

Karolina Badurowicz, Tomasz Drab

Status ustrojowy regionalnych izb obrachunkowych i ich wpływ na procedurę budżetową jednostek samorządu terytorialnego

Rocznik Samorządowy 5, 9-19

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.



Karolina Badurowicz, Tomasz Drab, *Status ustrojowy regionalnych izb obrachunkowych i ich wpływ na procedurę budżetową jednostek samorządu terytorialnego*, „Rocznik Samorządowy” 2016, t. 5, ISSN: 2300-2662, s. 9-21.

Karolina Badurowicz, Tomasz Drab, Wydział Prawa i Administracji UMCS

Status ustrojowy regionalnych izb obrachunkowych i ich wpływ na procedurę budżetową jednostek samorządu terytorialnego

Institutional status of regional accounting chambers and their influence on the budgetary of local authorities' units

przesłanie tekstu: 29 lutego 2016 r., ocena redakcji: 26 marca 2016 r., recenzja: 19 czerwca 2016 r., akceptacja do druku: 23 czerwca 2016 r.

Abstrakt

Regionalne izby obrachunkowe są organami państwowymi, niezależnymi od pionu centralnego administracji publicznej. Odgrywają kluczową rolę w procesie nadzoru i kontroli finansów jednostek samorządu terytorialnego, a zwłaszcza w procedurze stanowienia przez nie uchwał budżetowych. Mogą one mieć realny wpływ na kształt uchwały budżetowej. Początkowo ich rola sprowadza się jedynie do sygnalizowania pojawienia się nieprawidłowości w projekcie uchwały budżetowej. Następnie, w momencie uchwalenia komentowanej uchwały, izby ograniczają się do wydania terminu przewidzianego na wprowadzenie zmian, a dopiero po niezastosowaniu się do jej opinii stwierdzają nieważność uchwały. Ostatnim ze środków kontroli i nadzoru jest przejęcie przez izbę uprawnień do ustalenia uchwały budżetowej. Kompetencja ta powinna być stosowana wyjątkowo, w przypadku nienależytego wykonywania lub niewykonywania w ogóle swoich zadań przez jednostkę samorządu terytorialnego. W pierwszej kolejności przeprowadzenie procedury budżetowej powinno należeć do jednostki samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: regionalne izby obrachunkowe, samorząd terytorialny, uchwała budżetowa

Abstract

Regional accounting chambers are government bodies, independent from the central public administration. They are pivotal in the process of supervision and financial control of the local government units, especially in the budgetary procedure. They may have actual influence on the shape of the budget resolution. Their primary role is to signalize misstatements in the project of budgetary resolution. Then, in the moment of adoption of commented resolution they confine themselves and establish a deadline for the introduction of changes, and only in case of failure to comply with their opinion, they are allowed to annul the budgetary resolution. The last mean of control and supervision is the power to determine budgetary resolution. This competence should be executed only as an ex-

ception, in case of improper performance or non-performance in all its tasks of the local government unit. In the first place, the conduction of budgetary procedure belongs to the local government unit.

Keywords: budgetary resolution, local authority, regional accounting chamber

1. Uwagi ogólne

Przeprowadzone pod koniec lat 90. reformy ustrojowe znacząco zmieniły strukturę administracji publicznej w Polsce. Wskutek ustanowienia trójstopniowego samorządu terytorialnego doszło do przekazania części zadań państwowych z ośrodka centralnego na poziom samorządowy. Zapewnić ich skuteczną realizację mogło jedynie wyposażenie struktur samorządowych w odpowiednie środki. Decentralizacja stworzyła zatem dwupłaszczyznowość finansów publicznych. Pierwsza z tych płaszczyzn, oparta na zasadzie centralizmu, obejmuje budżet o charakterze centralnym. Druga płaszczyzna ma natomiast charakter ściśle lokalny¹.

Stworzenie struktur lokalnych w państwie nie doprowadziło jednakże do całkowitego rozdzielenia kompetencji szczebli rządowego i samorządowego. W dalszym ciągu, mimo rosnącej niezależności samorządów, ich budżety zasilają subwencje ogólne i dotacje celowe płynące z budżetu Skarbu Państwa². Co istotne, już w momencie powstawania jedno-stopniowego samorządu lokalnego zakładano kontrolowanie go pod względem polityki finansowej przez specjalnie powołane do tego organy. Ustanowienie w art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym³ regionalnych izb obrachunkowych (RIO) przesądziło o kluczowej roli, jaką odgrywa ten organ w procesie kontroli i nadzoru finansów jednostek samorządu terytorialnego, a zwłaszcza w procedurze stanowienia przez nie uchwał budżetowych.

2. Status ustrojowy regionalnych izb obrachunkowych

Jak już zostało nadmienione, po raz pierwszy status RIO uregulowany został w ustawie o samorządzie terytorialnym. Pochodząca z 1990 r. ustawa przewidywała jedno-stopniowy samorząd terytorialny oparty jedynie na szczeblu gminnym. Do zadań RIO należała kontrola i nadzór nad samorządem pod kątem jego działalności związanej z budżetem gminy. Ostatecznie nie doszło do wykształcenia się tych struktur, a przyznane kompetencje wykonywali wojewodowie, jako organy administracji rządowej w terenie. Taki stan rzeczy utrzymywał się do 1992 r., wtedy bowiem uchwalona została nowa ustawa o RIO⁴, która określiła ich strukturę, zakres działań i kompetencje. Potwierdzeniem wyżej określonego statusu było przyznanie RIO rangi organu konstytucyjnego. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁵, w art. 171 sprecyzowano, że oprócz Prezesa Rady

Ministrów i wojewodów, funkcje kontrolne w stosunku do samorządów pełnią RIO. Co więcej, struktury lokalne podlegają kontroli pod względem legalności, a na płaszczyźnie spraw finansowych kompetencje kontrolne posiadają wyłącznie RIO. Uchwalenie w 1998 r. kolejnych dwóch ustaw⁶, które kończyły proces decentralizacji państwa, uznać można również za poszerzenie zakresu działalności RIO oraz rozciągnięcie ich kompetencji na wszystkie samorządowe jednostki terytorialne w państwie. Od momentu uchwalenia pierwszej ustawy poświęcającej swoją uwagę kontroli finansowej jednostek samorządu terytorialnego (JST) zmienił się znacząco zakres działalności RIO zarówno pod kątem podmiotowym, jak i przedmiotowym.

Zestawiając działalność omawianych organów, pod względem ich charakteru, z płaszczyznami administracji publicznej, należy z całą pewnością przyporządkować je do pionu państwowego. Jak stanowi art. 1 u.r.i.o. są one organami państwowymi. Należą, co wynika z art. 4 u.r.i.o., do jednostek sektora finansów publicznych, a konkretnie są jednostkami budżetowymi, co oznacza, że wykonują zadania publiczne. Ich działalność nie jest nastawiona na osiąganie zysku, wykonują swoje zadania nieodpłatnie, jednocześnie otrzymując środki z budżetu państwa⁷.

Państwowy charakter RIO determinuje ich niezależność od jednostek samorządowych. Podnoszono jednak sprzeciw, że może doprowadzić to do zbyt dużego wpływu na RIO przez administrację państwową. W swoim orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, że przyjęta regulacja nie doprowadza do braku niezależności RIO. Są one organami o statusie państwowym i nie są zależne od pionu centralnego administracji publicznej⁸.

Wskazana niezależność związana jest ze swoistą rolą, jaką RIO pełnią w stosunku do JST. Kiedy jednak analizuje się wzajemne relacje tych instytucji pod względem struktury organizacyjnej, widać wyraźne jeden aspekt uzależnienia RIO od JST. Decentralizacja władzy publicznej i utworzenie trójszczeblowego samorządu terytorialnego wymusiło niejako skonstruowanie organów je kontrolujących, również opartych o zasadę decentralizacji. Stworzono zatem szesnaście izb, co odpowiada liczebnie ilości województw.

Struktura organizacyjna izby określona została w przepisie art. 14 i 15 ust. 1 u.r.i.o. W myśl tych przepisów organem izby jest kolegium, w skład którego wchodzi prezes, jako przewodniczący, oraz pozostali członkowie. Poszczególni członkowie powoływani są przez Prezesa Rady Ministrów. Co ciekawe, połowa składu kolegium powoływana jest spośród kandydatów przedstawionych przez organy stanowiące JST (tak art. 15 ust. 3 u.r.i.o.). Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych wylicza enumeratywnie warunki jakie musi spełnić członek kolegium, m.in. wskazując na wymóg posiadania wyższego wykształcenia w dziedzinie prawa, czy ekonomii. W zakresie legalności działania izby podlegają kontroli

ministra właściwego do spraw administracji publicznej. W przypadku nagminnego postępowania izby w sposób niezgodny z prawem, minister sprawujący kontrolę może złożyć wniosek do Prezesa Rady Ministrów o jej rozwiązanie.

Wynika z tego, że izba obrachunkowa jest organem kolegiальnym. Do podjęcia uchwały przez kolegium izby wymagane jest uzyskanie bezwzględnej większości głosów w obecności co najmniej połowy liczby jej członków. W ramach swoich struktur wewnętrznych w każdej jednostce powoływane są trzyosobowe składy orzekające. Co warto podkreślić, w zakresie wykonywanych funkcji członkowie podlegają ochronie właściwej dla funkcjonariuszy publicznych, natomiast w podejmowaniu decyzji wynikających z powierzonych zadań są niezależni i podlegają jedynie ustawom.

Od momentu uchwalenia ustawy o samorządzie terytorialnym z 1990 r. doszło do znaczących modyfikacji zarówno w zakresie podmiotów, które podlegają kontroli RIO, jak również zmianie uległ zakres zadań, jakie zostały nałożone na te jednostki. Doszukując się powodów licznych zmian w obu zakresach działania można wskazać na różnorodne przyczyny. Z jednej strony poszerzenie katalogu jednostek kontrolowanych wynikało z przeprowadzenia reformy samorządowej kraju. W momencie, w którym RIO zostały powołane do życia w państwie występował tylko gminny szczebel samorządowy. Oznaczało to zatem, że kognicja RIO rozciągała się jedynie na wspomniane gminy, tworzone przez nie związki międzygminne oraz inne komunalne osoby prawne i sejmiki samorządowe⁹. Wraz ze zmianami ustrojowymi, zmieniał się również zakres podmiotowy. Znowelizowana w 2000 r. u.r.i.o. w art. 1 ust. 2 enumeratywnie wymienia siedem kategorii podmiotów. Wszystkie tworzą struktury samorządowe albo dysponują środkami finansowymi pochodzącymi z budżetów JST. Są to: jednostki samorządu terytorialnego, związków metropolitalnych, związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, związków powiatowo-gminnych, stowarzyszeń powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych, innych podmiotów w zakresie wykonywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów JST.

Z drugiej strony zmiana zakresu zadań, jakie wykonywać miała izba, wynikała nie tylko ze zmian o charakterze ustrojowym – początkowo przecież RIO działały tylko w zakresie polityki finansowej gmin, ale również wynikała z potrzeby uszczegółowienia zbyt ogólnych kategorii działania. W obecnym stanie prawnym zadania RIO wynikają przede wszystkim z regulacji ustawy o RIO, ale także ustawy o finansach publicznych¹⁰, czy Kodeksu postępowania administracyjnego¹¹.

Podstawowa rola, jaką spełniają RIO, to kontrola i nadzór nad sprawami finansowymi JST. Warto w tym miejscu zauważyć, że będzie to nie tylko analiza samego działania

jednostek, co składa się na aspekt kontroli. Aspekt nadzoru ma szersze spektrum, co pozwala stosować RIO pewne środki mające na celu bezpośredni wpływ na funkcjonowanie struktur lokalnych. Charakteryzując rodzaj kontroli jaki sprawuje izba w stosunku do JST, należy zauważyć, że ma ona charakter zewnętrzny – oznacza to, że między podmiotem kontrolującym, a kontrolowanym nie występuje stosunek podległości. Jest to zgodne z przyjętą, w momencie powoływania RIO, koncepcją o stworzeniu organu niezależnego, którego głównym zadaniem będzie niezależna kontrola.

Jeżeli chodzi o kryteria, jakimi kieruje się izba obrachunkowa w czasie kontroli, to już art. 171 Konstytucji RP stanowił, że ma ona odbywać się pod kątem legalności. Powtórzeniem tej regulacji w zakresie realizacji zobowiązań podatkowych i zamówień publicznych podmiotów jest art. 5 ust. 1 u.r.i.o. Wprowadzenie kryteriów celowości, rzetelności i gospodarności odnosi się natomiast do zakresu spraw związanych z realizacją zadań administracji rządowej, o czym stanowi ust. 2 omawianego artykułu.

W związku ze stworzeniem organu, którego głównym celem działania jest prowadzenie nadzoru i kontroli, logiczną konsekwencją tego był obowiązek wyposażenia RIO w środki, które założony cel pozwolą im osiągnąć. Po pierwsze prowadzone przez nie działania muszą występować w określonej częstotliwości. Przyjęcie takiego założenia jest zasadne ze względu na możliwość oceny kontrolowanego podmiotu z perspektywy czasu oraz wyciągnięcie dalekosiężnych wniosków. Zgodnie z art. 7 u.r.i.o., przeprowadzanie takiej kontroli powinno następować w maksymalnie czteroletnich okresach. Co więcej, kontrola taka przeprowadzona może być również na wniosek samej jednostki samorządu terytorialnego, jak również przez podmioty, które przekazały jej środki – daje to możliwość do ciągłego kontrolowania, czy zostały one właściwie wydatkowane.

Po drugie, na mocy art. 8 u.r.i.o., w toku przeprowadzanej kontroli, podmioty kontrolujące, tj. inspektorzy, otrzymują szereg uprawnień. Wśród nich warta podkreślenia jest możliwość wglądu do szeroko rozumianej dokumentacji podmiotu kontrolowanego. Chociaż mogłoby wydawać się to zabiegiem oczywistym w kontekście podejmowanych czynności, to jednak przyjęta regulacja wzbudziła wątpliwości. Do omawianej kwestii odniósł się Wojewódzki Sąd Administracyjny z siedzibą w Rzeszowie. W swoim orzeczeniu z 8 marca 2007 r. sprecyzował, że realizacja kompetencji organów nadzoru, którym jest regionalna izba obrachunkowa, ze swej istoty musi obejmować analizę nie tylko samych przepisów ustaw i badanej uchwały, ale również innych dokumentów, które pozwolą ocenić, czy doszło do sytuacji uzasadniającej stwierdzenie nieważności uchwały¹². Potwierdza to zatem tezę, że w swoich działaniach kontrolnych izba nie może być ograniczona, a w większości przypadków analiza jedynie poszczególnej uchwały, bez większego zagłębienia się w pro-

blematykę sytuacji, nie doprowadzi do pożądanego rezultatu. Istota przytoczonego orzeczenia nie sprowadza się jednak jedynie do potwierdzenia zakresu kompetencji RIO w stosunku do JSt. Jest ono też wyraźnym zobrazowaniem, że proces kontroli struktur samorządowych jest swoistym przejawem ingerencji w ich funkcjonowanie. Niejednokrotnie doprowadza to do sprzeciwu ze strony JSt, postrzegających niektóre czynności kontrolne, jako przekroczenie uprawnień ustawowych.

2. Rola regionalnych izb obrachunkowych w odniesieniu do uchwalenia uchwały budżetowej jednostek samorządu terytorialnego

Zgodnie z art. 211 ustawy o finansach publicznych, budżet jednostek samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Stanowi więc podstawę gospodarki finansowej w danym roku budżetowym, a uchwała budżetowa jest istotna z punktu widzenia funkcjonowania poszczególnych struktur samorządowych. Szczególna materia jaką określa, sprawia, że już na etapie jej uchwalania powinna być poddawana kontroli ze strony kompetentnych organów.

Proces konstruowania budżetu poszczególnej jednostki samorządu terytorialnego odbywa się dwustopniowo. W pierwszej kolejności powstaje projekt uchwały budżetowej, a dopiero później uchwalona zostaje uchwała budżetowa. Jak już zostało wspomniane, szczególny status omawianej uchwały, niejako, wymusza wdrożenie kontroli na każdym z wymienionych etapów. Analiza procedury budżetowej uświadamia, jak istotna jest rola RIO w uchwalaniu uchwały budżetowej i jakie niesie to ze sobą konsekwencje.

Kolejnym etapem rozważań nad RIO w procesie uchwalania uchwały budżetowej jest przeanalizowanie rodzajów decyzji, jakie mogą być wydane po przeprowadzeniu kontroli. Po pierwsze, jak stanowi art. 238 ust. 1 u.f.p., zarząd jednostki jest zobligowany do przekazania izbie projektu uchwały budżetowej w nieprzekraczalnym terminie do 15 listopada poprzedzającego rok budżetowy. Jednocześnie omawiany projekt przekazywany jest organowi stanowiącemu właściwej jednostki. Na tym etapie przeprowadzanej kontroli zostaje wydana opinia o przedłożonym projekcie. Jeżeli w wydanej przez izbę opinii stwierdzone zostanie, że projekt zawiera jakieś nieprawidłowości, to istnieje obowiązek poinformowania o tym organów stanowiących JSt. Ze wszystkich rozwiązań, jakie przewidziane zostały dla procedury kontrolnej ma ona najłagodniejszy charakter, ogranicza się bowiem jedynie do obligatoryjnego odparcia zarzutów przez organ wykonawczy wynikających z opinii. Doszukując się sensowności wprowadzenia kontroli na tym etapie, trzeba zauważyć, że jest to sygnałem dla organów decydujących o tym, że przedłożony projekt nie jest właściwy oraz powinny zostać wprowadzone, prawem dopuszczalne, zmiany.

Po drugie, na etapie bezpośredniego uchwalania uchwały budżetowej, jak precyzuje art. 12 ust. 1 u.r.i.o., izba, dokonując czynności nadzorczych, wskazuje na ewentualne nieprawidłowości, przy jednoczesnym podaniu terminu do ich usunięcia. Oznacza to zatem, że jeżeli w toku przeprowadzonej kontroli doszło do wykrycia nieprawidłowości organ kontrolujący daje odpowiedni czas na wprowadzenie zmian celem ich wyeliminowania. Natomiast ust. 2 omawianego artykułu precyzuje, że jeżeli nie zostaną one wprowadzone, wtedy kolegium orzeka o nieważności w całości bądź w części. Występuje tutaj sytuacja, w której izba wydaje dwie uchwały. Pierwsza z nich stwierdza jedynie naruszenie prawa. Dopiero po jej uprawomocnieniu i przy jednoczesnym braku podjęcia działań przez organy JST, zostaje wydana druga uchwała stwierdzająca nieważność uchwały w całości lub części. Jak można zauważyć, na tym etapie decyzje RIO mają już charakter bardziej represyjny.

Bezpośrednią konsekwencją takiej sytuacji przewiduje art. 12 ust. 3 u.r.i.o. Jeżeli w uchwale budżetowej stwierdzono nieprawidłowości, które rzutują na jej nieważność, kompetencja do ustalenia budżetu przechodzi na kolegium izby. Może to jednak zrobić tylko w zakresie, w jakim o tym orzekła. To znaczy, że jeżeli stwierdziła nieważność jedynie w części, tylko w takim zakresie ustala budżet. Widoczne jest zatem, że jest to środek najbardziej inwazyjny, następuje tutaj przejście kompetencji z organów JST na kolegium izby.

Ostatnią sytuację, w której organy kontrolne uzyskują niejako kompetencję wtórną w stosunku do braku działań organów JST precyzuje art. 11 ust. 2 u.r.i.o. Przepis ten dotyczy sytuacji, gdy nie dochodzi do uchwalenia uchwały budżetowej w nieprzekraczalnym terminie do 31 stycznia danego roku budżetowego¹³. Oznacza to zatem brak podstaw do prowadzenia działalności finansowej poszczególnych JST. Zgodnie jednak z wymogiem, jaki narzuca zasada ciągłości budżetu, ale także zasada roczności, nie może dojść do sytuacji nieuchwalenia budżetu. Na mocy omawianego przepisu kompetencję do ustalenia podstawy gospodarki finansowej otrzymuje więc kolegium izby. W swojej uchwale musi ono zawrzeć zadania własne i zlecone, jak również podjąć ją zgodnie z wymogami określonymi w ustawie o finansach publicznych¹⁴. Skutek przyjęcia takiej regulacji jest bardzo podobny do omawianego wcześniej. Otóż w tym wypadku również dochodzi do przejścia uprawnień na izbę. W doktrynie podnosi się jednak, że dopuszczane jest, aby w drodze uchwał organ stanowiący miał możliwość wpływu na kształt budżetu poprzez dodanie do niego dodatkowych elementów¹⁵.

Rozważając szereg sytuacji, które przewidują działalność RIO determinującą kształt uchwały budżetowej, można dojść do konstatacji, że są one sklasyfikowane według różnego stopnia natężenia ingerencji. Początkowo rola izby obrachunkowej sprowadza się jedynie do zasygnalizowania pojawienia się nieprawidłowości w projekcie uchwały budżetowej.

Następnie, w momencie kiedy dojdzie do uchwalenia uchwały budżetowej, izba wyposażona została w bardziej zdecydowane środki. Wstępnie określając zakres nieważności wydanej uchwały, ogranicza się jedynie do wydania terminu przewidzianego na wprowadzenie zmian. Dopiero po niezastosowaniu się do jej opinii stwierdza nieważność. Za powód przyjęcia takiego rozwiązania należy uznać, że rola RIO ma nie tylko sprowadzać się do organu niweczącego plany działania JST. Raczej należy to odnieść do czuwania nad prawidłowością budżetu, wymuszenia na organach stanowiących podjęcia działań zgodnych i efektywnych. Wyrazem tego jest również fakt, że przejście przez izbę uprawnienia do ustalenia uchwały budżetowej jest ostatnim ze środków kontroli i nadzoru. Nie uznaje się więc omawianej regulacji za pożądaną, co oznacza, że powinna mieć ona charakter wyjątkowy. W pierwszej kolejności przeprowadzenie procedury budżetowej powinno zatem należeć do JST.

Podobne wnioski, w zakresie podziału ról między RIO i JST, w zakresie uchwały budżetowej, wskazuje drugi z omawianych przypadków, tj. podjęcie uchwały przez kolegium izby. W tej sytuacji jednak nie dochodzi do uchwalenia budżetu przez JST – właśnie dlatego przewidziana jest rola RIO od początku z najsilniejszym stopniem natężenia. To znaczy, że w tym przypadku, po zaistnieniu wymaganych okoliczności, obowiązek ustalenia budżetu z mocy ustawy przechodzi na izbę obrachunkową.

Warto w tym miejscu zauważyć, że wyjście z początkowego założenia, jakim było przypisanie RIO do kategorii podmiotów kontrolujących, przyniosło szeroki wachlarz możliwości, jakimi dysponuje. Okazuje się bowiem, że izby mogą nie tylko stwierdzać (bądź nie) nieważność uchwał budżetowych. W drodze nieprawidłowego postępowania organów stanowiących same przejmują kompetencję do ich ustalania.

3. Uwagi końcowe

Niezaprzeczalnie ustanowienie RIO było swoistym *novum* w strukturze organów państwowych. Od początku istnienia powstawały liczne kontrowersje związane z zakwalifikowaniem ich do pionu rządowego¹⁶. Takie przypisanie oznaczałoby bowiem uzależnienie od organów centralnych, co w konsekwencji mogłoby rzutować na rodzaj decyzji wydawanych w odniesieniu do uchwał JST. Chociaż brak jest jednoznacznie sformułowanego przepisu, który oddzielałby RIO od pionu centralnego, to TK stoi na stanowisku, że sam przedmiot państwowości nie determinuje uzależnienia. Oznacza to zatem, że wszelkie regulacje dotyczące bezpośredniego odwoływania się RIO do organów administracji rządowej, są jedynie konsekwencją wykonywanych działań kontrolnych, a nie stosunkiem podległości.

O braku zależności można również mówić w przypadku relacji RIO do JST. Co prawda, organy samorządowe mają realny wpływ na personalny skład kolegiów izb, ale regula-

cja ta wynikać może z konieczności powoływania kandydatów posiadających nie tylko odpowiednie kompetencje wynikające z wykształcenia, ale również wiedzę o danej jednostce samorządu, ważna bowiem jest zawsze indywidualna ocena każdej z nich. Pomijając przywołany przykład, w którym JST oddziałuje bezpośrednio na izbę, uznać można, że w tym przypadku RIO spełniają rolę służebną w stosunku do samorządu. Ich główna rola sprowadza się do nadzoru i kontroli i jedynie w takiej płaszczyźnie są one powiązane. Co warto podkreślić, omawiana kontrola ma zawsze charakter następczy, to znaczy, że jest ona sprzężona z podejmowaniem przez organ JST działań. Ma ona również charakter zewnętrzny, co wynika z omówionej wyżej niezależności.

Dyskusyjny może się wydawać swoisty rozdział zasad jakimi kierować się mają RIO w toku podejmowanych działań. Bezdyskusyjne jest bowiem zastosowanie zasady legalności – precyzuje ją bowiem zarówno Konstytucja RP, jak również u.r.i.o. Jednakże wspomniana ustawa wprowadza dodatkowo zasady gospodarności, rzetelności i celowości. Choć w sposób oczywisty wydaje się to zasadne, dziwić może jedynie fakt, że wymienione zostały jedynie w kontekście wykonywania zadań administracji rządowej, a nie całościowej działalności JST.

Odnosząc się natomiast do czynnego udziału RIO w procesie uchwalania uchwały budżetowej, warto zwrócić uwagę na szerokie możliwości oddziaływania w jakie zostały one wyposażone. Jest to przejawem bardzo silnej ingerencji, jednak należy na tym etapie podkreślić, że powinna ona posiadać zawsze charakter wyjątkowy. Ustawodawca nie zakłada bowiem, że każdorazowo kontrola legalności zarówno projektu, jak i późniejszej uchwały budżetowej będzie prowadzić do wykazania nieprawidłowości. Regulacja na stanowić „wentyl bezpieczeństwa” w sytuacji, gdy organy JST nie będą wykonywały swoich zadań prawidłowo albo nie podejmą ich wcale¹⁷.

¹ A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2012, s. 36.

² A. Niezgoda, *Podział środków publicznych między państwo a jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, red. A. Hanusz, Warszawa 2015, s. 27.

³ Tekst pierwotny: Dz.U. Nr 16, poz. 95.

⁴ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz.U. Nr 85, poz. 428, z późn. zm., tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm., dalej jako: u.r.i.o.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, dalej: Konstytucja RP.

⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst pierwotny: Dz.U. Nr 91, poz. 578; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst pierwotny: Dz.U. Nr 91, poz. 576.

- ⁷ E. Rutkowska-Tomaszewska, *Jednostki sektora finansów publicznych* [w:] *Prawo finansowe*, red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2013, s. 70.
- ⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99.
- ⁹ Dodatkowo były tam jeszcze wymienione: Krajowego Związku Kas Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego, zwanych dalej „Krajowym Związkiem Kas” oraz kas regionalnych i kas branżowych powszechnego zdrowotnego zwanych dalej „kasami regionalnymi” i „kasami branżowymi”.
- ¹⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.
- ¹¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm. Zob. też: J. Storczyński, *Nadzór rio nad samorządem terytorialnym*, Bydgoszcz 2005, s. 85.
- ¹² Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 marca 2007 r., I SA/Rz 647/06.
- ¹³ A. Mikos-Sitek, *Budżet państwa i budżet jednostek samorządu terytorialnego*, Legalis/el. 2011.
- ¹⁴ K. Celarek, *Prawne i praktyczne aspekty kontroli i nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, Legalis/el. 2015.
- ¹⁵ J. Storczyński, *Nadzór regionalnej izby obrachunkowej nad samorządem terytorialnym*, Bydgoszcz 2005, s. 158.
- ¹⁶ R.P. Krawczyk, *Funkcja kontrolna regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 1–2, s. 63–79.
- ¹⁷ Zob. też: <http://www.rio.gov.pl/> [dostęp: 09.04.2016].

Bibliografia

Literatura

- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2012.
- Celarek K., *Prawne i praktyczne aspekty kontroli i nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, Legalis/el. 2015.
- Krawczyk R. P., *Funkcja kontrolna regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 1–2.
- Mikos-Sitek A., *Budżet państwa i budżet jednostek samorządu terytorialnego*, Legalis/el. 2011.
- Niezgoda A., *Podział środków publicznych między państwo a jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, red. A. Hanusz, Warszawa 2015.
- Rutkowska-Tomaszewska E., *Jednostki sektora finansów publicznych*, [w:] *Prawo finansowe*, red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2013.
- Storczyński J., *Nadzór regionalnej izby obrachunkowej nad samorządem terytorialnym*, Bydgoszcz 2005.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.
- Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, tekst pierwotny: Dz.U. Nr 16, poz. 95.
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz.U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2015 r. poz. 1445, z późn. zm.
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2015 r. poz. 1392, z późn. zm.
Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego,
Dz.U. z 2016 r. poz. 198.
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99.
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 marca 2007 r., I SA/Rz 647/06.

Internet

<http://www.rio.gov.pl/>

Karolina Badurowicz: studentka III roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Wiceprzewodnicząca Sekcji Prawa Cywilnego Studenckiego Koła Naukowego Prawników UMCS. E-mail: karolina.badurowicz@gmail.com.

Tomasz Drab: student IV roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Prezes Studenckiego Koła Naukowego Prawników UMCS. E-mail: tomasz.drab@wp.pl.

arkuszy wydawniczych: 0,7

@article{Badurowicz_Drab_2016, title={Status ustrojowy regionalnych izb obrachunkowych i ich wpływ na procedurę budżetową jednostek samorządu terytorialnego}, volume={5}, url={http://roczniksamorzadowy.jimdo.com/numery-czasopisma/2016-tom-5/}, journal={Rocznik Samorządowy}, author={Badurowicz, Karolina and Drab, Tomasz}, year={2016}, pages={9-21}}

Borodo, A. 2012. *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*. Warszawa.

Celarek, K. 2015. *Prawne i praktyczne aspekty kontroli i nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*. Legalis/el.

Krawczyk, R.P. 2013. „Funkcja kontrolna regionalnych izb obrachunkowych”. *Finanse Komunalne* 1–2.

Mikos-Sitek, A. 2011. *Budżet państwa i budżet jednostek samorządu terytorialnego*. Legalis/el.

Niezgoda, A. 2015. *Podział środków publicznych między państwo a jednostki samorządu terytorialnego*, In *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, ed. by A. Hanusz.

Warszawa.Rutkowska-Tomaszewska, E. 2013. *Jednostki sektora finansów publicznych*, In *Prawo finansowe*, ed. by R. Mastalski and E. Fojcik-Mastalska. Warszawa.

Storczyński, J. 2005. *Nadzór regionalnej izby obrachunkowej nad samorządem terytorialnym*. Bydgoszcz.