przyszłości będzie w stanie utrzymać obiekty użyteczności publicznej, wcześniej wybudowane. Modelowym i trochę niepokojącym przykładem ostatnich lat są tzw. orliki – boiska dla młodzieży budowane przy szkołach, praktycznie w każdej gminie. Rzecz charakterystyczna – inwestycje publiczne realizowane są za środki finansowe w znacznej części pożyczone w bankach. Z umów pożyczkowych na ogół wynika, że środki te mają być zwrócone po kilkunastu latach, już nie przez ekipę, która taką umowę podpisywała. Ponieważ proces ten w ostatnich latach zaczyna się pogłębiać – szczególnie w małych gminach, należałoby się zastanowić, czy nie wprowadzić procentowego limitu zwrotu pożyczek w ciągu 4-letniej kadencji. Brak tego typu ograniczeń spowoduje, że za kilka lat część samorządów stanie się jednostkami tylko administrującymi, a część stanie przed poważnym dylematem – skąd wziąć środki na spłatę skumulowanych zobowiązań.
- 2) Ekonomiczną – warunkowaną brakiem racjonalnej gospodarki finansowej oraz możliwościami dochodowymi danej j.s.t. Środki na rozwój pozyskiwane są przez zaciąganie kolejnych kredytów – co nie jest jeszcze same w sobie naganne. Problem rozpoczyna się dopiero wówczas, gdy j.s.t. traci kontrolę nad spiralą zadłużenia. Jest faktem, że przez przyczyny historyczno-polityczne społeczeństwo polskie startowało z niższego poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego. Stąd też dążność do szybkiego wyrównywania poziomu życia i zaspokajania potrzeb. Z tego punktu widzenia ustawodawca w obowiązujących przepisach finansowych celowo (nie zakładam, że przez niekompetencje lub brak wyobraźni) pozostawia luki prawne pozwalające zadłużać się ponad limity, które oficjalnie wynikają z obowiązującego ustawodawstwa¹⁰. Zapewne stąd też pojawiają się ciągle nowe pomysły legislacyjne proponujące obniżanie pułapu dopuszczalnego zadłużania się j.s.t.¹¹ Na marginesie należałoby wspomnieć, że sprawozdawczość niektórych j.s.t. – na szczęście nielicznych, wykazuje się wielką kreatywnością polegającą na zapominaniu o wpisaniu wszystkich zobowiązań do sprawozdań Rb.

10 R.P. Krawczyk, *Obejście obowiązującego prawa przez j.s.t. ujawniane podczas kontroli regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 3.

11 Przykładowo *Rekordowe długi w samorządach*, „Gazeta Prawna” z 31.12.2019 r.

Rozwiązaniem, które jest w praktyce stosowane to przerzucanie zobowiązań na spółki komunalne poprzez zlecenie wykonania zadań oraz tzw. umowy wsparcia.

- 3) Polityczną – wynikającą z nadziei umacniania zasady samodzielności j.s.t. poprzez pogłębianie procesów decentralizacyjnych i stosownie do tego żądanie zwiększania partycypacji finansowej j.s.t. w dochodach budżetu państwa. Jest to logiczne i oczywiste – więcej zadań dla samorządu – więcej środków finansowych w jego dyspozycji. Niestety w Polsce tak nie jest, czego najlepszym przykładem jest nieadekwatne finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej czy finansowanie szkolnictwa poprzez subwencje oświatową¹² – w lipcu 2019 roku w raporcie o stanie finansów j.s.t., Związek Miast Polskich stwierdził, że tzw. duże miasta ze środków własnych finansują funkcjonowanie oświaty w wysokości ok 54%. W latach 2017 i 2018 luka finansowa w oświacie wzrosła z 17,7 do 23,4 mld zł, co pokazano w opublikowanym w 2019 roku raporcie o finansowaniu oświaty. W roku 2019 pojawiły się również w sposób bardziej ostry, problemy niedofinansowaniu zadań zleconych, co zostało potwierdzone w raporcie NIK¹³.

Ale oznacza to również, że procesy recentralizacyjne czy żądania administracji rządowej większej partycypacji finansowej samorządu w finansowaniu zadań, które bezpośrednio do administracji samorządowej nie należą, muszą wywołać perturbacje w gospodarce finansowej j.s.t. Konsekwencje polityczne takich działań prowadzą do ograniczenia możliwości finansowych samorządu, przez co skutkują obniżeniem „standardu” wykonywania zadań publicznych, aż do ich zaprzestania. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że działania legislacyjne polskiego parlamentu w roku 2019 (częściowe obciążenie samorządu terytorialnego podwyżkami dla nauczycieli, obniżenie PIT-u wobec samorządu, przerzucanie na samorząd kosztów funkcjonowania SPZOZ) skutkować będą ograniczeniem działalności inwestycyjnej samorządu oraz kłopotami w równoważeniu budżetów w roku 2021 i następnych.

3. Do momentu pojawienia się art. 240a w ustawie o finansach publicznych ustawodawca o postępowaniu naprawczym w jednostce samorządu terytorialnego, wspominał wyłącznie w art. 224 u.f.p. Przepisy nie definiowały postępowania naprawczego, a sama ustawa o finansach publicznych stwierdzała, że j.s.t. może

12 H. Hendrysiak, *Jak oświata i płace minimalne drenują samorządową kasę*, „Samorząd Miejski” 2019, nr 9/264, s. 4; J. Proniewicz, *Konieczna większa kwota subwencji oświatowej*, „Samorząd Miejski” 2019, nr 10/265, 2019, s. 2.

13 Raport NIK z 27.09.2017 r. – *Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami*, <http://www.nik.gov.pl/nik-o-dotowanie-zadan-zleconych-samorzadom> (dostęp 21.11.2019).

być udzielona pożyczka z budżetu państwa, jeżeli realizuje postępowanie naprawcze lub do niego przystępuje. Analiza takiego programu musiała wskazywać, że:

- w wyniku jego realizacji w stopniu wysoce prawdopodobnym nastąpi poprawa sytuacji finansowej jednostki oraz skuteczności w wykonywaniu jej ustawowych zadań;
- najpóźniej na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki, zachowane zostaną zasady dotyczące dopuszczalnego poziomu zadłużenia;
- zapewniona zostanie spłata pożyczki, wraz z odsetkami.

Konstrukcja wniosku j.s.t. o udzielenie pożyczki z budżetu państwa wskazywała, że program naprawczy w j.s.t. jest jednym z elementów tego wniosku. Również ustawodawca żądał przedstawienia daleko rozbudowanej opinii regionalnej izby obrachunkowej, która winna zawierać następujące informacje:

- o przedkładanych przez organ wykonawczy j.s.t. sprawozdaniach z wykonania budżetu razem z informacjami o stanie mienia komunalnego wraz z objaśnieniami, za okres trzech lat poprzedzających rok budżetowy, w którym jest składany wniosek, przy czym za rok bezpośrednio poprzedzający – jeżeli takie dane są dostępne w czasie składania;
- o przedłożonej informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze roku budżetowego, w którym jest składany wniosek – jeżeli takie dane są dostępne w czasie składania wniosku;
- o możliwości sfinansowania deficytu budżetowego, dotyczącą roku budżetowego, w którym jest składany wniosek, oraz kolejnego roku – jeżeli opinia taka jest dostępna w czasie składania wniosku;
- o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej;
- w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu j.s.t. wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań – jeżeli opinia taka jest dostępna w czasie składania wniosku;
- o możliwości spłaty pożyczki z budżetu państwa;
- o przedłożonym przez organ wykonawczy j.s.t. projekcie uchwały budżetowej, dotyczącą roku budżetowego, w którym jest składany wniosek, oraz kolejnego roku – jeżeli opinia taka jest dostępna w czasie składania wniosku;

Trudno więc w ówczesnym stanie prawnym mówić o samodzielnej procedurze naprawczej wdrażanej przez j.s.t. w przypadku zagrożenia płynności finansowej. Samorządy w praktyce nie chciały podejmować uchwał w sprawie postępowania naprawczego bez zamiaru ubiegania się o pożyczkę z budżetu państwa. Znanymi są tego rodzaju przypadki, pomimo wniosków kierowanych przez regionalne izby obrachunkowe do organów stanowiących j.s.t. o przygotowanie programu naprawczego. Należy przypomnieć, że kłopoty z uchwaleniem przez j.s.t. budżetów na rok 2011 wynikały z rezygnacji z jednolitych wskaźników zadłużenia j.s.t. w wysokości 60% długu liczonego od poziomu dochodów i 15% spłaty zadłużenia liczonego od planowanych dochodów. Ustawodawca poprzez art. 243 u.f.p. wprowadza indywidualny wskaźnik zadłużenia. Analiza Krajowej Rady Regionalnych

Izb Obrachunkowych wskazywała, że gdyby indywidualny wskaźnik zadłużenia wszedł w życie w 2011 roku to 108 samorządów nie byłoby w stanie uchwalić budżetu¹⁴. Ustawodawca w nowej ustawie z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, w przepisach przejściowych nie regulował sytuacji samorządów, które nie ze swojej winy znalazły się w sytuacji podmiotów, które nie mogą spełnić wymogów ustawy. Sytuacja ta nie usprawiedliwia jednak samorządów, mających cztery lata, aby przygotować się do indywidualnego wskaźnika zadłużenia, który zaczął obowiązywać dla budżetów na 2014 rok. Pomimo tego w dniu 10 czerwca 2011 roku KRRIO podjęła uchwałę nr 6 w sprawie kredytów konsolidacyjnych. W uchwale przyjęto założenie, że zaciągnięcie kredytu konsolidacyjnego na spłatę zaciągniętych zobowiązań przez j.s.t. jest możliwe przy spełnieniu warunków określonych w u.f.p., tzn. przy zachowania progów dopuszczalnego zadłużenia. KRRIO stanęła na stanowisku, że umowa o kredyt konsolidacyjny może być oparta na różnych konstrukcjach prawnych, takich jak np. odnowienie (art. 506–507 k.c.), wstąpienie w prawa zaspokojonego wierzyciela (art. 518 § 1 pkt 3 k.c.) podstawienie w prawa wierzyciela, zwalniające przejęcie długu (art. 519 k.c.), umowa o zwolnienie z długu (art. 392 k.c.), spełnienie świadczenia za dłużnika (art. 356 k.c.), a także inne umowy nienazwane lub mieszane. Konsolidacja długu była możliwa tylko wówczas, gdy wyżej wymienione umowy nie znajdują odzwierciedlenia w obrotach na rachunku bankowym j.s.t. – dłużnika (tzw. pozabilansowa operacja na długu), a także wówczas, gdy wprowadzie takie odzwierciedlenie nastąpi, lecz nie doprowadzi to do naruszenia progów dopuszczalnego zadłużenia¹⁵. Znaleźnienie rozwiązania przy zupełnej bierności Ministerstwa Finansów i Komisji Samorządu Terytorialnego Sejmu RP, a także negatywnej opinii Związku Banków Polskich pozwoliło nie wprowadzać programów naprawczych w zagrożonych j.s.t. Uwolniło to MF (Departament Samorządu Terytorialnego) i j.s.t. ze stosowania uciążliwych procedur naprawczych. Nie należy zapominać o fakcie, że budżet państwa od strony finansowej nie był przygotowany na udzielenie pożyczek tak dużej ilości j.s.t. Środki finansowe, jakie budżet państwa może przeznaczyć na udzielenie pomocy dla j.s.t., w których wdrażane są programy naprawcze corocznie określane są przez art. 8 p. 2c) ustawy budżetowej. W latach 2010–2012 wynosiły one po 30 mln zł, w roku 2013 – 100 mln zł, w 2014 – 400 mln zł, 2015 roku – 300 mln, od 2016 do 2019 roku po 200 mln zł. Należy przypomnieć, że zobowiązania miasta Grudziądz łącznie z zobowiązaniami spółki komunalnej wynosiły w połowie 2019 roku – 580 mln zł, a na koniec roku 2012 miasta Gorzów Wielkopolski – 270 mln zł. W jednym i drugim przypadku długi były konsekwencją bycia organem założycielskim dla

14 Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 r., Warszawa 2012, s. 184.

15 R.P. Krawczyk, *Funkcja informacyjna Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych*, [w:] *Samorząd – Finanse – Nadzór i kontrola*, red. R.P. Krawczyk, M. Stec, Warszawa 2013, s. 311–312.

SP ZOZ. Dane podają w celu uświadomienia, iż rezerwa w budżecie państwa na udzielenie pożyczki samorządom wdrażającym program naprawczy, będący skutkiem zadłużenia SP ZOZ na ogół jest niższa niż zobowiązania wymagalne szpitali.

4. Program postępowania naprawczego (sanacyjnego) w gospodarce finansowej j.s.t. obecnie jest mechanizmem ekonomiczno-prawnym, który ma umożliwić przyjęcie wieloletniej prognozy finansowej i budżetu w danej j.s.t. oraz umożliwić, na podstawie tych aktów (dokumentów) realizację zadań publicznych. Ustawodawca w sposób celowy w aktach prawnych, mówiąc o uchwalaniu wieloletniej prognozy finansowej i budżetu, wymienia ich kolejność w taki a nie inny sposób. Projekcja możliwości finansowych j.s.t. to właśnie wieloletnia prognoza finansowa, z którą muszą być zgodne wielkości zapisane w budżecie j.s.t. Wieloletnia prognoza finansowa (WPF) jest dokumentem o fundamentalnym znaczeniu dla finansów j.s.t. Ma być tak skonstruowana, by zapewnić przestrzeganie przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania. Jak słusznie zauważono w literaturze jest ona „dokumentem pierwotnym dla budżetu bieżącego i budżetów lat następnych”¹⁶. Kłopot polega na tym, że część polskich samorządów tego niuanisu nie chce zauważyć i w praktyce do nierealistycznych danych finansowych zawartych w budżetach dostosowuje dane z WPF. Filozofia tworzenia tych dokumentów jest zupełnie inna – najpierw opracowujemy realistyczną WPF, a dane w budżetach dostosowujemy do realnych możliwości z niej wynikających.

Przepisy ustawy o finansach publicznych w zakresie uchwalania budżetu j.s.t. oraz wieloletniej prognozy finansowej wymagają, aby akty te spełniały standardy wynikające z art. 242–244 ustawy o finansach publicznych. Oznacza to, że budżet j.s.t. po stronie wydatkowej i dochodowej winien się równoważyć, a planowane wydatki bieżące nie mogą być wyższe, niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p. Budżet j.s.t. winien nadto spełniać relację łącznej kwoty spłat rat kredytów i pożyczek, wykupu papierów wartościowych wyemitowanych przez j.s.t., potencjalnych spłat rat kwot wynikających z udzielonych poręczeń lub gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu. Relacja ta nie może przekroczyć średniej arytmetycznej obliczonej dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących j.s.t. powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów budżetu ogółem (od 2020 r. relację ujmować się będzie w perspektywie siedmioletniej).

5. Program postępowania naprawczego zgodnie z art. 240a u.f.p. uchwalany jest, jak zauważono wyżej, gdy j.s.t. nie może prawidłowo uchwalić budżetu, WPF oraz

16 W. Tarnowski, *Wieloletnia prognoza finansowa – fikcja czy instrument stabilizacji finansowej samorządu?* [polemika], „Finanse Komunalne” 2015, nr 5, s. 68–75.

gdy zagrożona jest realizacja zadań publicznych. O ile warunki brzegowe niemożności uchwalenia budżetu można zidentyfikować na gruncie u.f.p, o tyle z WPF mogą być już pewne kłopoty¹⁷. Zgodnie z art. 226 u.f.p. wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna. Obejmuje ona okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych (art. 227 u.f.p.), ale prognozę kwoty długu, która jest częścią WPF sporządza się na okres, na który zaciągnięto lub planuje się zaciągnąć zobowiązanie, a więc w praktyce nawet na okresy 30-letnie. Nie trzeba dodawać, że realizacyjność prognozy w okresie 30-letnim może być wątpliwa i ma wyłącznie charakter umowny. Podobny problem może być z określeniem przesłanki „zagrożenia realizacji zadań publicznych”. W Polsce, jak dotychczas nie określono standardów wykonywania zadań publicznych. To, że wykonywane są one na różnych poziomach w poszczególnych j.s.t. jest faktem, który trudno kwestionować.

Kolejnym problemem, który stwarza poważne kłopoty praktyczne jest odpowiedź na pytanie, co należy czynić, kiedy mimo dopuszczalności niespełnienia przesłanki z art. 242–244 u.f.p. uchwalenie budżetu i WPF z przyczyn ekonomiczno-prawnych wydaje się nieuzasadnione logicznie. Należy pamiętać, że zgodnie z art. 240a ust. 2 u.f.p. organ stanowiący uchwała program postępowania naprawczego na okres nie dłuższy niż okres kolejnych trzech lat budżetowych. Zauważmy, że w niektórych przypadkach może być to okres zbyt krótki, aby uzdrowić gospodarkę finansową j.s.t. tak, aby uchwała budżetowa i uchwała o WPF mogły spełniać wymogi ustawowe¹⁸. Niewątpliwie z tego założenia wyszedł ustawodawca, nie chcąc ratować gminy Ostrowice (woj. zachodniopomorskie) i przyjmując ustawę o charakterze indywidualnym likwidującą daną j.s.t.¹⁹

6. Z chwilą reaktywowania w Polsce samorządu terytorialnego w 1990 roku ustawodawca nie zakładał, że z przyczyn ekonomiczno-prawnych trzeba będzie podejmować decyzje o dalszym sensie istnienia danej jednostki samorządu

17 Na temat problemów z WPF, patrz: J. Kotlińska, *Wieloletnia prognoza finansowa – jak rozumieć przepisy ustawowe, aby je prawidłowo stosować*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 10, s. 3–23; J.M. Salachna, *Wieloletnia prognoza finansowa jako przedmiot kontroli i nadzoru regionalnych izb obrachunkowych*, tamże, s. 38–52; S. Srocki, *Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument stabilizacji finansowej samorządu*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 12, s. 5–14; W. Tarnowski, *Wieloletnia prognoza...*, s. 68–75.

18 Na temat rozwiązań naprawczych w niektórych państwach europejskich, patrz: International Seminar „Audit of Public Debt”, Warsaw, 17 May 2019 i prezentowane tam wystąpienia, w szczególności Ch. Melly, M. Roten, *Corrective measures related to an over-indebtedness of a municipality. Role of the audit institution. Audit Office of the Canton of Valais (Switzerland)*, <http://eurorai.org?PDF/pdf%20seminar%20Warsaw-diaporama%20%20MELLY%20%20M%20ROTEN-EN.pdf> (dostęp 29.11.2019).

19 Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim (Dz. U. z 2018 r., poz. 1432).

terytorialnego. Mówiąc wprost ustawodawca nie zakładał, że j.s.t. w Polsce może stać się bankrutem. W niektórych państwach europejskich, np. we Francji, takie przypadki mają miejsce. Struktura administracyjna państwa polskiego nie ma charakteru stałego i ze względów społeczno-politycznych może podlegać zmianom²⁰. Stanowisko tego rodzaju prezentował w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny²¹ i trudno się z nim nie zgodzić. Ustrojodawca w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku w art. 15 stwierdza, że ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej, a zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględnia więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewnia jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. Te elementy, będące swoistymi wyróżnikami, wpływające na liczbę gmin (w 1990 r.) oraz liczbę powiatów i województw (w 1998 r.) w różnym stopniu były brane pod uwagę podczas tworzenia struktury samorządu terytorialnego w Polsce²². Przykładowo, gdyby tylko względy ekonomiczne – zdolność do wykonywania zadań publicznych były brane po uwagę, to w 1999 roku powiatów powinno być od 112 do 120. Na tę liczbę wskazywały symulacje ekonomiczne, które prowadzono, m.in. w Ministerstwie Finansów w 1998 roku. Ustawodawca początkowo więc nie zwracał zbytniej uwagi na problemy ekonomiczne, przed jakimi może stanąć samorząd. Wydawało się nawet, że tego typu kwestie w państwowym modelu samorządu wprost nie będą go dotyczyć. Ustawodawca mechanizmy nadzorcze w 1998 roku budował więc według kryteriów *stricte* politycznych. Widać to wyraźnie w określeniu przesłanek, które mogły wówczas spowodować we wszystkich trzech szczeblach samorządu rozwiązanie przez Sejm organu stanowiącego. Przypomnijmy, że konstrukcje dla rady gminy, powiatu, województwa – co do skutków były takie same – rozwiązanie organu stanowiącego, ale co do przyczyn – odmienne – ustawy ustrojowe dotyczące samorządu terytorialnego preferowały stopniowalne naruszenie prawa. Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów mógł rozwiązać organ stanowiący województwa – sejmik wojewódzki – jeżeli ów naruszył Konstytucję lub rażąco albo wielokrotnie naruszył ustawy, radę powiatu – jeżeli ta rażąco naruszyła Konstytucję lub ustawy; radę gminy – jeżeli ta w sposób powtarzający się naruszyła Konstytucję lub ustawy. Te zróżnicowane ustawowe kryteria nadzorcze zostały dopiero ujednoczone w 2001 roku i stały się zgodne z brzmieniem art. 171

20 Por. K. Byjoch, J. Sulimierski, J. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 22.

21 Wyrok TK z dnia 4.11.2003 r., K1/4, OTK-A 2003, nr 5 poz. 85; wyrok TK z dnia 7.12.2005 r., Kp 3/65, OTK-A 11/2005, poz. 131.

22 Konsekwencje niedostosowania struktury administracyjnej do możliwości finansowych j.s.t. bardzo rzadko stają się przedmiotem debat politycznych, a ewentualne zapowiedzi zmniejszenia liczby j.s.t., jako politycznie niepopularne nie są w praktyce realizowane – por. wypowiedź ministra administracji i cyfryzacji M. Boniego ze stycznia 2013 r., <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorząd/artykuły/672906> (dostęp 21.11.2019).

ustawy zasadniczej, który stanowi, że rozwiązanie organu stanowiącego samorządu terytorialnego możliwe jest, gdy ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy.

Niewątpliwie naruszenie norm budowanych z wykorzystaniem ustawy o finansach publicznych może być podstawą do stosowania drastycznych środków nadzoru jakie posiada w swym arsenale Prezes Rady Ministrów według art. 85 ustawy o samorządzie województwa²³, art. 84 ustawy o samorządzie powiatowym²⁴ i art. 97 ustawy o samorządzie gminnym²⁵. Akty nadzoru podejmowane przez premiera w takim przypadku wynikają z faktu powstania w j.s.t. stanu nierokującego szybkiej poprawy i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy samorządu. Obie przesłanki muszą występować łącznie, co oznacza, że w tym przypadku nie chodzi wyłącznie o kryterium legalizmu, lecz również o skuteczność działania organów samorządu terytorialnego²⁶. Uwaga ta jest o tyle istotna, że kiedy od 2014 roku pojawił się w u.f.p. art. 240a²⁷, ustawodawca nie wiązał z faktem odmowy opracowania i uchwalenia programu naprawczego przez j.s.t. żadnych sankcji. Budżet w takim przypadku był ustalany przez kolegium regionalnej izby obrachunkowej i mógł on nie spełniać relacji określonych w art. 242 244 u.f.p. Na temat potrzeby ustalenia w takim przypadku WPF ustawodawca milczał – oznaczało to, że j.s.t. mogła funkcjonować bez prognozy.

7. Nie ma wątpliwości, że program postępowania naprawczego winien w sposób trwały doprowadzić do uzdrowienia gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Przepisy prawne, według których takie programy winny być konstruowane obowiązują już od 1 stycznia 2010 roku i związane są z wejściem w życie nowej wówczas ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku²⁸. W latach 2012–2017 w Polsce 60 j.s.t. realizowało programy naprawcze, w dwóch kolejnych latach ich liczba wzrosła o kolejne 12 j.s.t. Do roku 2017 regionalne izby obrachunkowe opracowały 68 raportów o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. W roku 2018 ich liczba wzrosła o kolejne cztery²⁹. Oznacza to, że nie wszystkie raporty znajdowały swoje kolejne rozwiązanie w uchwaleniu programu naprawczego.

Z danych wynikających z kontroli NIK (niestety realizowanej na małej próbie badawczej 15 jednostek) – „Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2016” wynikało, że 9 z 15 kontrolowanych

23 Dz. U. z 2013 r. poz. 596 ze zm.

24 Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.

25 Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

26 Z. Leoński, *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z 8 marca 1990 r., „Państwo i Prawo”* 1990, nr 12, s. 52–60.

27 Zmiana ustawy o finansach publicznych z 28 grudnia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 1646).

28 Tekst jedn. Dz. U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240.

29 Zob. Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2018 roku. Warszawa 2019, s. 115.

programów naprawczych było przygotowanych nierzetelnie, w sposób niezgodny z ustawą o finansach publicznych, działania naprawcze określone w ośmiu programach naprawczych nie przyniosły oczekiwanych efektów finansowych, w 66,7% (10 programów) nie realizowano naprawy finansów jednostki zgodnie z harmonogramem, a część samorządów zrezygnowała z ich realizacji lub zastępowała je innymi przedsięwzięciami. NIK zwróciła również uwagę, że podczas stosowania przepisów u.f.p. wystąpiły problemy interpretacyjne oraz niespójność przepisów ustawy o finansach publicznych. W związku z zakończoną kontrolą Najwyższa Izba Kontroli wydała rekomendacje dla regionalnych izb obrachunkowych w postaci żądania precyzyjnego weryfikowania zgodności programów naprawczych z wymogami u.f.p. oraz zwracania szczególnej uwagi, w trakcie opiniowania projektów programów naprawczych, na rzetelność planowanych przedsięwzięć w zakresie terminów ich realizacji, zakładanych efektów finansowych i sposobu ich obliczania. Skierowano również wnioski do ministra finansów o wyeliminowanie niespójności przepisów art. 224 i 240a u.f.p., dotyczących okresu uchwalania programu naprawczego i okresu, na jaki może być przyznawana pożyczka z budżetu państwa o charakterze wspomagającym dla j.s.t. realizującego program naprawczy.

NIK wskazywała również, że należy, dokonując w tym zakresie nowelizacji u.f.p., jasno określić, że pożyczka taka jest wyłączona z ograniczeń dotyczących niezaciągania w okresie realizacji programu naprawczego nowych zobowiązań. NIK wskazywała także, że należy w przepisach precyzyjnie określić datę zakończenia programu naprawczego³⁰. Te wskazania najwyższego organu kontroli były m.in. jednym z argumentów dokonania nowelizacji dotychczasowej ustawy o finansach publicznych w dniu 14 grudnia 2018 roku³¹. Wydaje się, że po raz pierwszy mamy do czynienia z kompleksowym spojrzeniem na gospodarkę finansową j.s.t., które w znacznym stopniu ogranicza możliwości znajdowania luk prawnych umożliwiających zadłużanie się j.s.t. poza regulacjami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych. Należy więc spojrzeć na programy naprawcze finansów j.s.t. w sposób kompleksowy, nie tylko poprzez analizę rozwiązań prawnych, które wskazują na procedury, jakie należy stosować uchwalając program naprawczy, ale również należy widzieć rozwiązania prawne, które mają zapobiegać stanowi uzasadniającemu wnioskowanie o opracowanie programu naprawczego. Temu służyć m.in. uszczelnianie systemu finansów publicznych poprzez przyjmowanie coraz to bardziej restrykcyjnych rozwiązań prawnych, które mają zapobiegać nadmiernej zadłużaniu się j.s.t. Z tej perspektywy niewątpliwie należy spojrzeć na nowelizację ustawy o finansach publicznych z 2018 roku.

30 Informacja o wynikach kontroli: *Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego*. Departament Budżetu i Finansów, Warszawa, marzec 2018, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,16321,vp,18846.pdf> (dostęp 21.11.2019).

31 Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 2500).

Rozwiązania prawne pochodzące z ustawy o finansach publicznych z 2009 roku do roku 2018 w stopniu niezadowalającym chroniły samorząd przed wpadnięciem w nadmierną spiralę zadłużenia. Samorządy, przygotowując się do pozyskania środków unijnych z II perspektywy finansowej z lat 2014–2020 starały się nie zmniejszać swoich możliwości finansowych poprzez zmniejszenie wskaźnika zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych z 2009 roku. Poszukiwały więc, przez różnego rodzaju montaż finansowy, alternatywnych źródeł finansowania swoich potrzeb. Korzystanie jednak z tych źródeł nie powinno obniżać ich wskaźnika spłaty długu. Wobec braku granic prawnych określających maksymalny poziom zadłużania na wzór tego z art. 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 roku, próbują korzystać z „niestandardowych” instrumentów finansowych nie-objętych regulami z art. 243–244 u.f.p. Takie rozwiązania umożliwiają spłatę zaciągniętego przez j.s.t. długu poprzez wydatki majątkowe. Efektem tych rozwiązań była możliwość zdublowania długu, ponieważ spłata pierwotnych zobowiązań finansowych dokonywana była poprzez wydatki majątkowe na które j.s.t. (w przypadku deficytu budżetowego) mógł zaciągnąć dodatkowy dług w postaci klasycznego kredytu lub pożyczki. W rzeczywistości wskaźnik z art. 243 u.f.p. nie uchroni j.s.t. przed poważnymi komplikacjami finansowymi, jeżeli rzeczywisty (a nie prognozowany) potencjał finansowania spłaty długu będzie sukcesywnie malał.

Zagrożenie przed bankructwem j.s.t. – notabene nie przewiduje go prawnie ustawodawstwo polskie, może dotknąć część samorządów, które próbują pozaprawnie obchodzić reguły ostrożnościowe przeciwdziałające nadmiernemu zadłużaniu. Analiza kształtowania się poziomu długu w j.s.t. pozwala zauważyć, że skuteczność mechanizmu regulującego poziom spłat długu w bardzo dużym stopniu zależy od trafności prognoz zawartych w wieloletnich prognozach finansowych j.s.t.

W wyniku nowelizacji przepisów ustawy o finansach publicznych z 2018 roku:

- zracjonalizowano możliwości zadłużania się j.s.t. (art. 243 ust. 3b i ust. 5 u.f.p.);
- uelastyczniono gospodarkę finansową j.s.t. (art. 232 i art. 258 u.f.p.);
- określono nowe tytuły przychodów budżetu j.s.t. (art. 217 u.f.p.);
- zmieniono zasady finansowania wydatków bieżących (art. 242 u.f.p.);
- wzmocniono mechanizmy prawne służące zwiększeniu bezpieczeństwa finansowego (art. 72, art. 90, art. 91, art. 212, art. 228, art. 240a, art. 243, art. 261 i art. 262 u.f.p.).

Mamy więc w praktyce do czynienia z całym pakietem rozwiązań, które określają nowe reguły gospodarki finansowej prowadzonej przez samorząd i utrudniają j.s.t. zaciąganie nowych zobowiązań, w sytuacji zagrożenia realistyczności budżetu i WPF. Szczegółowo rozwiązania te sprowadzają się do:

Po pierwsze – wzmocnienia kontroli poziomu długu j.s.t.

Przed nowelizacją u.f.p. z 2018 roku mechanizmy prawne służące ograniczeniu i monitorowaniu poziomu zadłużenia j.s.t. były niewystarczające przede wszystkim

wobec tzw. niestandardowych instrumentów finansowania³², ponieważ nie podlegały ograniczeniom ustawowym³³, w szczególności w zakresie:

- ich przeznaczenia,
- uzyskania stosownej opinii regionalnej izby obrachunkowej,
- oraz zachowania limitów mierzonych wskaźnikiem spłaty zobowiązań przypadających na dany rok.

Po drugie – ponad wszelką wątpliwość ustawodawca wzmacnia mechanizmy prawne służące bezpieczeństwu finansowemu j.s.t. Temu służą zmiany:

- art. 72 u.f.p. – nowy ust. 1a rozszerza katalog tytułów dłużnych. Limitem spłaty zobowiązań j.s.t. (od 2020 r.) objęto wszystkie zobowiązania, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu zaliczane do tytułu dłużnego „kredyty i pożyczki” m.in.:
 - 1) papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona;
 - 2) umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach;
 - 3) umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy;
 - 4) umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu; np. umowa realizacji modernizacji oświetlenia system ESCO.

Po trzecie – zobowiązania, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki objęto ograniczeniami analogicznymi jak dla „tradycyjnych” kredytów i pożyczek, nie mogą przekraczać kwot określonych w uchwale budżetowej, koszty obsługi muszą być ponoszone co najmniej raz do roku.

Po czwarte – obligatoryjnym elementem uchwały budżetowej j.s.t. jest „limit zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, innych niż określone w pkt 1”, czyli limit dla „kredytów i pożyczek” w sensie ekonomicznym (tytuły dłużne spłacane wydatkami), innych niż kredyt, pożyczka i emitowane papiery wartościowe stanowiące przychody budżetu (tytuły dłużne których spłata stanowi rozchody budżetu).

32 R. P. Krawczyk, *Problem skuteczności rozwiązań prawnych zapobiegających nadmiernemu zadłużaniu się samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 12, s. 5–20.

33 Temu służyło m.in. wydanie przez MF rozporządzenia z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczególnego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz. U. nr 52, poz. 1692). Artykuł 72 ust. 2 u.f.p. nie upoważniał jednak Ministra Finansów do rozszerzenia katalogu tytułów dłużnych w drodze rozporządzenia wykonawczego. W przeddzień posiedzenia TK, który miał zbadać konstytucyjność rozporządzenia, Minister Finansów uchylił kwestionowany przez j.s.t. akt wykonawczy.

Po piąte – ustawodawca wymaga dla zaciągniętych zobowiązań z tytułu:

- 1) kredytu lub pożyczki na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 i art. 90;
- 2) innego niż wymienione w pkt 1, zaliczanego do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2;3) emisji papierów wartościowych na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 i art. 90 (pkt 3) – opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości ich spłaty. Jednocześnie pamiętając o tym, że zasady gospodarki finansowej winny być w miarę elastyczne, wprowadzono ustawowe wyłączenie stosowania tych regulacji art. 91 ust. 3 u.f.p. do zobowiązań:
 - których wartość nie przekracza kwoty 0,5% planowanych dochodów bieżących, o ile suma zaciągniętych zobowiązań w roku budżetowym nie przekroczy 1% planowanych dochodów bieżących;
 - które mają charakter krótkoterminowy i podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane.

8. Regulacje prawne dotyczące przesłanek do opracowania i przedstawienia programu postępowania naprawczego, jak już wyżej stwierdzono, wynikają z art. 240a u.f.p.

Kto posiada prawo do zainicjowania postępowania w sprawie wprowadzenia programu naprawczego? Po pierwsze prawo to przysługuje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, który może uchwalić stosowny program i przedstawić go do zaopiniowania kolegium RIO. Ustawodawca nie przyznaje tego prawa wprost j.s.t., ale trudno byłoby uzasadnić fakt odmowy podejmowania przez j.s.t. we własnym zakresie działań sanujących swoją gospodarkę finansową. Po drugie obowiązek wezwania j.s.t. do przedstawienia programu naprawczego spoczywa na regionalnej izbie obrachunkowej.

Zaistnienie przesłanek w postaci niemożliwości uchwalenia budżetu lub WPF upoważnia organ nadzoru – regionalną izbę obrachunkową, działającą poprzez swoje kolegium do wszczęcia właściwej procedury nadzorczej, której pierwszym etapem jest wezwanie danej j.s.t. do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz do przedłożenia go izbie celem zaopiniowania. Skład orzekający może wydać opinię negatywną o przedłożonym programie naprawczym. Od tego rodzaju opinii przysługuje j.s.t. na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych prawo złożenia w ciągu 14 dni od daty doręczenia uchwały składu orzekającego odwołania do pełnego składu Kolegium RIO, które może wcześniejszą opinię podtrzymać lub ją zmienić. Opinia Kolegium nie ma charakteru orzeczenia kasacyjnego, ale ma charakter merytoryczny³⁴. Zagadnieniem istotnym dla j.s.t. jest odpowiedź na pytanie, czy od opinii negatywnej kolegium RIO przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

34 W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną*, Warszawa 1995, s. 85.

W literaturze przedmiotu odnośnie do opinii wydawanych przez RIO ukształtowało się w XX wieku stanowisko, że j.s.t. nie przysługuje prawo skargi do sądu administracyjnego³⁵. Opinia nie ma charakteru wiążącego, nie jest rozstrzygnięciem nadzorczym – jest co najwyżej szczególnym aktem wiedzy bądź, jak niektórzy określali, obiektywną i rzetelną informacją w zakresie rozpatrywanego problemu lub zjawiska³⁶. Trzeba jednak zauważyć, że ta opinia ma charakter szczególny. Artykuł 13 ustawy o RIO do 2013 roku tego rodzaju opinii nie wymieniał – pojawiła się ona w ustawodawstwie wraz z przyjęciem konstrukcji postępowania naprawczego w j.s.t. (obecnie art. 13 pkt 13 ustawy o RIO). Niewątpliwie spośród opinii wydawanych przez RIO najgłębiej ingeruje ona w konstytucyjną samodzielność jednostki samorządu terytorialnego. Biorąc pod uwagę brzmienie art. 165 Konstytucji RP, który gwarantuje jednostkom samorządu prawo do sądowej ochrony ich samodzielności należy przyjąć z zadowoleniem pierwszy wyrok WSA opowiadający się za prawem j.s.t. do skargi w tej sytuacji³⁷. W świetle obowiązującego prawa sprawa jest dość skomplikowana. Opinia kolegium dotycząca analizowanego problemu jest od strony formalnej uchwałą kolegium, z pewnością nie jest rozstrzygnięciem nadzorczym w rozumieniu art. 98 ust. 1 u.s.g. Nie jest również stanowiskiem w rozumieniu art. 89 ust. 1 u.s.g. Nie można jej również zaliczyć do kategorii spraw, o których wspomina § 3 art. 3 przepisów ustawy o postępowaniu przed sądem administracyjnym. Zgodnie z jego dyspozycją sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę i stosują środki określone w tych przepisach. Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych takiej możliwości nie przewiduje. Czy opinie tego rodzaju można zaliczyć w świetle art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a. do aktów nadzoru nad działalnością organów j.s.t., na które przysługują skargi do sądu administracyjnego. Również nie najlepszym rozwiązaniem, biorąc pod uwagę konstytucyjnie zagwarantowaną samodzielność samorządu terytorialnego i jego prawo do ochrony, byłoby zagwarantowanie tego prawa w ustawie o RIO³⁸.

Na marginesie należałoby się również zastanowić, czy przedmiotem odwołania do kolegium izby może być opinia, która nie wykazuje cech opinii negatywnej. Należy zauważyć, że prawo do wniesienia odwołania uzależnione jest od

35 Patrz: wyrok NSA z dnia 29.09.1995 r., SA/Gd 2062/95., LEX 79691, także uwagi Z. Kmiecika, [w:] M. Kasiński i in., *Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych z komentarzem oraz teksty innych aktów prawnych*, Warszawa 1994, s. 104.

36 Tak: J. Mieszkowski, *Uprawnienia nadzorcze i kontrolne regionalnych izb obrachunkowych wobec samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 1–2, s. 59.

37 Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7.08. 2014 r., ISA/Rz 587/14, LEX nr 1500106.

38 Z. Kmiecik, *W kwestii trybu kontroli składów orzekających regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” 1994, nr 2, s. 15; W. Miemiec, *Wybrane zagadnienia z problematyki kompetencji nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością komunalną w zakresie spraw budżetowych*, „Finanse Komunalne” 1994, nr 3, s. 5, P. Ciszewski, Z. Mykowska, [w:] *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, red. M. Stec, Warszawa 2010, s. 557.

subiektywnej decyzji odwołującego się, któremu może zleżeć na tym, aby stanowiska prezentowanego w opinii nie odczytywać w sposób dwuznaczny. Tego rodzaju stanowisko koresponduje z poglądami doktryny dotyczącymi legitymacji do wniesienia odwołania w postępowaniu administracyjnym prezentowanym w latach 70. i 80. XX wieku³⁹ oraz stanowiskiem NSA, który w wyroku z 3 lipca 1992 roku o sygn. SA/Wr 455/92 zauważył „w świetle rozwiązań prawnych przyjętych w kodeksie postępowania administracyjnego (art. 15 i 127 § 1 k.p.a.) nie ma podstaw do wykładni, iż stronie przysługuje tylko odwołanie od decyzji negatywnej, a więc nie uwzględniającej w całości lub w części żądania zawartego w podaniu”⁴⁰. *De lege ferenda* należałoby postulować, uregulowanie tego typu przypadków, mając również na uwadze fakt, iż mogą one być wykorzystane po przewlekaniu postępowania. Ma to istotne znaczenie dla szybkich działań sanujących gospodarkę finansową samorządu terytorialnego.

Wykonywanie budżetów oraz WPF przez cały rok budżetowy znajduje się pod nadzorem regionalnych izb obrachunkowych. Jest to tzw. „miękki nadzór” polegający na analizowaniu sprawozdań Rb-Z samorządu, wskazujących m.in. na płynność finansową, pozwalającą w terminowy sposób regulować zobowiązania. Stąd też informacje ujawnione w sprawozdaniu o występowaniu zobowiązań wymagalnych, czy też wykorzystywanie 13 raty subwencji oświatowej do końca grudnia danego roku budżetowego, mogą być pierwszym sygnałem kłopotów w prowadzeniu w prawidłowy sposób finansów j.s.t. Słusznie w doktrynie zwraca się uwagę, że stwierdzenie występowania przesłanek skutkujących wprowadzeniem programu naprawczego, na etapie opiniowania projektu budżetu lub projektu uchwały w sprawie WPF może być przedwczesne⁴¹. Przygotowując projekty powyższych uchwał służby finansowe formalnie dysponują informacjami dotyczącymi wyniku budżetu za trzy kwartały roku budżetowego. Po zakończeniu roku budżetowego może się jednak okazać, że dane za czwarty kwartał pozwalają na uchwalenie budżetu i WPF z zachowaniem reguł z art. 242–244 u.f.p. Co do zasady „niewiedza ta” może mieć miejsce w dużych jednostkach samorządu o bardzo rozbudowanej strukturze wewnątrzorganizacyjnej.

Drużga przesłanka wprowadzenia programu naprawczego – zagrożenie wykonywania zadań publicznych ma charakter subiektywny, szczególnie w sytuacji, kiedy w Polsce nie ma zobiektywizowanych standardów wykonywania zadań publicznych. Niemożliwość uchwalenia budżetu lub WPF zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 242–244 u.f.p. nie musi zawsze prowadzić do zagrożenia wykonywania

39 Tak: E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 226 oraz B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne*, Warszawa 1993, s. 185–186.

40 Wyrok opublikowany w ONSA 1993, nr 3, poz. 62.

41 Tak: P. Lenio, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2019, s. 1270.

zadań publicznych. Zagrożenie to jak się wydaje musi być równoznaczne z niemożliwością wykonywania zadań publicznych.

9. Tylko w przypadku kiedy kolegium RIO wzywa j.s.t. do opracowania programu naprawczego, organy j.s.t. są na podstawie art. 240a ust. 1 u.f.p. związane 45-dniowym terminem na opracowanie i przedłożenie programu postępowania naprawczego. Program uchwalany jest przez organ stanowiący j.s.t. na okres nieprzekraczający trzech lat budżetowych. Oznacza to, że ustawodawca zakłada, że w takim terminie nastąpi usunięcie zagrożenia realizacji zadań publicznych przez j.s.t. oraz zachowania relacji określonych w art. 242–244 u.f.p. Niewątpliwie jest to okres stosunkowo krótki, który może nie dawać gwarancji osiągnięcia powyższych założeń. W kwestii terminu realizacji programu naprawczego ustawodawca znów zbyt głęboko ingeruje w samodzielność samorządu. Wystarczyło w ustawie o finansach publicznych zapisać, że program naprawczy nie może być realizowany przez okres krótszy niż np. dwa lata, aby nie było potrzeby ingerencji organu nadzoru w sytuacji, kiedy prawidłowo przygotowany program naprawczy sanację finansów samorządu rozkłada np. na pięć lat. W takim przypadku nie pozostaje nic innego, jak stwierdzić nieważność tak opracowanego programu. Tym samym brak logiki ustawodawcy prowadzi do nielogicznych rozstrzygnięć nadzorczych, choć zgodnych z obowiązującym prawem. W takiej sytuacji, kiedy sanacja finansów jest niemożliwa w ciągu trzech lat należy, po zakończeniu pierwszego programu naprawczego, uchwalić program następny na kolejny okres nieprzekraczający trzech lat⁴².

Na zagadnienie realności terminów, obowiązujących w przypadku przygotowania programu naprawczego, musimy spojrzeć jeszcze z perspektywy terminów, jakie przyjmuje ustawodawca w całej procedurze uchwalania budżetu w jednostkach samorządu terytorialnego. Gdy założymy, że wezwanie do opracowania programu następuje dopiero po 15 listopada (termin dla j.s.t. do złożenia projektów budżetów do organu nadzoru – RIO), to może się okazać, że zarówno j.s.t., jak i organ nadzoru nie będą w stanie w terminie uchwalić lub ustalić budżetu. Należy mieć świadomość, że dla ustalenia budżetu 40-milionowego potrzeba mniej czasu, niż dla ustalenia budżetu o wartości 4 mld. Niewątpliwie nie powinno dochodzić do takiej sytuacji, w której organ nadzoru wydaje pozytywną opinię o programie naprawczym, a następnie, z powodu przekroczenia terminu 31 stycznia, w którym najpóźniej może być przyjęta uchwała budżetowa, dokonuje ustalenia zastępczego budżetu. Byłoby to sprzeczne z zasadą samodzielności samorządu terytorialnego. Nie ma wątpliwości, że regulacja prawna w tym zakresie zawiera pewne luki. Dlatego niewątpliwie trafne stanowisko w tej materii prezentuje doktryna⁴³,

42 J. Radziejka, *Program postępowania naprawczego – założenia ustawodawcze i praktyczne aspekty funkcjonowania*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 7–8, s. 18–19.

43 Tak: P. Lenio, [w:] *Ustawa...*, s. 1274.

wskazując, że w przypadku przedłożenia RIO programu postępowania naprawczego organ stanowiący w zakresie podjęcia uchwały budżetowej nie jest związany terminem wynikającym z art. 239 u.f.p. wskazującym, że j.s.t. uchwałę budżetową „podejmuje przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego”. Do czasu uchwalenia lub ustalenia budżetu wydatki dokonywane są na podstawie projektu uchwały budżetowej. Terminy z art. 239 obowiązują bezwzględnie w przypadku negatywnego zaopiniowania programu naprawczego. W takim przypadku, jak również w sytuacji, kiedy program naprawczy w ogóle nie zostanie opracowany mimo wniosku RIO, budżet ustala regionalna izba obrachunkowa. Budżet może być ustalony bez zachowania relacji z art. 242–244 u.f.p. Art. 240a ust. 9 wskazuje ponadto, że w przypadku budżetu ustalonego przez RIO możliwe jest dokonanie przez organ stanowiący zmiany w budżecie ustalonym na podstawie 240a ust. 8. Zmiana ta nie może jednak zwiększać stopnia niezachowania relacji wynikającej z ustalonego budżetu.

10. Program postępowania naprawczego uchwalony przez organ stanowiący powinien w szczególności zawierać takie elementy jak:

- analizę stanu finansów jednostki, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych;
- plan przedsięwzięć naprawczych wraz z harmonogramem ich wprowadzenia, zmierzających do usunięcia zagrożenia realizacji zadań publicznych oraz zachowania relacji określonej w art. 242–244 u.f.p.;
- przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych wraz z określeniem sposobu ich obliczania.

Konstrukcja art. 240 ust. 3 u.f.p. wskazuje, że katalog elementów programu naprawczego ma charakter otwarty i obok elementów obligatoryjnych wymienionych przez ustawodawcę może zawierać jeszcze inne dane. Ustawodawca uregulował także zakaz podejmowania pewnych działań o charakterze finansowo-organizacyjnym w czasie trwania programu naprawczego. Do nich można zaliczyć:

- zakaz podejmowania nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych;
- zakaz udzielania pomocy finansowej innym jednostkom, udzielania poręczeń, gwarancji i pożyczek;
- ponoszenia wydatków na promocje, a także wydatkowania środków z funduszu sołeckiego – chyba że jest to konieczne do zakończenia realizacji zadania rozpoczętego przed dniem przyjęcia programu postępowania naprawczego.

W świetle art. 240a ust. 5 u.f.p. jednostka musi także ograniczyć realizację innych zadań, niż zadania obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych. Począwszy od miesiąca następującego po miesiącu w którym przyjęto program postępowania naprawczego do dnia zakończenia tego postępowania wysokość ustalonych przez

organ stanowiący diet dla radnych i wydatków na wynagrodzenie dla zarządu nie może przekroczyć odpowiednich kwot wydatków z tego tytułu z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie programu postępowania naprawczego.

Jednostka samorządu terytorialnego realizująca program naprawczy ma przede wszystkim kłopoty ze spłatą zobowiązań wymagalnych. Wobec niemożliwości zaciągania kredytów, pożyczek a także emisji papierów wartościowych, j.s.t. musi poszukiwać rozwiązań, które zapewnią jej środki na realizację zobowiązań. Jedną z takich możliwości jest zaciągnięcie na podstawie art. 224 u.f.p. pożyczki z budżetu państwa. Do takiej tezy niewątpliwie należy dojść stosując wykładnię celowościową przy porównaniu dyspozycji art. 240a (zakazującego w trakcie postępowania naprawczego zaciągania nowych zobowiązań) i art. 224 stanowiącego o możliwości ubiegania się o pożyczkę z budżetu państwa przez jednostkę realizującą postępowanie naprawcze lub przystępującą do jego realizacji. Pożyczka z budżetu państwa udzielana jest na zasadach preferencyjnych, co ma istotne znaczenie dla powodzenia realizacji programu naprawczego i działań sanujących gospodarkę finansową.

Niewątpliwie odwoływanie się do reguł celowościowych wykładni w sytuacji gdy wykładnia językowa może prowadzić na manowce lub wydaje się nielogiczna, wskazuje, że ustawodawca, wprowadzając na raty postanowienia ustawy o przygotowaniu postępowania naprawczego w gospodarce finansowej j.s.t., nie do końca przemyślał funkcjonowanie mechanizmów naprawczych. Można mieć również wątpliwości, czy brał pod uwagę pozycję prawno-ustrojową samorządu terytorialnego określoną dla niego w Konstytucji RP.

Oczywiście sam fakt ubiegania się o pożyczkę z budżetu państwa nie może być traktowany jako postępowanie naprawcze. W tym ostatnim chodzi przede wszystkim o działania, jakie podejmie j.s.t. celem restrukturyzacji swojego zadłużenia⁴⁴. Należy więc wprowadzić takie działania, których realizacja przyczyni się do ograniczenia wydatków bieżących i poprawy płynności finansowej j.s.t. Dopiero przedstawienie wpływu zaplanowanych lub też już wcześniej realizowanych działań na budżet, WPF i jednocześnie stwierdzenie braku dalszej możliwości realizacji działań, może wpłynąć na uzyskanie wsparcia ze strony państwa.

44 Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 16.03.2016 r. nr V.62.K.2016 w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały nr XII/65/16 Rady Gminy Ostrowice z dnia 12.02.2016 r. w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Polskie postępowanie administracyjne i sędowo administracyjne*, Warszawa 1993.
- Bitner M., *Prawne instrumenty ograniczania deficytu budżetowego i długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2016.
- Byjoch K., Sulimierski J., Tarno J., *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000.
- Chróścielewski W., Kmiecik Z., *Postępowanie w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną*, Warszawa 1995.
- Ciszewski P., Mykowska Z., [w:] *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, red. M. Stec, Warszawa 2010.
- Hendrysiak H., *Jak oświata i płace minimalne drenują samorządową kasę*, „Samorząd Miejski” 2019, nr 9/264.
- Iserzon E., Starościk J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970.
- Kmiecik Z., *W kwestii trybu kontroli składów orzekających regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” 1994, nr 2.
- Kotlińska J., *Wieloletnia prognoza finansowa – jak rozumieć przepisy ustawowe, aby je prawidłowo stosować*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 10.
- Krawczyk R.P., *Funkcja informacyjna Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych*, [w:] *Samorząd – Finanse – Nadzór i kontrola*, red. R.P. Krawczyk, M. Stec, Warszawa 2013.
- Krawczyk R.P., *Obejście obowiązującego prawa przez j.s.t. ujawniane podczas kontroli regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 3.
- Krawczyk R.P., *Problem skuteczności rozwiązań prawnych zapobiegających nadmiernemu zadłużaniu się samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 12.
- Lenio P., [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2019.
- Leoński Z., *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z 8 marca 1990 r.*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 12.
- Melly Ch., Roten M., *Corrective measures related to an over-indebtedness of a municipality. Role of the audit institution. Audit Office of the Canton of Valais (Switzerland)*, International Seminar „Audit of Public Debt”, Warsaw, 17 May 2019, <http://eurorai.org?PDF/pdf%20seminar%20Warsaw-diaporama%20%20MELLY%20%20M%20ROTEN-EN.pdf> (dostęp 29.11.2019).
- Miemiec W., *Wybrane zagadnienia z problematyki kompetencji nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością komunalną w zakresie spraw budżetowych*, „Finanse Komunalne” 1994, nr 3.
- Mieszkowski J., *Uprawnienia nadzorcze i kontrolne regionalnych izb obrachunkowych wobec samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, 1993, nr 1–2.
- Proniewicz J., *Konieczna większa kwota subwencji oświatowej*, „Samorząd Miejski” 2019, nr 10/265.
- Radziejka J., *Program postępowania naprawczego – założenia ustawodawcze i praktyczne aspekty funkcjonowania*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 7–8.

- Salachna J.M., *Wieloletnia prognoza finansowa jako przedmiot kontroli i nadzoru regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 10.
- Srocki S., *Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument stabilizacji finansowej samorządu*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 12.
- Tarnowski W., *Wieloletnia prognoza finansowa – fikcja czy instrument stabilizacji finansowej samorządu?* [polemika], „Finanse Komunalne” 2015, nr 5.

Akty normatywne

- Ustawa z dnia 9 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. *Prawo budżetowe* (Dz. U. z 1991 r., nr 4, poz. 18).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 596 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 155, poz. 1014).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 249, poz. 2104).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim (Dz. U. z 2018 r., poz. 1432).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 2500).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczególnego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz. U. nr 52, poz. 1692).

Orzecznictwo

- Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., K1/4, OTK-A 2003, nr 5 poz. 85.
- Wyrok TK z dnia 7 grudnia 2005 r., Kp 3/65, OTK-A 11/2005, poz. 131.
- Wyrok NSA z dnia 3 lipca 1992 r., SA/Wr 455/92.
- Wyrok NSA z dnia 29 września 1995 r., SA/Gd 2062/95, LEX nr 79691.
- Wyrok WSA z dnia 3 lipca 1992 r., SA/Wr 455/92, ONSA 1993, nr 3, poz. 62.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 sierpnia 2014 r., ISA/Rz 587/14, LEX nr 1500106.

Inne

- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 r., Warszawa 2012.
- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2018 roku, Warszawa 2019.
- Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 16 marca 2016 r. nr V.62.K.2016 w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XII/65/16 Rady Gminy Ostrowice z dnia 12 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego.

Źródła internetowe

- Analiza z 20 czerwca 2013 r. Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, [http://www.rio.gov.pl/modules/Uploader/upload/Opracowanie art. 243_20.06.2013.pdf](http://www.rio.gov.pl/modules/Uploader/upload/Opracowanie_art._243_20.06.2013.pdf) (dostęp 21.11.2019).
- Informacja o wynikach kontroli: *Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego*. Departament Budżetu i Finansów, Warszawa, marzec 2018 r., <http://www.nik.gov.pl/plik/id,16321,vp,18846.pdf> (dostęp 21.11.2019).
- Raport NIK z 27.11.2017 r. – *Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami*, <http://www.nik.gov.pl>nik-o-dotowanie-zadan-zleconych-samorzadom> (dostęp 21.11.2019).
- Rekordowe długi w samorządach*, „Gazeta Prawna” z 31 grudnia 2019 r., <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorząd/artykuly/672906> (dostęp 21.11.2019)
- Wypowiedź ministra administracji i cyfryzacji M. Boniego ze stycznia 2013 r., <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorząd/artykuly/672906> (dostęp 21.11.2019).