



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

Druk nr 1749
Warszawa, 12 lipca 2017 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

Powiadam Pana Marszałka, iż działając na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej **odmawiam podpisania ustawy z dnia 8 czerwca 2017 r.**

**- o zmianie ustawy o regionalnych izbach
obrachunkowych oraz niektórych
innych ustaw.**

W załączeniu przesyłam umotywowany wniosek o ponowne rozpatrzenie tej ustawy przez Sejm.

Upoważniam Panią Annę Surówkę-Pasek – Podsekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta RP do reprezentowania mojego stanowiska w tej sprawie.

Z wyrazami szacunku

(-) Andrzej Duda



Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, dnia 12 lipca 2017 r.

Sejm
Rzeczypospolitej Polskiej

Wniosek

Na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. odmawiam podpisania **ustawy z dnia 8 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz niektórych innych ustaw.**

Odmowę podpisania ustawy motywuję następującymi względami:

Uzasadnienie

Deklarowanym przez projektodawcę celem ustawy z dnia 8 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz niektórych innych ustaw jest *skuteczniejsze przeciwdziałanie niekorzystnym tendencjom związanym z nadmiernym zadłużaniem się jednostek samorządu terytorialnego oraz wzmocnienie kontrolnej i pomocniczej wobec samorządu terytorialnego funkcji regionalnych izb obrachunkowych.*

Projekt ustawy, zawarty w druku sejmowym nr 1409, w trakcie prac parlamentarnych uległ istotnym zmianom, których znaczenie dla

funkcjonowania samorządu terytorialnego znacząco wykracza poza pierwotnie deklarowany cel ustawy.

Zwracam się do Wysokiego Sejmu o rozważenie, czy możliwość natychmiastowego odwołania wójta, rozwiązania zarządu powiatu lub województwa, jak też możliwość natychmiastowego zawieszenia organów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego – w zestawieniu ze zmianami projektu dokonanyymi w trakcie prac sejmowych – nie stanowi nadmiernej ingerencji w działalność samorządu terytorialnego i nie godzi w istotę jego samodzielności.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Prezesa Rady Ministrów, odwołujące ze skutkiem natychmiastowym wójta, burmistrza czy prezydenta miasta, może zostać podjęte między innymi z powodu braku możliwości uchwalenia budżetu jednostki samorządowej albo braku pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej do programu postępowania naprawczego. Zasady realizacji programów postępowania naprawczego określa art. 240a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, który wskazuje przesłanki wezwania do opracowania programu, procedurę jego przyjęcia, wymagania, jakie powinien spełniać program, oraz obostrzenia mające zastosowanie w trakcie jego realizacji. Ponad trzyletni okres funkcjonowania programów pokazuje, że stosowanie tej regulacji może wywoływać istotne wątpliwości interpretacyjne (J. Radziejka, *Program postępowania naprawczego – założenia ustawodawcze i praktyczne aspekty funkcjonowania*, „Finanse komunalne” 2016/7-8, s. 13; R. P. Krawczyk *Efektywność i skuteczność nadzoru nad samorządem terytorialnym a uwarunkowania prawno-faktyczne*, „Finanse komunalne” 2014/10, s. 12).

Regionalna izba obrachunkowa wzywa do opracowania programu, jeżeli brak jest możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki oraz występuje zagrożenie realizacji zadań publicznych. Obecnie opinia negatywna izby do programu postępowania naprawczego wywołuje taki

sam skutek, jak stwierdzenie nieważności uchwały w tej sprawie, tj. brak możliwości samodzielnego uchwalenia budżetu przez jednostkę samorządową i ustalenie tego budżetu przez regionalną izbę obrachunkową. W 2016 r. składy orzekające izb wydały 18 opinii o programach postępowania naprawczego, w tym 4 opinie negatywne (w 2 gminach i 2 powiatach). Opinie negatywne w dużej mierze wynikały z braku wskazania przez jednostkę samorządu terytorialnego konkretnych rozwiązań, mających wpływ na poprawę sytuacji finansowej lub wykazywania nieuzasadnionych dochodów majątkowych w latach przyszłych (za: *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2016 roku*, Warszawa 2017, s. 103).

Wskutek wejścia w życie ustawy z dnia 8 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz niektórych innych ustaw negatywna opinia umożliwi Prezesowi Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, natychmiastowe odwołanie wójta, rozwiązanie zarządu powiatu albo województwa, jak również zawieszenie organów jednostki samorządu terytorialnego i ustanowienie zarządu komisarycznego na okres do dwóch lat. Stanowi to zdecydowaną ingerencję organu administracji rządowej w funkcjonowanie organów samorządu terytorialnego wybranych przez mieszkańców gminy, powiatu i województwa w wyborach powszechnych.

Obecnie zawieszenie organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego i ustanowienie zarządu komisarycznego może nastąpić, jeżeli łącznie występują dwie przesłanki – przedłużający się brak skuteczności w wykonywaniu przez jednostkę zadań publicznych oraz brak nadziei na szybką poprawę skuteczności działania. Rozstrzygnięcia nadzorcze Prezesa Rady Ministrów w przedmiocie odwołania lub zawieszenia organów samorządu terytorialnego stają się prawomocne z chwilą bezskutecznego upływu terminu wniesienia skarg do sądu administracyjnego, a w razie ich wniesienia – z dniem

uprawomocnienia się orzeczeń sądów utrzymujących je w mocy. Po wejściu w życie ustawy z dnia 8 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz niektórych innych ustaw będą one mogły podlegać natychmiastowemu wykonaniu.

Działalność uchwałodawcza jednostki samorządowej, zmierzająca do poprawy sytuacji finansowej, opiniowana będzie przez regionalną izbę obrachunkową, nie tak jak dotychczas wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem, ale także na podstawie kryterium gospodarności.

Ustawa z dnia 8 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz niektórych innych ustaw stanowi, że kontrola gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego będzie dokonywana także z uwzględnieniem kryterium gospodarności, jeżeli przedmiotem takiej kontroli będą zaciągnięte kredyty i pożyczki, emitowane papiery wartościowe czy inne tzw. tytuły dłużne wskazane w art. 72 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Faktycznie Minister Finansów, na podstawie upoważnienia ustawowego, może precyzować rodzaje zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych i tym samym wpływać na przedmiotowy zakres długu.

Stosowanie przez regionalne izby obrachunkowe dodatkowego kryterium dla oceny gospodarki finansowej, w zakresie zadań własnych samorządu, może potencjalnie prowadzić do oceny zasadności podjęcia decyzji przez organ samorządu terytorialnego, np. realizacji inwestycji i jej finansowania, co z kolei może doprowadzić do naruszenia niezależności finansowej samorządu. Konstytucyjna zasada ochrony samodzielności samorządu terytorialnego wyłącza dopuszczalność stosowania wykładni rozszerzającej do stosowania środków nadzoru ustrojowego oraz środków nadzoru merytorycznego.

Odnosnie kryterium gospodarności, należy wskazać, że pojęcie to nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę. Dla określenia tego kryterium można posłużyć się „Glosariuszem Terminów Dotyczących Kontroli i Audytu w Administracji Publicznej”, udostępnionym m.in. na stronie internetowej

Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (<http://www.nik.gov.pl/glosariusz-terminow-kontrola-i-audyt.pdf>). Gospodarność dotyczyć ma zgodności działalności kontrolowanej (audytowanej) jednostki z zasadami efektywnego gospodarowania, tj. oszczędności, wydajności i skuteczności. Oszczędność oznacza minimalizację kosztów działań przy zachowaniu wymaganej jakości. Wydajność należy rozumieć jako związek pomiędzy produktem a nakładami zużytymi do jego wytworzenia, polegający na maksymalizacji produktów (o określonej jakości) możliwych do osiągnięcia przy danych nakładach bądź minimalizacji nakładów dla osiągnięcia danych produktów (o określonej jakości). Jeżeli ustawodawca nakazuje sprawowanie nadzoru nie tylko na podstawie kryterium legalności, lecz także na podstawie kryterium gospodarności działania, cele nadzoru stają się szersze i obejmują – oprócz celów wynikających z kryterium legalności – także zapewnienie wykonywania zadań publicznych w sposób preferowany przez organy sprawujące nadzór.

Zastrzeżenia wobec ustawy z dnia 8 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz niektórych innych ustaw wzmacniają inne regulacje wprowadzone w trakcie prac parlamentarnych, takie jak: zniesienie procedury konkursowej przy wyłanianiu prezesów i członków kolegiów regionalnych izb obrachunkowych, przyznanie Prezesowi Rady Ministrów swobody powoływania i odwoływania prezesów izb i za pośrednictwem tychże prezesów pozostałych członków kolegiów, rezygnacja z instytucji pozaetatowych członków kolegium izb oraz zniesienie zasady parytetu samorządu terytorialnego w wyłanianiu członków kolegium izby.

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, w tym samodzielność finansowa oznaczająca wykonywanie zadań publicznych w zakresie gospodarki finansowej we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, nie ma charakteru absolutnego, jednak jej ograniczenia mogą być dokonywane tylko w drodze ustawowej i muszą czynić zadość wymaganiom materialnym. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 maja 1998 r., sygn. akt K 38/97,

stwierdził, że konieczne jest, by ingerencja ustawodawcy w sferę samodzielności gmin nie była nadmierna oraz znajdowała uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie określonych wartościach. Istotnym elementem samodzielności samorządu terytorialnego jest wyłączenie zasady hierarchicznego podporządkowania w odniesieniu do stosunków między jednostką samorządową a organami administracji rządowej.

Uzależnienie składu kolegiów regionalnych izb obrachunkowych od decyzji Prezesa Rady Ministrów, a następnie przyznanie opiniom tak powołanych organów mocy inicjowania odwołania lub zawieszenia wyłonionych w wyborach powszechnych organów samorządu terytorialnego, może wzbudzać wątpliwości natury systemowej w odniesieniu do ustrojowego usytuowania samorządu terytorialnego.

Stanowiąc nowe regulacje należy dostrzegać konsekwencje ich stosowania. Od wprowadzenia w 2002 r. bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast dochodzi do konfliktów pomiędzy organami stanowiącymi a wykonawczymi gminy. Zdarza się, iż wójt nie ma politycznego oparcia w radzie gminy i w takich przypadkach nieopracowanie programu naprawczego i nieprzyjęcie stosownej uchwały w tym zakresie stwarzać może zachętę do uruchomienia procedury odwołania nieakceptowanego przez radnych wójta lub burmistrza. Nawet teoretyczna możliwość stosowania takich rozwiązań generować może konflikty lub pogłębiać już istniejące, ze szkodą dla prawidłowego funkcjonowania jednostki samorządowej.

Istotne jest również ustalenie relacji pomiędzy art. 96 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym a dodawanym do tejże ustawy art. 97a, który umożliwia Prezesowi Rady Ministrów odwołanie wójta w trybie natychmiastowym. Obecnie podstawę odwołania wójta stanowi powtarzające się naruszanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej lub ustaw. Podzielić należy pogląd, że wykazanie jednorazowego naruszenia ustaw lub Konstytucji, po wezwaniach wojewody do zaprzestania naruszeń, nie wystarcza do

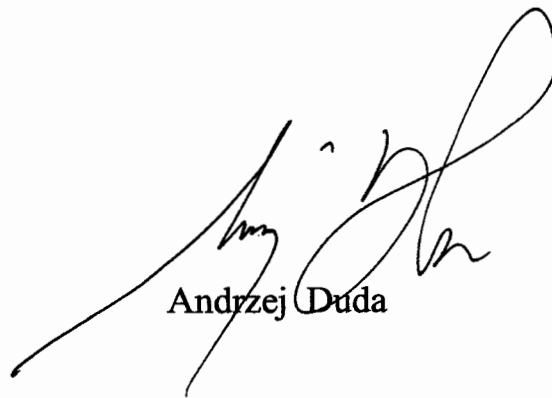
zastosowania określonych w art. 96 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym sankcji prawnych. Rozstrzygnięcie nadzorcze Prezesa Rady Ministrów jest poprzedzane wezwaniem wójta przez wojewodę do zaprzestania naruszeń i dopiero gdy wezwanie nie odniesie skutku, wojewoda może wystąpić z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta.

Przepis art. 96 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym nie określa czasu wyznaczonego wójtowi na zaprzestanie naruszeń i nie wskazuje, jaki ma być skutek wezwania wojewody do zaprzestania naruszeń i kiedy powinien on nastąpić. Procedura określona w art. 96 ust. 2 ww. ustawy, w związku z brzmieniem art. 97a ust. 1 zdanie wstępne, będzie stosowana w przypadku odwoływania wójta m.in. z powodu niemożności uchwalenia budżetu lub nieopracowania przez gminę programu naprawczego. Zatem wezwanie wojewody, które jest warunkiem legalności rozstrzygnięcia nadzorczego Prezesa Rady Ministrów, dotyczyć będzie usunięcia zaniechania uchwałodawczego organu stanowiącego gminy, za którego działalność organ wykonawczy – jakim jest wójt – odpowiedzialności nie ponosi. Należy podkreślić, że celem wezwania, o którym mowa w art. 96 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, jest umożliwienie organowi wzywanemu zmiany własnego postępowania, a nie zachowania podmiotu, na którego funkcjonowanie organ wzywany nie ma bezpośredniego wpływu. Rozstrzygnięciu nadzorcemu odwołującemu wójta może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, pomimo tego, że wykonanie decyzji nieostatecznej powinno mieć charakter wyjątkowy, zaś przesłanki nadania tego rygoru powinny być jasno sprecyzowane i nie mogą być interpretowane rozszerzająco.

W 2016 r. regionalne izby obrachunkowe sprawowały nadzór na działalnością 2 808 jednostek samorządu terytorialnego, z tego 2 412 gminami, 66 miastami na prawach powiatu, 314 powiatami, 16 województwami

samorządowymi oraz 157 związkami międzygminnymi i 5, spośród 221 zarejestrowanych, związkami powiatów (za: *Sprawozdanie*”, Warszawa 2017, s. 26).

Wpływ ustawy z dnia 8 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz niektórych innych ustaw na kształt sprawowanego nadzoru nad samorządem terytorialnym oraz znaczenie jej postanowień dla stabilności oraz swobody działania jednostek samorządowych uzasadniają wniosek o ponowne rozpatrzenie ustawy przez Wysoką Izbę.



Andrzej Duda



Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej



1748
Warszawa, dnia 15 lipca 2017 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Stanisław Amb
Marszałek

W nawiązaniu do wniosku z dnia 12 lipca 2017 r. o ponowne rozpatrzenie przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej **ustawy z dnia 8 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz niektórych innych ustaw**, informuję, że do reprezentowania mojego stanowiska w tej sprawie upoważniam Panią Annę Surówkę-Pasek – Podsekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Z wyrazami szacunku


Andrzej Duda