

JOANNA M. SALACHNA

Uniwersytet w Białymstoku

Postępowanie naprawcze jednostki samorządu terytorialnego – wybrane problemy interpretacyjne

Financial Corrective Procedure of the Local Government Unit – Selected Interpretation Problems

Streszczenie. Wprowadzone z końcem grudnia 2013 r. regulacje postępowania naprawczego jednostek samorządu terytorialnego nie są doskonałe. Powstaje na ich tle wiele problemów interpretacyjnych. W artykule omówiono najważniejsze z nich. Niektóre z problemów daje się usunąć poprzez zastosowanie wykładni. Niestety, pozostają także istotne wady w postaci braku korelacji przepisów różnych ustaw. Szkoda, że ustawodawca nie przewidział ich eliminacji w planowanej nowelizacji przepisów.

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego; postępowanie naprawcze; ustalenie budżetu.

Abstract. The new regulation on financial corrective procedure of the local authority, introduced at the end of December 2013, are imperfect and imprecise. There are many interpretation problems that arises during local government unit's budgetary procedure and supervising procedure conducted by Regional Audit

Chamber. The article discusses the most important of them. Some of the problems can be removed through the use of simple interpretation. Unfortunately, there remain a significant lacks of correlation of the provisions of various laws – e.g. Act on Public Finance, Act on Regional Audit Chambers. It must be noted with regret that the legislature has not provided the elimination of these lacks in a recently proposed amendment of the regulations.

Keywords: local government units; financial corrective procedure; set a budget.

1. Wprowadzenie. Charakterystyka regulacji dotyczących postępowania naprawczego i ich *ratio legis*

Do czasu wprowadzenia do ustawy o finansach publicznych¹ art. 240a, co nastąpiło na mocy ustawy z 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz innych ustaw², postępowanie naprawcze jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) nie było unormowane powszechnie obowiązującymi przepisami. Mowa o nim do tej pory była jedynie w art. 224 u.f.p., który traktuje o możliwości udzielenia pożyczki z budżetu państwa j.s.t., jeżeli wdraża ona postępowanie naprawcze lub ostrożnościowe. Przy czym regulacje zawarte w powołanym artykule są niezwykle szczątkowe i enigmatyczne, jeśli chodzi o rozumienie postępowania naprawczego.

Wydaje się, iż niezależnie od oficjalnych argumentów projektodawców nowelizacji (o czym dalej), wprowadzenie art. 240a do u.f.p. stanowiło reakcję na zgłaszane w 2013 r. postulaty strony samorządowej przesunięcia terminu, od którego należałoby respektować nowe limity spłat zadłużenia określone w art. 243 u.f.p. Przedstawiciele j.s.t. podnosili, że przestrzeganie powołanej regulacji (obowiązującej od 2014 r.) w wielu przypadkach bądź nie będzie możliwe, bądź też uniemożliwi wykorzystywanie w dalszych okresach środków pomocowych (z budżetu UE).

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), dalej: u.f.p.

² Dz.U., poz. 1646, powoływana dalej jako ustawa nowelizująca.

Strona rządowa odrzuciła te postulaty, ale zaproponowała unormowania łagodzące dotychczasowe reżimy. Owe złagodzenie przewidziane zostało m.in. art. 240a u.f.p. Natomiast z uzasadnienia do projektu ustawy nowelizującej³ wynika, iż potrzebę uregulowania kwestii programu postępowania naprawczego j.s.t. w sytuacji niespełniania wymogów określonych w art. 242–243 u.f.p. oraz związanych z tym kompetencji organów nadzoru zgłaszała m.in. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Zawarte w art. 240a u.f.p. przepisy dotyczą różnych aspektów postępowania naprawczego. Wśród nich wyróżnić można unormowania:

- określające przesłanki podjęcia (uchwalenia) postępowania naprawczego (ust. 1);
- ustalające minimalny zakres (zawartość) ustalanego programu naprawczego (ust. 3) oraz maksymalny okres, na który może być uchwalony (ust. 2);
- określające uprawnienia oraz obowiązki j.s.t. w trakcie realizacji programu naprawczego (ust. 4–8);
- określające kompetencje, w tym obowiązki, Regionalnych Izb Obrachunkowych (dalej: RIO) dotyczące podjęcia lub niepodjęcia programu naprawczego w sytuacji zaistnienia przesłanek wprowadzenia takiego programu (ust. 1 i 8).

2. Identyfikacja problemów związanych ze stosowaniem nowych przepisów

Na tle ustanowionych w art. 240a u.f.p. regulacji powstaje szereg problemów interpretacyjnych. Pojawiają się one zarówno przy ustalaniu znaczenia samych przepisów zawartych w powołanym artykule, jak i przy ich interpretacji w kontekście systemowym (korelacji z innymi przepisami u.f.p. oraz innych ustaw). Część z nich może być wyeliminowana lub zniwelowana w procesie wykładni. Są jednak i takie problemy, które usunąć można jedynie poprzez zmianę regulacji.

³ *Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw z dnia 3 października 2013 r. (druk nr 1789), s. 37.*

Z uwagi na charakter opracowania poniżej omówione zostaną tylko wybrane, moim zdaniem najistotniejsze, kwestie problemowe. Powstają one w obszarze:

- a. określenia okoliczności (przesłanek), które warunkują wdrożenie programu naprawczego;
- b. sprecyzowania ograniczeń, które muszą być przestrzegane w trakcie trwania programu;
- c. ustalenia relacji pomiędzy ustanowieniem programu postępowania naprawczego a uchwaleniem (przez organ stanowiący j.s.t.) lub ustaleniem (przez regionalną izbę obrachunkową) budżetu j.s.t., a w istocie kompetencji poszczególnych organów (j.s.t., organu nadzoru) w tym zakresie.

Wyżej wymienione kwestie stanowią przedmiot omówienia w kolejnych punktach opracowania.

3. Interpretacja warunków wdrożenia postępowania naprawczego

Zgodnie z ust. 1 art. 240a u.f.p. RIO wzywa j.s.t. do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego 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. Na tle takiej (niedoskonałej) redakcji przepisu pojawiają się następujące pytania:

1. w jakim okresie/momentcie możliwe jest lub powinno nastąpić stwierdzenie, że dana j.s.t. nie jest w stanie uchwalić WPF lub budżetu zgodnie z przepisami art. 242–244?
2. czy niemożność uchwalenia planów finansowych (WPF lub budżetu) przez j.s.t. z zachowaniem zasad przewidzianych w art. 242–244 u.f.p. jest odrębną (tj. samoistną) przesłanką podjęcia programu naprawczego, czy też jednocześnie musi zaistnieć zagrożenie realizacji zadań przez j.s.t.?

3. czy j.s.t. uprawniona jest do uchwalenia postępowania naprawczego wyłącznie w sytuacji, gdy zaleci to RIO, czy też może samodzielnie podjąć taką decyzję?

Najprostsza wydaje się odpowiedź na pierwsze z postawionych pytań. Śledząc bowiem tok postępowania uchwałodawczego w zakresie tych planów finansowych (przede wszystkim na podstawie art. 230 ust. 2 i art. 238 ust. 1 u.f.p.), stwierdzić trzeba, iż z formalnego punktu widzenia najwcześniejszy moment ten następuje/może nastąpić – alternatywnie:

- z chwilą opracowania/podjęcia oraz stosownego przedłożenia organom projektów wymienionych planów finansowych⁴; z zawartych w nich bowiem danych wynika, czy spełnione są obowiązujące wymogi (określone w art. 242–244), bądź też czy przyjęte wartości zostały tylko tak ukształtowane, aby wykazywać zgodność z wymogami, a realnie tak nie jest;
- w przypadku nieprzedłożenia wyżej wymienionych planów przez j.s.t. do końca roku poprzedzającego rok budżetowy momentem tym jest nastanie nowego roku budżetowego, w szczególności w sytuacji, gdy ze zgromadzonych informacji (np. wyniku przeprowadzonej przez RIO kontroli) wynika, iż j.s.t. nie będzie wstanie uchwalić planów finansowych z uwzględnieniem dyspozycji art. 242–244 u.f.p.

Nie można jednak wykluczyć sytuacji, w których ustalenie niemożności uchwalenia planów finansowych zgodnie z regułami art. 242–244 u.f.p. nastąpi o wiele później, np. już po ich uchwaleniu, szczególnie jeśli ma ono miejsce w końcu stycznia roku budżetowego. RIO bowiem na podstawie sprawozdań budżetowych za grudzień roku poprzedzającego może dojść do przekonania, że chociaż formalnie przedłożone do nadzoru plany finansowe spełniają wymogi prawne, to w kontekście obliczeń na podstawie posiadanych danych – tak realnie nie jest.

Warto w tym miejscu podjąć próbę rozważenia trzeciego z postawionych pytań, ponieważ wiąże się ono bezpośrednio z zagadnieniem mo-

⁴ Oczywiście w sensie merytorycznym dokonanie takiego ustalenia możliwe jest także wcześniej. Jednak dopiero wówczas, gdy istnieje już formalny projekt (projekty) planów finansowych można to stwierdzić w sensie formalnoprawnym.

mentu ustalenia zaistnienia niemożności uchwalenia planów zgodnie z określonymi w u.f.p. dyspozycjami (pytanie 2).

Odpowiadając zatem na trzecie pytanie – zestawienie wymienionych w ust. 1 okoliczności w postaci „braku możliwości” uchwalenia planów finansowych zgodnie z obowiązującymi normami ze wskazanym w dalszej części przepisu wezwaniem j.s.t. przez kolegium RIO do uchwalenia programu naprawczego sugerowałoby, iż opracowanie i uchwalenie programu naprawczego następuje niejako „na wniosek” organu nadzoru. Z drugiej jednak strony nie można wykluczyć sytuacji, w której sama j.s.t., po analizie danych uwzględnianych w projekcie WPF lub w projekcie uchwały budżetowej, dojdzie do wniosku, że zaistniały okoliczności, które wymagają wdrożenia programu naprawczego. Wyobrazić sobie można, że wówczas wraz z przedstawianymi projektami WPF oraz uchwały budżetowej, bądź niezwłocznie po ich przedłożeniu, organ stanowiący j.s.t. uchwała oraz przedkłada do zaopiniowania program naprawczy. Czy w takim przypadku należałoby zanegować taką inicjatywę (czyli podjęcie uchwały w sprawie programu postępowania naprawczego) tylko z tego względu, że RIO nie wezwała uprzednio j.s.t. do jego uchwalenia? Sądzę, że nie, a to m.in. z tego względu, że nie można w opisanej sytuacji wskazać, że doszło do istotnego (tj. rażącego) naruszenia prawa będącego przesłanką stwierdzenia nieważności aktu podjętego przez j.s.t. Konkludując, jeśli z opracowanego przez j.s.t. projektu WPF lub projektu uchwały budżetowej wynika, że niemożliwe jest uchwalenie WPF bądź budżetu w kształcie, który uwzględniałby wymogi zawarte w art. 242–244 u.f.p. (oraz w związku z tym istnieje zagrożenie realizacji zadań – o czym dalej), program naprawczy opracowywany i uchwalany jest przez j.s.t. bądź z własnej inicjatywy, bądź też na wezwanie kolegium RIO.

Do rozważenia została zatem jeszcze jedna kwestia (pytanie 2), a mianowicie, czy wymienione w art. 240a ust. 1 u.f.p. przesłanki (czyli: 1. niemożność uchwalenia WPF lub budżetu zgodnie z art. 242–244; 2. zagrożenie realizacji zadań publicznych) muszą wystąpić łącznie, czy też mogą stanowić odrębną podstawę uchwalenia programu naprawczego? Kwestia ta pojawia się na tle redakcji początkowej części ust. 1, a ściślej – z powodu zastosowanej tam interpunkcji (przed sformułowaniem „oraz

zagrożenia realizacji...”, analogicznie jak przed: „zgodnie z zasadami ...” pojawiają się przecinki). Analiza językowa (z uwzględnieniem przyjętych zasad interpunkcji, w tym stosowanych ze spójnikami, do których należy „oraz”) wykazuje tylko tyle, że przepis ust. 1 jest sformułowany niepoprawnie⁵. Abstrahując od tego faktu, posługując się przepisami zawartymi w ust. 3 pkt 1–2 komentowanej regulacji oraz posiłkowo przepisami art. 224 ust. 1 pkt 2 lit. a i b u.f.p. oraz jego ust. 5, stwierdzić należy, iż przesłanki te zasadniczo winny wystąpić łącznie. Jest to skądinąd logiczne, gdyż podjęcie decyzji niezgodnych z obowiązującymi przepisami dotyczącymi finansowania wydatków bieżących (art. 242 u.f.p.) lub dopuszczalnych do ponoszenia spłat zadłużenia (art. 243 i 244 u.f.p.) prawdopodobnie zawsze będzie powodować zagrożenie realizacji zadań publicznych (a z pewnością będzie obniżać skuteczność ich wykonywania), do realizacji których potrzebne są przecież środki finansowe pochodzące czy to z dochodów bieżących, czy to z kredytów lub pożyczek. Jednak, z powodów pragmatycznych (niejednokrotnie problem ze sformalizowaniem istnienia „zagrożenia realizacji zadań” – zob. *in fine*), uzasadnione wydaje się traktowanie jako podstawowej, tj. w pewnym sensie przesądzającej o potrzebie wdrożenia postępowania naprawczego, przesłanki w postaci braku możliwości uchwalenia WPF lub uchwały budżetowej zgodnie z zasadami zawartymi w art. 242–244 u.f.p. – szczególnie wówczas, gdy to kolegium RIO wzywa do opracowania i uchwalenia takiego programu.

4. Problem zastosowania ograniczeń finansowych w trakcie trwania programu naprawczego

W trakcie realizacji programu naprawczego na j.s.t. ciąży więcej ograniczeń swobody, niż przysługuje jej uprawnień. Jeśli chodzi o ograniczenia, to oczywiście wszystkie z nich mają skutkować obniżeniem wydatków

⁵ Należy przy tym zauważyć, że w powoływanym już wcześniej uzasadnieniu do projektu zmian u.f.p. (zob. s. 38) wskazano, że art. 240a znajdzie zastosowanie w razie braku możliwości uchwalenia WPF lub budżetu j.s.t., „a także zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 242–244”.

ponoszonych przez j.s.t. oraz niezwiększaniem zadłużenia. Wśród nich wyróżnić można:

1. Zakaz ponoszenia wydatków na niektóre zadania, w tym zakaz wydatków inwestycyjnych finansowanych zobowiązaniami dłużnymi (zakazy zawarte w ust. 5 pkt 1–5); w tym miejscu wskazać trzeba na nieudaną redakcję pkt 5, zgodnie z którym j.s.t. nie może tworzyć funduszu sołectkiego. Fundusz sołectki „tworzony” jest bowiem z dużym wyprzedzeniem (rada gminy podejmuje decyzję o wyodrębnieniu funduszu do 31 marca roku poprzedzającego rok wyodrębnienia funduszu) w stosunku do podjęcia decyzji o podjęciu programu naprawczego. Stąd też uznać trzeba, że w omawianej dyspozycji chodzi przede wszystkim o zakaz wydatkowania środków w ramach funduszu sołectkiego.
2. Ograniczenia wysokości ponoszonych wydatków (określone w ust. 5 pkt 6 oraz ust. 6).

Ustanowione w ust. 5 i 6 obowiązki w zakresie zachowania reżimu wydatkowego są zrozumiałe z uwagi na konieczność skoncentrowania środków finansowych j.s.t. i przeznaczenia ich na niezbędne wydatki, w tym finansujące zadania obligatoryjne.

Jeśli zaś chodzi o swoiste uprawnienia, to zawiera je ust. 4 komentowanej regulacji. Zgodnie z nim j.s.t. może uchylać plany finansowe (WPF oraz budżet) bez zachowania wymogów określonych w art. 242–244 u.f.p. w okresie realizacji programu naprawczego. Z tym jednak zastrzeżeniem, że niezachowanie relacji może wynikać wyłącznie ze spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu. Taka dyspozycja oznacza, że j.s.t. po uchwaleniu programu naprawczego nie może zaciągać długu. Skoro tak, to uwzględniając art. 224 ust. 1 u.f.p., powstaje pytanie dotyczące ewentualnego otrzymania pożyczki z budżetu państwa na postępowanie naprawcze. Zgodnie z powołanymi unormowaniami pożyczka ma się m.in. przyczynić do zachowania zasad określonych w art. 242–244 u.f.p. na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki. Przypomnieć także trzeba, że warunkiem uzyskania pożyczki przez j.s.t. jest realizacja lub przystępowanie do realizacji programu naprawczego. Z przedstawionego stanu wynika, iż ustawodawca – nie po raz pierwszy

zresztą – „zapomniał” o konieczności skorelowania i zachowania spójności tworzonych uregulowań. Wracając jednak do meritum – jeżeli przyjmemy założenie, że przepisy nie mogą (nie powinny) być interpretowane w sposób prowadzący do uznania zbędności jakiegoś unormowania, a jednocześnie kierować się będziemy wnioskami płynącymi z wykładni funkcjonalnej i systemowej – dojdziemy do wniosku, że zastrzeżenie sformułowane w art. 240a ust. 4 u.f.p. nie dotyczy pożyczek udzielanych z budżetu państwa na realizację postępowania naprawczego.

5. Uchwalanie programu naprawczego a uchwalanie lub ustalanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego

W postępowaniu dotyczącym ewentualnego programu naprawczego obowiązują pewne terminy. Wynikają one zarówno z ust. 1 art. 240a u.f.p. oraz innych przepisów u.f.p. (art. 238, 239, 240 ust. 3), jak i z ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych⁶. Zestawienie tych terminów i prześledzenie toku postępowania wskazuje, iż w praktyce na tle ich stosowania mogą pojawić się problemy dotyczące procedowania nad budżetem j.s.t. Dlaczego? Ponieważ warunkiem ustalenia przez RIO budżetu zastępczego albo podjęcia przez j.s.t. uchwały budżetowej, które to nie spełniają wymogów określonych w art. 242–244 u.f.p., jest najpierw – odpowiednio:

- a. nieopracowanie przez j.s.t. programu naprawczego lub brak pozytywnej opinii o programie (art. 240a ust. 8 u.f.p.) – w przypadku gdyby budżet miała ustalać izba, albo
- b. uchwalenie programu naprawczego przez j.s.t. oraz pozytywna opinia o nim wydana przez RIO, gdyby budżet miał być uchwalany przez j.s.t. (art. 240a ust. 1 i 8 u.f.p. w zw. z art. 13 pkt 13 u.r.i.o.) – co oznacza, że najpierw musi odbyć się stosowna procedura w sprawie postępowania naprawczego.

⁶ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.), dalej: u.r.i.o.

W celu zobrazowania potencjalnych problemów, prześledźmy niżej tok całego postępowania.

- I. Jak już wspomniano, RIO najczęściej będzie podejmować decyzję o potrzebie programu naprawczego dla danej j.s.t. po otrzymaniu projektów uchwał w sprawie WPF oraz w sprawie budżetu. Zasadniczo winny być one przedłożone w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Załóżmy, że tak się stało (choć w praktyce najczęściej jest to 17–18 listopada).
- II. Następnie (załóżmy, że w dniu 25 listopada) projekty uchwał przekazywane są właściwemu członkowi kolegium RIO⁷, a także trzyosobowemu składowi orzekającemu, którego zadaniem jest wydanie stosownych opinii. W tym miejscu wskazania wymaga, iż ewentualna decyzja (uchwała) kolegium RIO w przedmiocie wezwania j.s.t. do opracowania i uchwalenia programu naprawczego powinna uwzględniać uprzednio wydaną/e opinię/e składu orzekającego, który ma m.in. w trakcie oceny przedłożonych projektów stwierdzić, czy spełniają one wymagania zawarte w art. 242–244 u.f.p. (w tym zakresie zob. pkt 2.4 komentarza do art. 230 u.f.p.). Skład orzekający stosowne opinie musi sformułować w ciągu miesiąca od daty wpłynięcia projektów do izby⁸.
- III. Po sformułowaniu przez skład orzekający stosownych opinii, które będą stanowiły podstawę procedowania kolegium RIO nad sprawą ewentualnego wezwania do opracowania i uchwalenia programu naprawczego, musi się odbyć posiedzenie kolegium izby. Załóżmy, że skład orzekający wydał opinie przed upływem miesięcznego terminu, np. w dniu 10 grudnia.
- IV. W celu dalszego procedowania niezbędne jest zwołanie posiedzenia kolegium izby. Przypuśćmy, że odbywa się ono np. 13 grudnia i w jego wyniku RIO podejmuje uchwałę wzywającą daną j.s.t. do

⁷ Po wstępnym sprawdzeniu przez pracowników izby przekazywane są członkowi kolegium celem dokonania dalszej analizy.

⁸ Wynika to z ogólnych unormowań k.p.a. (art. 35 §3), ponieważ u.r.i.o. wyznacza krótszy 14-dniowy termin tylko odnośnie opiniowania: wniosków komisji rewizyjnych w przedmiocie absolutorium oraz uchwał rady gminy o nieudzieleniu absolutorium (art. 19 ust. 3 u.r.i.o.).

opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do RIO, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania.

- V. Śledząc dalej tok postępowania – podjęta na powyższym posiedzeniu uchwała kolegium izby wpłynie do j.s.t. np. w dniu 15 grudnia. To znaczy, że termin do przedłożenia potencjalnie uchwalonego programu upływać będzie w dniu 29 stycznia roku budżetowego. A przypomnieć wypada, że 31 stycznia jest dniem, w którym j.s.t. powinna podjąć uchwałę budżetową.

Nawet przy założeniu instrukcyjności terminu do podjęcia przez j.s.t. uchwały budżetowej (regulacja art. 239 u.f.p. nie jest bowiem obwarowana żadną sankcją) i tak pojawią się dalsze problemy (na co zwrócono uwagę na początku – chodzi o warunki uchwalenia albo ustalenia budżetu).

- VI. Następnie – zakładając, że j.s.t. zastosowała się do wniosku izby – czyli do RIO wpływa uchwała j.s.t. w sprawie programu postępowania naprawczego (kontynuując przykład przypomnijmy, że ma to miejsce w dniu 29 stycznia roku budżetowego), uchwała ta, zgodnie z przepisami (art. 240a ust. 1 u.f.p. oraz art. 13 pkt 13 u.r.i.o.) musi być zaopiniowana. Podobnie jak w przypadku opinii przedłożonych projektów planów finansowych (WPF i budżetu), skład orzekający RIO powinien to uczynić w ciągu miesiąca, co oznacza, że zbliżamy się do końca lutego roku budżetowego. A przecież to do końca lutego roku budżetowego RIO ma termin do ustalenia budżetu zastępczego (art. 240 ust. 3 u.f.p. stosowany jest odpowiednio na podstawie art. 240a ust. 8 u.f.p.). W tym przypadku więc RIO nie będzie w stanie zachować terminu – do końca lutego roku budżetowego – na ustalenie budżetu zastępczego dla j.s.t. znajdującej się w wyżej opisanej sytuacji.

Powyższe spostrzeżenia ukazują, że wprowadzone art. 240a u.f.p. unormowania wpływające bezpośrednio na tok podejmowania decyzji w sprawie budżetu nie zostały dobrze osadzone w obowiązujących regulacjach proceduralnych, tak samej u.f.p. (art. 239, art. 240 ust. 3), jak u.r.i.o. Oczywiście, można zarzucić, że w przedstawionym wyżej toku

postępowania można było założyć szybsze działanie organów, ale czy nie jest tak, że w przepisach tworzących przecież jakiś system, w tym system postępowania w określonych sprawach, powinno się zakładać działanie organów w dozwolonych ustawowo terminach?

Wracając do meritum – wydaje się, że dokonane ukształtowanie procesu podejmowania uchwały budżetowej bądź ustalenia budżetu zastępczego względem wcześniejszej procedury w przedmiocie postępowania naprawczego powoduje, iż uzasadnione jest traktowanie nie tylko 31 stycznia roku budżetowego (dla j.s.t.), ale także końca lutego (dla RIO) jako terminów instrukcyjnych. To twierdzenie nie oznacza bynajmniej, że opowiadam się za opieszałością postępowania. Powinno być ono oczywiście możliwie najszybsze, tyle tylko, że nie zawsze faktyczne okoliczności na to pozwalają.

6. Problem zmiany przez organ stanowiący j.s.t. budżetu ustalonego jej przez RIO

Należałoby jeszcze wyjaśnić jak kształtują się ewentualne kompetencje organu stanowiącego j.s.t. do podjęcia uchwały budżetowej po ustaleniu budżetu zastępczego przez RIO. *Prima facie* na podstawie postanowień zawartych w ust. 1, 8 oraz 4 art. 240a u.f.p. można byłoby dojść do wniosku, że j.s.t. – po dokonaniu zastępczego ustalenia dla niej budżetu – nie może go zmieniać, bo:

- rada/sejmik miała/miał już szansę uchwalenia programu naprawczego (ust. 1) oraz podjęcia w związku z nim uchwały budżetowej na szczególnych, złagodzonych zasadach (ust. 4);
- skoro j.s.t. nie skorzystała z wyżej wymienionej możliwości albo nie sprostала temu zadaniu (brak opinii pozytywnej dla programu naprawczego) – RIO ustaliła obowiązujący ją budżet, który może nie spełniać wymogów określonych w art. 242–244 u.f.p.;
- poza tym przy założeniu, że budżet zastępczy nie spełnia zasad z art. 242–244 u.f.p., brak jest podstawy prawnej dla podjęcia przez j.s.t. uchwały budżetowej także niezgodnej z tymi zasadami (co byłoby

możliwe, gdyby j.s.t. uchwaliła program postępowania naprawczego).

Podkreślenia wymaga w tym miejscu, że sam ustawodawca nie formułuje zawieszenia czy wykluczenia kompetencji do podjęcia aktu budżetowego w sytuacji zaistnienia okoliczności wskazanych w art. 240a ust. 1 u.f.p. Wskazać także trzeba, że istnieją przesłanki, które wykluczają przyjęcie koncepcji pozbawienia (tj. wyłączenia w określonych okolicznościach) j.s.t. kompetencji do podjęcia aktu budżetowego. Z drugiej strony sytuacja, w której j.s.t. nie spełnia ustawowych wymagań finansowych (art. 242–244 u.f.p.), a jej gospodarka prowadzona jest na podstawie budżetu zastępczego, jest szczególna. W związku z tym trudno byłoby uznać, że j.s.t. może podjąć uchwałę budżetową (po ustaleniu zastępczym) bez jakichkolwiek ograniczeń. Owe ograniczenia wynikają z art. 240a ust. 5 i 6 u.f.p. oraz merytorycznych ustaleń zawartych w budżecie zastępczym. Poza tym, jeśli uchwała budżetowa będzie zawierać ustalenia finansowe (ogólne kwoty danych wielkości budżetowych) odbiegające (wyższe) od zawartych w ustaleniu zastępczym, RIO z łatwością stwierdzi nieważność takiego aktu z uwagi na naruszenie któregośkolwiek z przepisów zawartych w art. 242–244 u.f.p.

7. Konkluzje

Samo unormowanie zagadnienia postępowania naprawczego (tj. przesłanek jego wprowadzenia, obowiązków j.s.t. z nim związanych, czasu trwania itp.) niewątpliwie było konieczne. Tym bardziej że obowiązujący art. 224 u.f.p. – jedyna do czasu noweli regulacja traktująca o postępowaniu naprawczym – zawiera szczytkowe i enigmatyczne ustalenia w tym zakresie. Jak jednak wynika z dokonanej skrótowej analizy, przyjętym rozwiązaniom prawnym daleko jest do doskonałości. Nadmienić trzeba, że już są propozycje zmian art. 240a u.f.p. (zgłoszona nowela jest jeszcze na etapie uzgodnień). Tyle tylko, że dotyczą one głównie kwestii, które da się wyinterpretować z obowiązujących regulacji, tj. kwestii zmian ustalonego dla j.s.t. budżetu zastępczego oraz zakresu budżetu ustalonego dla j.s.t. przez RIO. Nadal nieskorelowane zaś będą unormowania u.f.p. oraz u.r.i.o. Za-

Joanna M. Salachna

tem można stwierdzić, że regulacje postępowania naprawczego w j.s.t. same wymagają naprawy.