

*Marek Dylewski*

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

# **Model nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Kryteria skuteczności**

## **1. Wprowadzenie**

Przyjęty w Polsce system nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego zakłada daleko posuniętą ich autonomię. Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi tylko pod względem legalności, a organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych – regionalne izby obrachunkowe. Taki układ gwarantuje przyjęta konstytucja i jedynie Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję RP lub ustawy.

W ciągu ostatnich dziesięciu lat system ten raczej został ugruntowany i w zasadzie<sup>1</sup> niewiele się w nim zmieniło, pomimo zmian w zasadach gospodarki finansowej oraz dokonywanych reform całego sektora samorządowego. Od początku 2010 r. obowiązuje nowa ustawa o finansach publicznych<sup>2</sup>, która tylko nieznacznie zmieniła zakres nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. Jednakże zmieniły się istotnie fundamentalne zasady funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych, w tym także jednostek samorządu terytorialnego –

<sup>1</sup> Art. 171 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm., która zastąpiła wcześniejszą Ustawę z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

w zakresie gospodarowania środkami publicznymi. Podstawowy problem badawczy stanowi pytanie o to, czy w związku z tym system nadzoru zachowa swoją skuteczność, czy potrzebny będzie nowy jego model, pomimo uwzględniania tylko kryterium legalności. Jednocześnie dokonano próby odpowiedzi na pytanie, jakie kryteria skuteczności nadzoru powinien spełniać obecny system w odniesieniu do nowych zasad funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

## **2. System nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego w nowych uwarunkowaniach prawnych**

Według Konstytucji RP organami nadzoru nad działalnością samorządu w zakresie spraw finansowych są regionalne izby obrachunkowe. Nadzór jest ten realizowany tylko w oparciu o kryterium legalności. Ocena pozostałego zakresu działalności samorządu pozostawiona jest jemu samemu i jego organom, zgodnie z przypisaną mu samodzielnością<sup>3</sup>. Podział ten ma o tyle istotne znaczenie, że organy nadzoru nie mogą w sposób natychmiastowy reagować na łamanie zasad gospodarowania środkami publicznymi przez jednostki samorządu terytorialnego. Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego ma charakter władczy i wiąże się z możliwością i powinnością prawną władczego wkraczania organu nadzoru w działalność samorządu w celu zapewnienia przestrzegania prawa przez jednostkę nadzorowaną<sup>4</sup>. Jednakże ma ona stosunkowo ograniczony zakres. Brakuje narzędzi, które umożliwiłyby natychmiastową reakcję w przypadku rażących zaniedbań w zakresie zasad gospodarowania środkami publicznymi.

Trzeba podkreślić, że samodzielność organów samorządu terytorialnego, brak hierarchicznego podporządkowania organom wyższego szczebla – to częste przyczyny przekraczania kompetencji przez organy władzy i administracji lokalnej. Może ono polegać na podejmowaniu działań wykraczających poza ustawowo określone kompetencje lub na niewywiązywaniu się z zadań obligatoryjnych, nałożonych na poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. Nadzór ma tym nieprawidłowościom przeciwdziałać<sup>5</sup>.

Zadania izb obrachunkowych uregulowane są w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych oraz w ustawach szczególnych. Ogólnie zadania izb w zakresie

<sup>3</sup> Art. 171 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

<sup>4</sup> L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 124.

<sup>5</sup> M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 44–45.

nadzoru sprowadzają się do badania uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach<sup>6</sup>:

- procedury uchwalania budżetu i jego zmian,
- budżetu i jego zmian,
- zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek,
- zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa,
- absolutorium,
- wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

Wymienione kompetencje dotyczą badania zgodności z prawem aktów prawnych podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego i tylko w takim zakresie izba obrachunkowa może na bieżąco ingerować w działalność jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to, że główne obszary nadzoru regionalnych izb obrachunkowych to budżet oraz procedury jego uchwalania i wykonywania, podatki i opłaty lokalne, szeroko rozumiana sfera zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego. Nową sferą związaną z wejściem w życie nowej ustawy o finansach publicznych jest badanie uchwał związanych z przyjęciem lub zmianą wieloletniej prognozy finansowej. Jednakże zakres badania tego rodzaju uchwał oraz jego kryteria budzą, ze względu na brak doświadczeń w tym zakresie, wiele kontrowersji<sup>7</sup>.

Uchwała lub zarządzenie organu jednostki samorządu terytorialnego sprzeczne z prawem są nieważne. Nieważność ta nie jest jednak automatyczna, ale jest określana w oparciu o procedury administracyjne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru, w zakresie gospodarki finansowej – regionalna izba obrachunkowa, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Regionalna izba obrachunkowa, wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia albo w toku postępowania, może wstrzymać ich wykonanie.

<sup>6</sup> Art. 11 Ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz.U. nr 85, poz. 428 z późn. zm.

<sup>7</sup> Zob. B. Filipiak, M. Dylewski, *Kontrowersje związane ze sporządzeniem wieloletniej prognozy finansowej JST w związku z wdrożeniem budżetu zadaniowego*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 12; J. Kotlińska, *Wieloletnia prognoza finansowa – jak rozumieć przepisy ustawowe, aby je prawidłowo stosować*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 10; M. Szczubiał, *Wieloletnia prognoza finansowa – tworzenie instrumentu zarządzania finansami samorządu z poszanowaniem przepisów ustawy o finansach publicznych*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 10; J.M. Salachna, *Wieloletnia prognoza finansowa jako przedmiot kontroli i nadzoru regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 10.

Całość postępowania jest prowadzona w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. W praktyce wynika z tego, że podjęte uchwały lub zarządzenia sprzeczne z prawem stają się nieważne, ale dopiero po stwierdzeniu tego faktu przez kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego, co w praktyce oznacza, że nie jest to ostateczne stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części, jeśli dana jednostka samorządu terytorialnego nie zgadza się z rozstrzygnięciem nadzorczym. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Jeśli regionalna izba obrachunkowa nie zmieści się w terminie 30 dni, to po jego upływie nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Wówczas wydanie postanowienia o wstrzymaniu wykonania uchwały lub zarządzenia należy do sądu.

Nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w przepisach prawa (standardowo jest to siedem dni) albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. Jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały lub zarządzenia z powodu upływu terminu jednego roku, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o ich niezgodności z prawem. Uchwała lub zarządzenie tracą moc prawną z dniem orzeczenia o ich niezgodności z prawem.

Pozostałe zadania regionalnych izb obrachunkowych to:

- wydawanie, na wniosek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych,
- wydawanie opinii o przedkładanych projektach budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- wydawanie opinii o przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze,
- wydawanie opinii o przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) sprawozdaniach z wykona-

nia budżetu wraz z informacjami o stanie mienia jednostek samorządu terytorialnego i objaśnieniami,

- wydawanie opinii o wnioskach komisji rewizyjnych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w sprawie absolutorium oraz opinii w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium,

- rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień przez skarbnika (głównego księgowego budżetu jednostki samorządu terytorialnego) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika, zgodnie z odrębnymi ustawami,

- rozpatrywanie innych spraw określonych w odrębnych ustawach,

- udzielanie wyjaśnień na wystąpienia jednostek samorządu terytorialnego, związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, stowarzyszeń powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych, innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych.

Z powyższych rozważań wyraźnie wynika, że w zakresie bieżącej działalności jednostek samorządu terytorialnego izby mogą kwestionować tylko i wyłącznie legalność prowadzonej działalności, ale tylko w przypadku, kiedy uchwała bądź też zarządzenie zostanie podjęte przez dany organ jednostki samorządu terytorialnego i przekazane do badania regionalnej izbie obrachunkowej. Jednakże na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej, w razie potrzeby wskazania organom jednostki samorządu terytorialnego powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań izba przedstawia raport o stanie gospodarki finansowej tej jednostki. Kolegium izby uchwałą decyduje o sporządzeniu raportu, określa jego zakres i termin oraz wyznacza członka kolegium odpowiedzialnego za przygotowanie projektu raportu. Po przyjęciu raportu przez kolegium prezes izby przekazuje raport organom: stanowiącemu i wykonawczemu właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Organy jednostki samorządu terytorialnego mogą wnieść do kolegium zastrzeżenia do raportu w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania. Kolegium w odrębnej uchwale oddala zastrzeżenia lub je uwzględnia i zmienia raport. Raport podlega ogłoszeniu w systemie teleinformatycznym.

Raport o stanie gospodarki finansowej jest to narzędzie typowej perswazji, uświadamiające organowi stanowiącemu zagrożenia dla działalności danej jednostki samorządu terytorialnego oraz ostrzegające przed nimi. Raport nie rodzi innych skutków jak tylko informacyjne, ale z punktu przepisów prawa jest to kolejny krok w ingerencję organów nadzoru w działalność jednostki samorządu terytorialnego. Nie zapobiega to jednak w żaden sposób zaprzestaniu działań

niepożądanych lub wręcz szkodliwych, narażających zasoby publiczne. Działania natychmiastowe nie są tu możliwe bez wyczerpania ścieżki typowo administracyjnej. Pomimo braku bezpośrednich skutków raportu jest to ważny element systemu nadzoru, ponieważ w razie powtarzającego się naruszenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego Konstytucji RP lub ustaw Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może w drodze uchwały rozwiązać organ stanowiący. W przypadku rozwiązania organu stanowiącego Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru organu stanowiącego pełni jego funkcję.

Jeżeli organ wykonawczy gminy dopuszcza się powtarzającego naruszenia Konstytucji RP lub ustaw, wojewoda wzywa go do zaprzestania naruszeń, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku – występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie organu wykonawczego gminy. W przypadku odwołania organu wykonawczego gminy Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru wójta pełni jego funkcję. W wypadku powiatu i województwa jeżeli powtarzającego się naruszenia Konstytucji RP lub ustaw dopuszcza się zarząd, wojewoda wzywa radę (sejmik) do zastosowania niezbędnych środków, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku – za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej – występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o rozwiązanie zarządu. W razie rozwiązania zarządu, do czasu wyboru nowego zarządu, funkcję zarządu pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów.

Ostatecznym krokiem, w razie braku nadziei na szybką poprawę i przedłużającej się nieskuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy jednostki samorządu terytorialnego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić jej organy i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyborów organów na kolejną kadencję. Ustanowienie zarządu komisarycznego może nastąpić po uprzednim przedstawieniu zarzutów organom jednostki samorządu terytorialnego i wezwaniu ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji. Komisarza rządowego powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody, zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Komisarz rządowy przejmuje wykonywanie zadań i kompetencji organów jednostki samorządu z dniem powołania. Rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące jednostki samorządu terytorialnego, w tym w zakresie zawieszania jej organów, podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. Rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z chwilą upływu terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd.

Z powyższych rozważań wynika wyraźnie, że zewnętrzne organy nadzoru mogą interweniować tylko w przypadku łamania prawa przez daną jednostkę samorządu terytorialnego. W rzeczywistości widoczna jest tu praktycznie bezsilność i brak jakichkolwiek narzędzi, które w sposób natychmiastowy zabezpieczyłyby zasoby publiczne. Wynika to z faktu, że przyjęty system nadzoru nie zawiera żadnych elementów weryfikacji lub autoryzacji istotnych decyzji podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

Z drugiej strony ważnym obszarem, który wspiera organy nadzorcze, jest działalność kontrolna, ale jest to działanie *post factum*. Jeśli miało miejsce naruszenie prawa, to najczęściej można zastosować określone sankcje prawne, ale zwykle nie ma możliwości przywrócenia stanu sprzed podjęcia decyzji czy też działań, a tym bardziej zapobieżenia ewentualnym szkodom z tego tytułu. Nawet odpowiedzialność podejmujących decyzje, jak pokazuje praktyka, jest znikoma. Jeżeli chodzi o kompetencje organów nadzoru i kontroli, także nie ma możliwości weryfikacji i oceny efektywności zaangażowanych środków publicznych. Ingerencja może wystąpić w przypadku niegospodarności, ale jest to już kompetencja organów sądowiczych.

W odniesieniu do zasad gospodarowania środkami publicznymi obowiązujących jednostki samorządu terytorialnego należy wskazać, że wydatki publiczne powinny być dokonywane:

- 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:
  - a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
  - b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
- 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
- 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Szczególnie pierwszy element nie jest już przedmiotem nadzoru, a tym bardziej kontroli ze strony organów zewnętrznych takich jak regionalne izby obrachunkowe. Ze względu na istniejący stan samodzielności jednostki samorządu terytorialnego oraz ochrony sądowej praktycznie w jej własnej kompetencji pozostaje nadzór i kontrola celowości i efektywności realizowanych zadań. Jednakże można mieć wątpliwości, czy rzeczywiście wszystkie powyższe elementy znajdują się w zakresie oceny jedynie samych organów jednostki samorządu terytorialnego, choćby w zakresie optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Można wątpić, czy regionalne izby obrachunkowe byłyby w stanie ten element zweryfikować, jeśli do tej pory ich praca polegała tylko na ocenie zgodności z prawem.

W praktyce to organ stanowiący kontroluje działalność organu wykonawczego i samorządowych jednostek organizacyjnych i w tym celu powołuje komisję

rewizyjną. W skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów. Komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu i występuje z wnioskiem do organu stanowiącego w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu. Wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową. Należy przy tym podkreślić, że ocenie podlega tylko i wyłącznie wykonanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Jak wynika z powyższego, komisja rewizyjna jest jedną z najistotniejszych komisji organu stanowiącego, do której obowiązków należy kontrola działalności organu wykonawczego. Oprócz opiniowania wykonania budżetu komisja rewizyjna wykonuje inne zadania zlecone przez organ stanowiący w zakresie kontroli. Uprawnienie to nie narusza jednak uprawnień kontrolnych innych komisji powoływanych przez organ stanowiący. Zasady i tryb działania komisji rewizyjnej określa statut jednostki samorządu terytorialnego. Ustawodawca nie narzucił metod pełnienia nadzoru i kontroli nad działalnością organu wykonawczego, u którego skupiona jest właściwa działalność jednostki samorządowej. Nie funkcjonuje także instytucja audytu zewnętrznego i weryfikacji ksiąg rachunkowych jednostki samorządu terytorialnego oraz zewnętrznej oceny sytuacji finansowej. Jest to wyraźna słabość obowiązującego w Polsce systemu nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto niewiele jednostek stać na przeprowadzenie procedury ratingowej.

### **3. Model nadzoru w świetle nowych uwarunkowań prawnych**

Kryterium legalności w zakresie sprawowania nadzoru przez regionalne izby obrachunkowe nakłada na nie obowiązek badania wszystkich aktów prawnych podejmowanych przez organy stanowiące i wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza to, że każda uchwała bądź zarządzenie dotyczące spraw finansowych podlega badaniu przez kolegium regionalnej izby obrachunkowej. W tabeli 1 przedstawiono zakres i ilościowy charakter działalności nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych w latach 2001–2009.

W badanym dziewięcioletnim okresie działalności regionalnych izb obrachunkowych zbadano ponad milion uchwał. Każda z nich podlega indywidualnemu badaniu pod względem zgodności z prawem. Wyraźnie widać, że największy udział w liczbie uchwał i zarządzeń badanych przez regionalne izby obrachunkowe w zakresie gospodarowania środkami publicznymi mają uchwały dotyczące budżetu – ponad połowa zbadanej liczby uchwał. Widać także tendencję rosnącą

Tabela 1. Działalność nadzorcza regionalnych izb obrachunkowych w latach 2001–2009

Lp.	Uchwały i zarządzenia w zakresie spraw finansowych dotyczące:	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Ogółem	Struktura (%)
1	Budżetu	2 980	2 938	2956	2986	2 995	2 949	3 018	3 077	2 985	26 884	2,43
2	Zmian budżetu	55 461	60 621	63 409	69 555	74 445	76 201	80 660	86 335	86 570	653 257	59,01
3	Absolutorium	2 955	2 952	2 946	2 929	2 915	2 866	2 942	2 931	2 917	26 353	2,38
4	Procedury uchwalania budżetu	290	284	702	413	361	1 287	830	488	324	4 979	0,45
5	Układu wykonawczego budżetu	7 842	8 142	8 228	6 886	8 539	12 574	13 326	15 444	19 034	100 015	9,03
6	Emitowania obligacji oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez organ wykonawczy	166	125	115	113	162	209	171	240	353	1 654	0,15
7	Zaciągania pożyczek i kredytów długoterminowych	5 308	4 508	5 566	7 095	6 731	7 080	5 510	5 298	6 267	53 364	4,82
8	Zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez organ stanowiący	698	870	1 065	1 077	1 553	1 597	1 568	1 829	2 071	12 328	1,11
9	Udzielania poręczeń majątkowych	301	326	377	360	436	401	645	386	360	3 592	0,32
10	Określenia zakresu i zasad przyznawania dotacji dla jednostek organizacyjnych JST	480	398	530	744	751	667	786	941	1 048	6 345	0,57

cd. tabeli 1

Lp.	Uchwały i zarządzenia w zakresie spraw finansowych dotyczące:	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Ogółem	Struktura (%)
11	Zasad przyznawania dotacji dla podmiotów niepublicznych	737	639	638	1 558	823	1 048	1 391	1 663	2 079	10 576	0,96
13	Podatków i opłat lokalnych	25 741	13 565	18 066	15 424	13 823	8 789	14 446	11 258	9 407	130 519	11,79
14	Pozostałe uchwały i zarządzenia	7 770	8 717	8 533	11 739	14 670	12 307	13 429	14 786	19 723	77 165	6,97
15	Ogółem	110 729	104 085	113 131	120 879	128 204	127 976	138 722	144 676	153 138	1 107 031	100
16	Uchwały podjęte z naruszeniem prawa	5 487	3 215	3 989	3 620	3 722	3 938	3 545	3 394	3 523	34 433	–
17	Procentowy udział uchwał podjętych z naruszeniem prawa	5,0	3,1	3,5	3,0	2,9	3,1	2,6	2,3	2,3	3,1	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z działalności i regionalnych izb obrachunkowych.

w liczbie uchwał badanych przez izby. Tu także największy wzrost widoczny jest w zakresie uchwał dotyczących budżetu, w szczególności jego zmian. Podstawowe pytanie, jakie należy w tym miejscu zadać, dotyczy skuteczności nadzoru. Liczba naruszeń prawa istotnych i nieistotnych może tu być miernikiem zupełnie adekwatnym, choć nie do końca wskazującym na skuteczność nadzoru sprawowanego przez regionalne izby obrachunkowe, ponieważ mają na nią wpływ także inne ważne czynniki. Ogólnie liczbowy wymiar naruszeń prawa w latach 2001–2009 wyraźnie wskazuje, że nie są to przypadki częste.

W dziewięciu badanych latach na ponad milion zbadanych uchwał tylko w trzydziestu czterech tysiącach z nich stwierdzono naruszenie prawa, z czego jedna trzecia stanowiła tylko nieistotne naruszenie prawa. Wskaźnikowo oznacza to, że tylko 3,1% zbadanych uchwał zostało zakwestionowanych jako naruszające prawo.

Analizując tylko w sposób uproszczony wskazane wyżej dane, można powiedzieć, że w zasadzie, oprócz pewnych wyraźnie powtarzających się błędów i naruszeń prawa głównie w sferze budżetowej i podatkowej (liczba podejmowanych uchwał), jednostki samorządu terytorialnego nie mają większych problemów w stanowieniu prawa i legalność ich funkcjonowania nie powinna budzić zastrzeżeń. Natomiast organy nadzoru, jakimi są regionalne izby obrachunkowe, wykonują w dużej części zbędną pracę, sprawdzając akty prawne, które prawie w stu procentach nie naruszają prawa. Oczywiście może to być daleko posunięte uproszczenie i statystyczne podejście do problemu nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Jednakże biorąc pod uwagę coraz większy poziom komplikacji działalności jednostek samorządu terytorialnego oraz istotne zmiany związane z wejściem w życie nowej ustawy o finansach publicznych, obecny model nadzoru może okazać się niewystarczający.

Szczególnie należy podkreślić te obszary z zakresu gospodarowania środkami publicznymi, nad którymi nadzór może wymagać zupełnie nowego modelu podejścia i zupełnie innych, bardziej efektywnych metod sprawowania nadzoru. Trzeba tu podkreślić, że ochrona zasobów publicznych raczej powinna zmierzać w kierunku działań zapobiegających, a nie tylko po fakcie. Fundamentalne zmiany w zakresie podejścia do realizacji i oceny efektywności zadań publicznych stanowią dobry kierunek zmian także w zakresie nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Być może jest to dobry czas przejścia od nadzoru ekstensywnego do intensywnego. Wnioski takie nasuwają się po analizie wprowadzonych zmian w wyniku wejścia w życie nowej ustawy o finansach publicznych. Istotne zmiany obejmują następujące propozycje:

- 1) wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i naj-

ważniejsze – obowiązku optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;

2) wprowadzenie zasad kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych, które stanowią ogół działań podejmowanych po to, by zapewnić realizację celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

Oczywiście oba wskazane wyżej elementy mogą być realizowane w oparciu o drugie podstawowe zadanie spełniane przez organy nadzoru, jakimi są regionalne izby obrachunkowe, ale nie jest to podejście do końca pożądane. Nie gwarantuje ono zwiększenia prawdopodobieństwa podejmowania decyzji zgodnie z obowiązującymi nowymi zasadami gospodarowania środkami publicznymi. Co najważniejsze, nowe zasady obowiązują cały sektor finansów publicznych, tym samym także organy nadzoru, które także powinny poszukiwać metod zwiększenia efektywności swojej działalności nadzorczej.

Należy zapytać, jaki powinien być kierunkowy model nadzoru w nowych uwarunkowaniach prawnych. Bez zmian w obecnych rozwiązaniach raczej będzie to dalej model statyczny bez możliwości rzeczywistego wpływu na działalność jednostek samorządu terytorialnego. Pomimo obowiązującego modelu sprawowania nadzoru według kryterium legalności na pewno w nowych uwarunkowaniach prawnych należy zgodzić się z tezą, że niezależnie od funkcjonujących obecnie rozwiązań organizacyjnych powinien on zapewnić przestrzeganie przepisów prawa w zakresie:

- weryfikacji optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów przy wydatkowaniu środków publicznych,
- zapewnienia w szczególności skuteczności i efektywności działania, ochrony zasobów, przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, efektywności i skuteczności przepływu informacji, zarządzania ryzykiem.

Przyjęty obecnie model nadzoru z pewnością nie jest w stanie zapewnić należytej weryfikacji decyzji podejmowanych niezgodnie z powyższymi elementami. Nie należy także przypisywać zbyt dużego znaczenia kontroli realizowanych przez regionalne izby obrachunkowe, ponieważ nie mają one charakteru zapobiegającego. Mogą co najwyżej stwierdzać fakty naruszenia prawa przez organy i jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego. Postulowane zmiany w modelu nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego powinny ewoluować w kierunkach:

- ograniczenia liczby badanych uchwał i zarządzeń do tych, które mają istotny wpływ na sytuację finansową danej jednostki,
- konieczności autoryzacji decyzji, które w sposób istotny mogą mieć wpływ na sytuację danej jednostki samorządu,

– konieczności weryfikacji przez organ nadzoru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów przy wydatkowaniu środków publicznych, zwłaszcza jeśli chodzi o decyzje o istotnym wpływie na sytuację finansową danej jednostki samorządu,

– wyposażenia organów nadzoru w narzędzia natychmiastowej reakcji w przypadku podejmowania decyzji, które istotnie zagrażają przestrzeganiu zasad zgodności działalności organów i jednostek z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, ochrony zasobów, przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, efektywności i skuteczności przepływu informacji, zarządzania ryzykiem.

Są to postulaty, które pozornie mogą wydawać się zamachem na samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, ale w odniesieniu do źródeł pochodzenia środków publicznych nie wydaje się to rozwiązaniem zbyt daleko idącym, a wręcz przeciwnie – zwróci działalność organów nadzoru w kierunku zasad nowego zarządzania publicznego, w którym nie ma miejsca na działania *post factum*, ale działania prewencyjne i jednocześnie poszukiwanie metod zwiększenia efektywności działalności sektora publicznego przy jednoczesnej minimalizacji zagrożeń nieefektywnego zaangażowania zasobów publicznych<sup>8</sup>.

## 4. Podsumowanie

Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych pod względem legalności jej prowadzenia jest na tyle skuteczny, że odsetek aktów prawnych z wadami prawnymi jest minimalny. Podkreślić należy, że jest to tylko wymiar statystyczny oceny. Czy rzeczywiście sam nadzór zapobiega łamaniu prawa, trudno powiedzieć.

Z pewnością ustawodawca nie do końca dostrzegł, jak głębokich zmian dokonał w nowej ustawie o finansach publicznych. Ich skutki, bez skutecznego systemu nadzoru, raczej będą widoczne dopiero po przeprowadzeniu kontroli przez regionalne izby obrachunkowe. Warunkiem będzie tu jednak odpowiednie przygotowanie, ponieważ w nowych rozwiązaniach położono większy nacisk na problemy szeroko rozumianej efektywności podejmowanych decyzji. Oznacza to, że w nowych uwarunkowaniach prawnych należy kwestionować decyzje, które są podejmowane bez wskazania metod oceny ich efektywności. W tym przypadku kryterium zgodności z prawem nie jest wystarczające. Scedowanie całkowitych uprawnień do takiej oceny na szczebel jednostek samorządu tery-

---

<sup>8</sup> Zob. także *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność*, red. T. Lubińska, Difin, Warszawa 2009, s. 211–221.

torialnego ma zarówno swoich zwolenników (szczególnie polityków lokalnych będących u steru władzy), jak i krytyków. Warto zapytać, czy państwo powinno aż tak głęboko wchodzić w sferę nadzoru i kontroli efektywności zaangażowania środków publicznych. Na obecnym etapie wydaje się, że konieczna będzie konstrukcja szczelnego i zamkniętego systemu prawnego, obudowanego w narzędzia analityczno-kontrolne, za pomocą których będą oceniane zamierzenia jednostek samorządu terytorialnego w zakresie alokowania środków publicznych. Jest to o tyle utrudnione, że w sektorze publicznym trudno znaleźć uniwersalne mierniki pomiaru efektów jego działalności.

## Literatura

- Filipiak B., Dylewski M., *Kontrowersje związane ze sporządzeniem wieloletniej prognozy finansowej JST w związku z wdrożeniem budżetu zadaniowego*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 12.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Kotlińska J., *Wieloletnia prognoza finansowa – jak rozumieć przepisy ustawowe, aby je prawidłowo stosować*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 10.
- Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność*, red. T. Lubińska, Difin, Warszawa 2009.
- Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.
- Salachna J.M., *Wieloletnia prognoza finansowa jako przedmiot kontroli i nadzoru regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 10.
- Szczubiał M., *Wieloletnia prognoza finansowa – tworzenie instrumentu zarządzania finansami samorządu z poszanowaniem przepisów ustawy o finansach publicznych*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 10.
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz.U. nr 85, poz. 428 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

## A Model for Supervising the Activities of Territorial Government Entities. Performance Criteria

The system for supervising the activities of territorial government entities has recorded minor changes over the last decade apart from new legal regulations in the area of managing public

resources. The new Act on public finance, enacted at the beginning of 2010, does not introduce considerable changes to the scope of supervision over territorial government entities. On the other hand, major changes have been made to the functioning of public sector entities, including territorial government units, in the area of managing public resources. The objective of this paper is to offer answers to the following questions: firstly, is the current supervision system effective enough to cope with the new public resource management policies, and, secondly, is it necessary to introduce a new model for supervising territorial government entities, exclusively based on the criterion of legality?

**Marek Dylewski** – doktor habilitowany, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, Wydział Ekonomiczny w Szczecinie, Katedra Finansów.

*Zainteresowania naukowo-badawcze:* finanse, w szczególności finanse publiczne i finanse samorządowe.

*e-mail:* [marek.dylewski@wsb.szczecin.pl](mailto:marek.dylewski@wsb.szczecin.pl)