

Opinia – stanowisko radcy prawnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu

Dot. właściwości podmiotowej regionalnej izby obrachunkowej jako organu nadzoru w sprawach finansowych do badania w trybie nadzoru uchwał jednostek samorządu terytorialnego w sprawie wieloletnich programów inwestycyjnych podejmowanych w trybie odrębnych uchwał.

W związku z niejednorodną praktyką uchwałodawczą organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie podejmowania uchwał w sprawie wieloletnich programów inwestycyjnych wskazać należy, że regionalne izby obrachunkowe jako organ nadzoru w sprawach finansowych, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. (DzU 2001 r. nr 55, poz. 577 z późn. zm.) badają uchwały jednostek samorządu terytorialnego w sprawach procedury uchwalania budżetu, uchwalania budżetu oraz jego zmian. Tak określony przedmiot nadzoru, w kontekście zawartości uchwały budżetowej, określony w art. 124 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (DzU z 2003 r. nr 15, poz. 148 z późn. zm.) daje podstawy do badania przez regionalne izby obrachunkowe podejmowanych w trybie odrębnych uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego dotyczących wieloletnich programów inwestycyjnych, w rozumieniu art. 110 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 110 ustawy o finansach publicznych uchwała budżetowa może określać, oprócz limitów wydatków na okres roku budżetowego, również limity wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne, przy czym programy te winny być sporządzane w szczególności określającej:

- 1) nazwę programu, jego cel i zadania, które będą finansowane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) jednostkę organizacyjną realizującą program lub koordynującą wykonywanie programu;
- 3) okres realizacji programu i łączne nakłady finansowe;
- 4) wysokość wydatków w roku budżetowym oraz w dwóch kolejnych latach.

Jednocześnie przyjąć należy, że Wojewoda jako organ nadzoru ogólnego, pozostaje organem właściwym do badania uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego dot. programów gospodarczych, które nie spełniają warunków dokumentu budżetowego w rozumieniu art. 110 ustawy o finansach publicznych, określanych również przez jednostki samorządu terytorialnego jako wieloletnie programy inwestycyjne, podejmowanych np. na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym.

Uwzględniając powyższe uważam, że wyznacznikami właściwości podmiotowej organów nadzoru do badania uchwał w sprawie wieloletniego programu inwestycyjnego, winny być przede wszystkim: podstawa prawna uchwały, jej treść normatywna oraz uzasadnienie uchwały.

Pomijając różne aspekty techniki legislacyjnej związane z podejmowaniem powyższych programów, przywołać przede wszystkim należy stanowisko w sprawie wyrażone przez NSA w wyroku z dnia 6.06.1995 r. sygn. akt Sa/Gd 2949/94, że uchwały podejmowane przez organy samorządowe na podstawie przepisów ustaw muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (OSS 1996/3/91).

Spotykana w praktyce różnorodność podstaw prawnych tych uchwał (np. przepis art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym, występujący samodzielnie lub w związku z art. 18 ust. 2 pkt 4, pkt 9 i 10 tej ustawy, art. 110 oraz art. 124 ustawy o finansach publicznych), niejednokrotnie niemająca odzwierciedlenia w treści normatywnej uchwał sprawia, że nie można jednoznacznie wskazać organu nadzoru właściwego do ich badania na zgodność z prawem. Przekłada się to na nieprawidłową z kolei praktykę przekazywania ich do badania niewłaściwym organom nadzoru, co z oczywistych względów wydłuża proces ich badania, czy też jednoczesnego przekazywania ich do dwóch organów nadzoru.

Zauważyć również należy, iż większość podejmowanych w tym przedmiocie uchwał nie zawiera uzasadnienia. Wprawdzie przepisy prawa odnośnie wieloletnich programów inwestycyjnych wprost nie wymagają ich sporządzania i przyjmowania przez organy stanowiące, to jednak obowiązek ten wywieść można wprost z przepisów statutów jednostek samorządowych. Statut jednostki samorządu terytorialnego jest aktem o charakterze normatywnym i jego postanowienia są prawem, którego naruszenie przez uchwałę organu gminy może prowadzić do stwierdzenia jej nieważności, co potwierdza orzecznictwo sądowe w tym zakresie (wyrok NSA w Warszawie z 9.03.1999 r. Sygn. Akt II S.A. 6/99, czy WSA w Poznaniu z dnia 7.04.2004 r. Sygn. Akt II S.A./Po 2635/03).

Organom samorządu wskazać należy, że o ile podejmują decyzje programowe co do zamierzeń inwestycyjnych w formie stosownej uchwały organu stanowiącego, to uchwała ta niezależnie od przywołania odpowiedniej podstawy prawnej powinna zawierać stosowne uzasadnienie, wymagane przez przepisy statutów tych jednostek, w którym należy jednoznacznie określić, czy dokument ten jest dokumentem budżetowym w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, uwzględniającym dyspozycję art. 110 i art. 124 ustawy o finansach publicznych, czy też nie jest takim dokumentem a jest wieloletnim programem gospodarczym.

Obowiązek uzasadniania podejmowanych uchwał dotyczy również wszystkich innych uchwał organów stanowiących, co przyczyni się do usprawnienia procesu nadzoru.

Za uchwałę spełniającą wymogi dokumentu budżetowego, uznać należy uchwałę podejmowaną na podstawie przepisów ustaw ustrojowych dotyczących uchwalania budżetu (art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 12 pkt 5 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 18 pkt 6 ustawy o samorządzie województwa) w związku z art. 110 i art. 124 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych)

i w przypadku tych uchwał organem właściwym będzie regionalna izba obrachunkowa.

W przypadku innych uchwał zawierających plany inwestycyjne, w tym podejmowanych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym, niemające charakteru budżetowego, a spełniające rolę założeń do polityki społeczno - gospodarczej jednostki w określonej czasoprzestrzeni, będących dopiero podstawą do opracowywania projektów budżetu w zakresie wydatków majątkowych na kolejne lata budżetowe, organem właściwym do ich badania będzie wojewoda jako organ nadzoru ogólnego.

Niezależnie od powyższego, wskazać również należy na nieprawidłową praktykę traktowania tego typu uchwał jako aktów prawa miejscowego, w związku z postanowieniami, iż wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego. Taka uchwała nie ma jednak charakteru aktu prawa miejscowego i jej wejście w życie nie jest warunkowane ogłoszeniem w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Nie spełnia ona kryteriów uznania jej za akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483), zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Opole, dnia 18.02.2005 r.