

Wybrane aspekty prawne utrzymania czystości i porządku w gminie oraz zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

red. nauk. Dariusz Szafrąński

„Dobre Prawo – Sprawne Rządzenie”

Działanie 5.2 Program Operacyjny Kapitał Ludzki



DOBRE PRAWO
SPRAWNE RZĄDZENIE

PARTNER PROJEKTU



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Ministerstwo
Administracji
i Cyfryzacji

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Redakcja naukowa

Dariusz Szafrński

Projekt okładki,

skład i łamanie

MALGRAF

Druk i oprawa

Drukarnia.pl

© Copyright by Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego
Warszawa 2013

ISBN: 978-83-63397-30-2

Wydanie publikacji współfinansowane przez Unię Europejską
ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego
w ramach realizacji projektu „Dobre Prawo – Sprawne Rządzenie”,
Działanie 5.2 Program Operacyjny Kapitał Ludzki.

Wydawca

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego
00-927 Warszawa, Krakowskie Przedmieście 26/28

Obowiązywanie i przestrzeganie indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego z art. 243 ustawy o finansach publicznych (wybrane problemy)

Uwagi wprowadzające

Uchwalając w 2009 r. nową ustawę o finansach publicznych¹ polski ustawodawca w odniesieniu do problematyki zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) postanowił zastąpić dotychczasowe sztywne pułapy globalnego zadłużenia oraz jego spłaty, tzw. indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia (spłaty) określonym w art. 243 ust. 1 u.f.p. Działanie to było odpowiedzią na zgłaszane postulaty, aby możliwość zadłużania się przez samorządy uzależnić od indywidualnej sytuacji finansowej danej jednostki oraz uwzględnić jej potencjał rozwojowy.² Dotychczas funkcjonujące wskaźniki – 60% wskaźnik globalnego zadłużenia do dochodów jednostki w danym roku oraz 15% wskaźnik spłat zobowiązań nie były adekwatne do wszystkich j.s.t. Przyjęcie nowego rozwiązania z jednej strony znosi ograniczenia w stosunku do jednostek o znacznym potencjale gospodarczym, dla których zaciąganie nawet znacznych zobowiązań finansowych nie hamuje ich możliwości dalszego rozwoju, z drugiej – wprowadza dyscyplinę w jednostkach, w których wysokie obciążenie dochodów spłatami

* Adiunkt w Katedrze Finansów Publicznych i Prawa Finansowego, Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Członek Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku.

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), powoływana dalej jako u.f.p.

² E. Ruśkowski, J. M. Salachna (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, Gdański 2013, s. 968 i literatura tam powoływana.

długu powinno być sygnałem do ograniczania zaciągania kolejnych kredytów i pożyczek.³

Zaproponowany więc indywidualny wskaźnik zadłużenia jest ustalany odrębnie dla każdej j.s.t. Rozwiązanie to nie okazało się jednak wolne od wad. Jak wskazuje praktyka (konkretne przykłady zostaną przedstawione poniżej) w wielu przypadkach nie do końca spełnia on swoje funkcje, bowiem może stać w sprzeczności z zasadami prowadzenia racjonalnej gospodarki budżetowej. W skrajnych przypadkach bezwzględne przestrzeganie normy wynikającej z art. 243 ust. 1 u.f.p. nie musi sprzyać ograniczaniu zadłużenia, a wręcz wydłużać okres, przez który obciąża on kolejne budżety j.s.t.. Co również powoduje podniesienie kosztów obsługi tego długu.

Intencją autora nie jest postulowanie dokonania określonych zmian w konstrukcji indywidualnego wskaźnika zadłużenia, czy też przedstawienia propozycji wprowadzenia innego mechanizmu kontroli zadłużenia j.s.t., choć na podstawie poniższych rozważań można by było sformułować określone wnioski *de lege ferenda*. Natomiast celem niniejszego artykułu jest próba dokonania oceny funkcjonowania przepisu art. 243 u.f.p., mając na uwadze problem jego praktycznego stosowania na tle innych przepisów, w szczególności przepisów ustawy o finansach publicznych. W związku z tym w dalszej części rozprawy podjęte zostaną następujące problemy badawcze:

1. w jakim terminie indywidualny wskaźnik zadłużenia zaczyna obowiązywać (wchodzi w życie) i powinien być stosowany przy konstruowaniu budżetów j.s.t.?
2. jaki charakter prawny posiada norma wynikająca z art. 243 ust. 1 u.f.p., tzn. czy indywidualny wskaźnik zadłużenia musi być zawsze bezwzględnie przestrzegany (spełniony)?;
3. jak wygląda kwestia możliwości uchwalenia budżetu j.s.t. przy niezachowanym indywidualnym wskaźniku zadłużenia, zarówno z punktu widzenia samej jednostki, jak i kompetencji nadzorczych regionalnej izby obrachunkowej?

³ Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych z dnia 20 października 2008 r., Druk Sejmowy nr 1181, s. 39.

Analiza poszczególnych problemów zostanie przeprowadzona na podstawie kilku uchwał dotyczących wieloletnich prognoz finansowych j.s.t., które były przedmiotem postępowań nadzorczych Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku.

1. Problem początkowego terminu obowiązywania i stosowania indywidualnego wskaźnika zadłużenia

Kwestia początku terminu obowiązywania (wejścia w życie) i stosowania art. 243 u.f.p. powinna być rozpatrywana mając na uwadze dwa przedziały czasowe, tj. od momentu wejścia w życie samej ustawy do końca 2013 r. oraz w okresie od roku 2014. Zagadnienie to, ze względu na przepisy intertemporalne, jak i konstrukcję samego wskaźnika, może budzić wątpliwości, a ma ono – jak się zaraz okaże – niebagatelne znaczenie dla j.s.t. W pierwszej kolejności należy odnieść się przepisów wprowadzających ustawę o finansach publicznych⁴. Zgodnie z art. 121 ust. 2 ustawy wprowadzającej, przepisy art. 243 i art. 244 u.f.p. mają zastosowanie po raz pierwszy do uchwał budżetowych na rok 2014. Oznacza to, że indywidualny wskaźnik zadłużenia powinien być uwzględniany w prowadzonej gospodarce finansowej j.s.t. począwszy od tego roku. Dyrektywa ta posiada jednak złożony charakter. Bowiem, po pierwsze jest ona skierowana zarówno do organu wykonawczego na etapie konstruowania projektu uchwały budżetowej na rok 2014 oraz uchwał na kolejne lata, jak i do organu stanowiącego podejmującego stosowne uchwały. Zasady te mają również zastosowanie do uchwał w sprawie wieloletnich prognoz finansowych j.s.t., bowiem indywidualny wskaźnik zadłużenia stanowi ich część składową, o czym stanowi art. 226 ust. 1 pkt 6 u.f.p. Po drugie przestrzeganie wskaźnika powinno być brane pod uwagę w działalności regionalnych izb obrachunkowych. Z jednej strony wydając opinię dotyczącą projektu uchwały budżetowej począwszy od uchwały na 2014 r. skład orzekający izby zbada, czy wskaźnik ten nie jest przekroczony. Przy

⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm), powoływana dalej jako ustawa wprowadzająca.

zaistnieniu takiej sytuacji wydawana opinia powinna mieć charakter negatywny. Z drugiej – na etapie postępowania nadzorczego w stosunku do przyjętej uchwały budżetowej, wskaźnik będzie również przedmiotem analizy kolegium izby (o skutkach tego postępowania autor wspomni w dalszej części artykułu).

Dyspozycja art. 121 ust. 2 ustawy wprowadzającej nie powinna jednak skłaniać do konkluzji, że j.s.t. nie muszą „przejmować” się wskaźnikiem do końca roku budżetowego 2013, a tylko mieć na uwadze ograniczenia zadłużenia wynikające z art. 169 i 171 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.⁵ Fakt obowiązywania art. 243 u.f.p. z początkiem 2014 r. nie oznacza, że nie wszedł on w życie (znajduje zastosowanie) w terminie wcześniejszym, tj. od 2010 r., a tak naprawdę od roku 2011. Należy w tym przypadku wyraźnie rozgraniczyć pojęcia stosowania i obowiązywania (wejścia w życie) tego przepisu. Twierdzenie to ma zarówno swoje podstawy formalne, jak i wynika z konstrukcji samego wskaźnika.

Podstawy formalne wejścia w życie art. 243 u.f.p. są zawarte w dyspozycji art. 1 ustawy wprowadzającej. Ustanowiony w nim został katalog wyjątków obejmujący przepisy, które wchodzi w życie w terminie późniejszym niż 1 stycznia 2010 r. Nie ma w nim umieszczonego art. 243 u.f.p., tak więc ustawodawca jednoznacznie uznał, że przepis ten obowiązuje od początku 2010 r.

Ponadto z samej konstrukcji indywidualnego wskaźnika zadłużenia wynika, że tak naprawdę już od 2011 r. poszczególne organy j.s.t. w procesie przygotowywania i uchwalania budżetów powinny mieć na uwadze dyspozycję art. 243 u.f.p. (względnie także art. 244). Ponieważ zachowanie odpowiedniego poziomu spłat zadłużenia i jego kosztów dla danego roku budżetowego (lewa strona relacji z art. 243 u.f.p.) jest uzależniona od odpowiednich wielkości budżetowych (dochodów ogółem, dochodów bieżących, dochodów ze sprzedaży majątku, wydatków bieżących) z okresu trzech kolejnych lat budżetowych (prawa strona relacji), poprzedzających rok dla którego ustalany jest wskaźnik. Określając więc maksymalny poziom spłat

⁵ Na mocy art. 121 ust. 8 ustawy wprowadzającej w latach 2011–2013 w zakresie ograniczania zadłużenia j.s.t. mają zastosowanie zasady określone w art. 169–171 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) zamiast zasad z art. 243 u.f.p.

zadłużenia wraz z kosztami jego obsługi dla roku 2014 (rok w którym po raz pierwszy wskaźnik ma zastosowanie) należy uwzględnić wykonane wielkości budżetowe z lat 2011, 2012 i 2013. Jeżeli j.s.t. nie miały tego uwadze już w 2010 r. (podczas konstruowania projektu uchwały budżetowej na 2011 r.), a więc perspektywicznie nie przewidziały jak wskaźnik ten będzie się kształtował w 2014 r., możliwość niedopuszczenia do przekroczenia wskaźnika będą ograniczone. Możliwości modyfikacji (przeprognozowania) dotyczyć mogą tylko wielkości ujętych po lewej stronie wzoru.

Zresztą sam ustawodawca starał się uczulić samorządy na ten problem i przygotować do nowej rzeczywistości prawnej⁶, umieszczając w ustawie wprowadzającej przepis art. 122 ust. 3, zgodnie z którym w okresie 2011–2013 do wieloletniej prognozy finansowej (WPF) organ wykonawczy załącza informację o relacji wynikającej z art. 243 u.f.p. Tak więc do końca 2013 r. podawanie wartości indywidualnego wskaźnika zadłużenia miało co prawda charakter informacyjny, ale także miało uzmysłwić samorządom, jak będzie się on kształtował od roku 2014 i skłonić do podjęcia odpowiednich działań zaradczych w poszczególnych budżetach do roku 2013.

Informacyjny charakter wskaźnika spłat zobowiązań z art. 243 u.f.p. w latach 2011–2013 sprawia, że kolegia regionalnych izb obrachunkowych nie powinny stwierdzać istotnego naruszenia prawa w stosunku do uchwał zawierających wieloletnie prognozy finansowe, jeżeli wskaźnik ten nie jest spełniony w tym okresie. Natomiast w przypadku, gdy w tych uchwałach wskaźnik przekracza dopuszczalne poziomy od roku 2014, kolegia powinny stwierdzać wystąpienie istotnego naruszenia prawa oraz co do zasady orzekać częściową nieważność uchwał.

2. Charakter prawny normy wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych

Problem charakteru prawnego normy konstruowanej na podstawie art. 243 u.f.p. w istocie można sprawdzić do pytania czy zawsze należy bezwzględnie przestrzegać indywidualnego wskaźnika zadłużenia, czy też w pewnych sytuacjach możliwe jest uchylenie się od skutków jego przekroczenia, którymi mogą być uznanie uchwały budżetowej lub uchwały

⁶ E. Ruśkowski, J. M. Salachna (red.), op. cit., s. 969.

w sprawie WPF za nieważne w części lub w całości. Akceptując drugie z wymienionych stanowisk, normę z art. 243 u.f.p. należałoby więc uznać za swego rodzaju postulat dążenia do takiego prowadzenia gospodarki finansowej j.s.t., która ograniczałaby nadmierne zadłużenie i utrzymałaby poziom spłat zobowiązań wraz z ich kosztami na pożądanym (tzn. wynikającym z relacji) poziomie, aczkolwiek z dopuszczeniem sytuacji, w której relacja przekracza wyznaczone przez art. 243 ust. 1 u.f.p. granice.

Wnioski będące odpowiedziami na powyższe problemy zostaną przedstawione w oparciu analizę przypadków dotyczących wieloletnich prognoz finansowych i bieżącej sytuacji budżetowej trzech jednostek samorządowych województwa podlaskiego. Ponadto charakter prawny normy wynikającej z art. 243 u.f.p. będzie również przedmiotem rozważań w kolejnym punkcie.

Pierwsza z sytuacji dotyczy Związku Gmin „Czyste Środowisko” w Wasilkowie, którego Zgromadzenie 5 października 2012 r. podjęło uchwałę w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2012–2015⁷. Z uchwały tej wynikało, że Związek w latach 2009–2015 nie posiadał zadłużenia i nie planował jego powstania, co efekcie powodowało brak kosztów obsługi tego zadłużenia. Jak również nie było i nie prognozowano kwot rozchodów w powoływanym okresie. Jednakże WPF wyraźnie wskazywał, że w latach 2013–2015 indywidualny wskaźnik zadłużenia przekroczy dopuszczalne granice. Przyczyną takiego stanu rzeczy był nierównowaga w 2012 r. pomiędzy wydatkami a dochodami bieżącymi na kwotę 80.000 zł. Nie wystąpiło tu jednak naruszenie art. 242 u.f.p., bowiem deficyt w części bieżącej budżetu został pokryty nadwyżką budżetową z lat ubiegłych, co zostało dopuszczone w ust. 1 tego przepisu (niedobór może być również pokryty wolnymi środkami). Jednakże kwoty nadwyżki i wolnych środków nie są brane dla ustalenia relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p.

Ogólny wniosek jaki wynika z przedstawionej sytuacji, jest taki, że pomimo zachowania równowagi w części bieżącej budżetu poprzez zaangażowanie nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych i kwoty wolnych środków,

⁷ Uchwała Nr VII/19/12 Zgromadzenia Związku Gmin – „Czyste Środowisko” z dnia 5 października 2012 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Związku Gmin „Czyste Środowisko” w Wasilkowie na lata 2012–2015.

indywidualny wskaźnik zadłużenia może zostać przekroczony⁸. W konsekwencji uzasadnionym jest pytanie, czy w przedstawionej sytuacji dochodzi do naruszenia normy z art. 243 u.f.p.? Odpowiedź wydaje się prosta i jednoznaczna. Skoro dana j.s.t. nie posiada jakiegokolwiek zadłużenia, powyższy przepis nie powinien mieć w ogóle zastosowania. W przeciwnym wypadku bezwzględne egzekwowanie tego przepisu byłoby sprzeczne z jego *ratio legis*, tzn. z celem dla którego został on ustanowiony, tj. ograniczenie dalszego zaciągania zobowiązań przez j.s.t. oraz wielkości ich spłaty w stosunku do generowanych dochodów. Wydaje się także pozbawione sensu, aby jednostka starała się „poprawić” relację, doprowadzając ją do poziomu zgodnego z prawem, poprzez odpowiednią modyfikację wielkości budżetowych składających się na prawą stronę relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p.

Odnosząc to do analizowanego przypadku Związek Gmin, chcąc spełnić relację w 2014 r., nie jest zobligowany „na siłę” zmieniać prognoz określonych wartości na rok 2013, np. poprzez podniesienie dochodów bieżących, czy obniżenie wydatków bieżących. Działanie takie stałoby w sprzeczności z obowiązkiem zachowania realistyczności WPF.

Podobnie organ nadzoru w analizowanej sytuacji nie powinien dopatrywać się naruszenia normy z art. 243 u.f.p. i mieć wątpliwości co do legalności uchwały zawierającej WPF.

Na marginesie zaznaczyć należy, że pomimo że do kwot spłat zobowiązań oraz odsetek j.s.t. dolicza się odpowiednio analogiczne kwoty współtworzonego przez nią związku, o czym stanowi art. 244 u.f.p., to jednak sam związek jako odrębna osoba prawa jest zobowiązany do sporządzania własnej WPF zgodnie z art. 4 ust. 2 u.f.p.

Drugi z przypadków odnosi się do gminy Puńsk oraz podjętej przez jej Radę uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2013–2016⁹. Z uchwały tej wynikało, że indywidualny wskaźnik zadłużenia nie zostanie zachowany w latach 2013–2015, co jest efektem zaciągania zobowiązań w okresie poprzedzającym te lata. Jednocześnie w powoływanym okresie w kolejnych budżetach będzie występowała nadwyżka (także w roku 2016), która w całości zostanie przeznaczona na spłatę długu, przy

⁸ Zob. szerzej w E. Ruśkowski, J. M. Salachna (red.), op. cit., s. 970.

⁹ Uchwała Nr XVIII/97/2012 Rady Gminy Puńsk z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Puńsk na lata 2013–2016.

braku zaciągania nowych zobowiązań (nie wykazano kwot po stronie przychodów). W efekcie występujący dług miał zostać całkowicie spłacony już w roku 2016. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku przedmiotowej sprawie pomimo, że uznało iż powyższa uchwała w sposób istotny narusza prawo poprzez niespełnienie relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p., postanowiło jednak nie stwierdzać jej nieważności. Argumentem przeważającym za takim stanowiskiem był fakt, że biorąc pod uwagę występowanie nadwyżek budżetowych, gmina nie planuje dalszego zadłużania się i będzie w stanie spłacić zobowiązania.¹⁰

Kolejny z przypadków był bardzo podobny i dotyczył gminy Lipsk. Zgodnie z przyjętą uchwałą Rady Miejskiej z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2013–2020¹¹, relacja o której mowa 243 ust. 1 u.f.p. miała przekroczyć dopuszczalny poziom w latach 2013–2016, a w następnych jej wartość kształtowałaby się już w dopuszczalnych granicach. Tu również od 2012 r. zaplanowano budżety nadwyżkowe, a kwoty z tego tytułu w całości miałyby zostać przeznaczone na spłatę istniejącego zadłużenia, przy jednoczesnym braku nowych zobowiązań od roku 2014. Rozstrzygnięcie nadzorcze Kolegium RIO w Białymstoku w tym przypadku było identyczne – stwierdzenie istotnego naruszenia prawa, bez stwierdzania nieważności uchwały.¹² Przy czym Kolegium w uzasadnieniu uwzględniło przedstawioną argumentację skarbnika gminy, iż wydatki w budżecie zostały ograniczone do minimum, nie planuje się realizacji żadnych nowych inwestycji, a w przypadku gdyby jednostka chciała spełnić relację z art. 243 ust. 1 u.f.p. musiałyby rozłożyć spłatę zaciągniętych zobowiązań na kolejne lata, a to spowodowałoby dodatkowe koszty i tym samym wskazywałoby na niegospodarność.

Analizując oba powyższe orzeczenia, autor jest zdania, że rygorystyczne przestrzeganie relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p. byłoby nieracjonalne i stałoby w sprzeczności z innymi przepisami ustawy o finansach publicznych. Przede wszystkim należy podkreślić, że odstępianie od bezwzględ-

¹⁰ Uchwała Kolegium RIO w Białymstoku z dnia 18 stycznia 2013 r., Nr 329/13.

¹¹ Uchwała Nr XX/170/12 Rady Miejskiej w Lipsku z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Lipsk na lata 2013–2020.

¹² Uchwała Kolegium RIO w Białymstoku z dnia 18 stycznia 2013 r., Nr 282/13.

nego stosowania indywidualnego wskaźnika zadłużenia jest uzasadnione zasadami prawidłowej (racjonalnej) gospodarki finansowej j.s.t., określonymi w art. 44 ust. 3 u.f.p., a przede wszystkim zasadą oszczędności środków publicznych. Dążenie do spełnienia dyspozycji normy z art. 243 u.f.p. w określonych sytuacjach, wymusza na jednostce podjęcie działań polegających na wydłużeniu okresu spłaty zobowiązań, co generuje dodatkowe koszty w postaci zwiększania wydatków na obsługę długu. Ponadto zachowanie takie nie sprzyja również ograniczaniu zadłużenia, natomiast wydłuża okres, w którym zadłużenie to obciąża budżet jednostki.

W obu analizowanych przypadkach występuje sytuacja, w której relacja z art. 243 u.f.p. pozostaje niezachowana (ale nie przez cały okres obowiązywania WPF), jednakże sam dług zostanie spłacony relatywnie szybko. Wydłużenie okresu spłaty zobowiązań tylko w celu spełnienia wskaźnika zadłużenia, który przekracza dopuszczalne poziomu nawet przez krótki okres, automatycznie sprawia, że istniejące zobowiązania będą wpływały na sytuację finansową jednostek okres dłuższy niż to zostało zaplanowane.

Należy jednak podkreślić z całą mocą, że odstępienie od rygorystycznego przestrzegania normy z art. 243 ust. 1 u.f.p. powinno mieć swoje racjonalne podstawy (racjonalne przesłanki), których wystąpienie z jednej strony musi wykazać sama j.s.t., z drugiej zaś – organ nadzoru powinien dokładnie zbadać w postępowaniu nadzorczym czy rzeczywiście one zachodzą. Do przesłanek tych trzeba zaliczyć: występowanie nadwyżek budżetowych i przeznaczanie ich na spłatę długu (powiększają kwotę rozchodów), brak kreowania nowych zobowiązań (brak przychodów), wzrost dochodów, czy też obniżenie wydatków bieżących w kolejnych budżetach. Niesłychanie istotną przesłanką, stanowiącą jednocześnie wspólny mianownik dla wszystkich wyższej wymienionych, jest obowiązek zachowania realistyczności wskazanych kwot. Realistyczność ta powinna być wykazana zarówno przez samą jednostkę w objaśnieniach do WPF, jaki organ nadzoru zobligowany jest dokonać wnikliwej analizy w tym zakresie i konsekwencji odstąpić od stwierdzania nieważności uchwały.

W związku z powyższym, sposób stosowania art. 243 u.f.p. nie może być wynikiem tylko wykładni literalnej, ale również jest uwarunkowany regułami wykładni systemowej w ramach całej ustawy o finansach publicznych.

3. Indywidualny wskaźnik zadłużenia a problem uchwalenia (ustalenia) budżetu jednostki samorządu terytorialnego

Kolejną kwestią, która wymaga rozstrzygnięcia to znaczenie dyspozycji ustawodawcy zawartej w zdaniu pierwszym ust. 1 art. 243 u.f.p, zgodnie z którą organ stanowiący nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w bieżącym roku budżetowym oraz w każdym kolejnym indywidualny wskaźnik przekroczy dopuszczalny poziom. Zagadnienie to jest zarówno istotne z punktu widzenia samej j.s.t., jak regionalnych izb obrachunkowych realizujących funkcje nadzorcze.

Przed wszystkim należy podkreślić fakt, że niespełnienie relacji wynika z jednej strony z niekorzystnie ukształtowanych (wykonanych) wartości w budżetach z trzech kolejno poprzedzających lat budżetowych, z drugiej – z nadmiernej wysokości spłat zadłużenia i kosztów ich obsługi przy jednocześnie niskich dochodach ogółem. O ile jednak w tym pierwszym przypadku, j.s.t. nie ma żadnych możliwości modyfikacji zrealizowanych już kwot, o tyle w odniesieniu do lewej strony relacji może ona odpowiednio rozłożyć spłatę zobowiązań na dłuższy okres i/lub zwiększyć kwotę dochodów ogółem, ale nie poprzez ich określenie na poziomach niemożliwych do zrealizowania. Takie zwiększenie pozbawione realnych podstaw może stanowić pewne doraźne rozwiązanie na bieżący rok budżetowy, za który ustalana jest relacja. Budżet jest bowiem budżet tylko planem (prognozą) finansową. Jednak dochody ogółem, które znajdują się w mianowniku lewej strony wzoru z art. 243 ust. 1 u.f.p., w kolejnym roku budżetowym zostaną wykazane w mianowniku i po części w liczniku (jako dochody bieżące) prawej strony wzoru, ale już na poziomach faktycznie zrealizowanych.

Tak więc, co zostało już zasygnalizowane w przedstawionej sytuacji, działanie j.s.t. w celu utrzymania wskaźnika na zgodnym z prawem poziomie w zasadzie ograniczy się do wydłużenia okresu spłaty posiadanych zobowiązań. Jednakże nie zawsze będzie to możliwe, np. z powodu niewyrażenia zgody przez wierzycieli, bądź też skrajnie niekorzystnego ukształtowania wartości w budżetach z poprzednich lat. Powstaje więc pytanie jak powinien zachować się organ stanowiący j.s.t. mając na uwadze wyraźny

zakaz ustawodawcy uchwalania budżetu powodującego przekroczenie indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Czy rzeczywiście nie mogą doprowadzić relacji z art. 243 u.f.p. do zgodnego z prawem poziomu, organ stanowiący może odstąpić od uchwalenia budżetu i po przekroczeniu ustawowych terminów przewidzianych na dokonanie tej czynności, oczekiwać że dokona tego kolegium regionalnej izby obrachunkowej w ramach ustalenia zastępczego na podstawie art. 240 ust. 3 u.f.p.?

Na marginesie trzeba zaznaczyć, że w dużej mierze kształtowanie się poziomu wskaźnika zależy tak naprawdę od organu wykonawczego, ponieważ to on przedstawia projekt uchwały budżetowej i proponuje w nim określone wartości.

Przede wszystkim należy uznać, abstrahując na razie od tego do kogo należy obowiązek uchwalenia budżetu w analizowanych sytuacji, za niedopuszczalny stan w którym j.s.t. będzie pozbawiona uchwały budżetowej na dany rok budżetowy z powodu niespełnienia indywidualnego wskaźnika zadłużenia, który z przyczyn wyżej przedstawionych nie może zostać określony na poziomie wymaganym przez art. 243 ust. 1 u.f.p. Funkcjonowanie w obrocie prawnym uchwały budżetowej, nawet takiej, która łamałaby zasadę określoną w art. 243 u.f.p., a więc byłaby obciążoną wadą istotnego naruszenia prawa powodującego jej nieważność, jest uzasadnione istnieniem innych norm (zasad), o fundamentalnym znaczeniu dla finansów j.s.t. Zaliczyć do nich należy:

- zasadę konstytuującą uchwałę budżetową jako podstawę gospodarki finansowej j.s.t. (art. 211 ust. 4 u.f.p.), skutkiem braku takiej uchwały jest pozbawienie możliwości gospodarowania posiadanymi środkami (w tym dokonywania wydatków), co w dalszej konsekwencji powoduje niemożność realizacji zadań nałożonych na jednostkę;
- zasadę zachowania ciągłości w gospodarce finansowej j.s.t. (art. 239 i 240 u.f.p.);
- zasadę uprzedniości budżetu, zgodnie z którą ze względu na epizodyczny charakter uchwały budżetowej j.s.t., jeszcze przed końcem jej obowiązywania należy uchwalić kolejną, bowiem stanowi on podstawę gospodarki finansowej i zapewnia zachowanie ciągłości finansowej (art. 211 i 239 u.f.p.);
- wspomniany już obowiązek realizacji zadań własnych i zleconych w oparciu o środki, które zostały zgromadzone w budżecie.

Uwzględniając te zasady, należy sformułować następujące wnioski. Po pierwsze, j.s.t. nie może nie uchwalić budżetu argumentując takie działanie niespełnieniem wskaźnika z art. 243 u.f.p. Po drugie, nie może również na tej podstawie cedować obowiązku podjęcia uchwały budżetowej na organ nadzoru w ramach ustalenia zastępczego, o którym mowa w art. 240 ust. 3 u.f.p. Ustawodawca dyspozycję zawartą w art. 243 ust. 1 u.f.p. jednoznacznie kieruje do organu stanowiącego, a więc na nim przede wszystkim spoczywa obowiązek skonstruowania takiego budżetu (przy współpracy z organem wykonawczym, co wynika ze specyfiki procedury uchwalania uchwały budżetowej), który by pozwolił na zachowanie indywidualnego wskaźnika zadłużenia na dopuszczalnym przez prawo poziomie, aczkolwiek nie zawsze jest to możliwe. Gdyby jednak nie udało się tego dokonać, wówczas odpowiednie kompetencje posiada regionalna izba obrachunkowa, przy czym jej rola jest ograniczona.

Pomimo sformułowanych wniosków, uprawdopodobniona jest sytuacja, w której ze względu na przekroczenie relacji z art. 243 u.f.p. organ stanowiący nie podejmie uchwały budżetowej w terminie do 31 stycznia bieżącego roku budżetowego lub uchwała zostaje podjęta (co jest właściwszym postępowaniem), ale narusza przepis art. 243 u.f.p. Wówczas z formalnego punktu widzenia kolegium regionalnej izby obrachunkowej powinno podjąć próbę ustalenia zastępczego budżetu j.s.t., a więc takiego ukształtowania poszczególnych wielkości budżetowych, aby zachować zgodność jego z art. 243 u.f.p. Przy czym możliwość działania organu nadzorczego jest znacznie mniejsza niż samej jednostki ze względu na konstrukcję indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Izba jest pozbawiona jakichkolwiek kompetencji do zmiany wysokości rozchodów oraz wydatków stanowiących koszty obsługi długu, które głównie wynikają z podpisanych umów kredytowych, jak też nie może zmienić zasad na których wyemitowano papiery wartościowe, nie jest bowiem stroną takich stosunków. Główne więc działania będą się ograniczały do modyfikacji ogólnej kwoty dochodów, w celu jej zwiększenia, co jak już wspominał autor niesie określone konsekwencje i nie zawsze jest możliwe.

W przypadku braku obiektywnych możliwości ustalenia budżetu j.s.t., ze względu na przekroczenie relacji z art. 243 u.f.p., który by spełniał kryterium legalności regionalna izba obrachunkowa może odmówić dokonania ustalenia zastępczego powołując się na zasadę podkreślaną w orzeczeniach Try-

bunału Konstytucyjnego „impossibilium nulla obligatio est” – „nikt nie jest zobowiązany do rzeczy niemożliwych”. Ważnym argumentem za przyjęciem takiego stanowiska jest fakt, że gdyby jednak organ nadzoru podjął uchwałę zastępczą w istocie rzeczy albo usankcjonowałby stan naruszenia prawa (wcześniej bowiem j.s.t. podjęła uchwałę z naruszeniem art. 243 u.f.p.), albo sam dokonałby takiego naruszenia, w przypadku uprzedniego niepodjęcia uchwały przez organ stanowiący w terminie do 31 stycznia roku budżetowego. Postępowanie takie regionalnej izby obrachunkowej należy uznać za wątpliwe z punktu widzenia zasad praworządności i legalności działania.¹³

Wracając do analizowanego przypadku, w obrocie prawnym pozostałaby uchwała budżetowa zawierająca wadę w postaci niespełnienia wymogów z art. 243 ust. 1 u.f.p., bądź projekt uchwały budżetowej skierowany przez organ wykonawczy – wówczas rolą organu stanowiącego byłoby jego uchwalenie pomimo naruszenia art. 243 u.f.p. Stan ten byłby uzasadniony wspomnianymi zasadami, a przede wszystkim zasadą, iż uchwała budżetowa stanowi podstawę gospodarki finansowej j.s.t. Jednocześnie, to głównie na organie wykonawczym będzie spoczywał obowiązek podjęcia działań zarówno w bieżącym roku budżetowym, jak w latach następnych, polegających na dokonaniu takich zmian w gospodarce finansowej j.s.t., aby kolejne projekty uchwał budżetowych spełniały warunki ustanowione w art. 243 ust. 1 u.f.p.

Wnioski końcowe

Na bazie postawionych na początku problemów badawczych, jaki i poczynionych rozważań autor sformułował następujące wnioski końcowe.

1. Fakt obowiązywania art. 243 u.f.p. z początkiem 2014 r. nie oznacza, że nie wszedł on w życie (znajduje zastosowanie) w terminie wcześniejszym, tj. od 2010 r., a tak naprawdę od roku 2011. Należy w tym przypadku wyraźnie rozgraniczyć pojęcia stosowania i obowiązywania (wejścia w życie) tego przepisu. Twierdzenie to ma zarówno swoje podstawy formalne w art. 121 ust. 2 ustawy wprowadzającej, jak i wynika z konstrukcji samego wskaźnika.

¹³ Zob. szerzej w E. Ruśkowski, J. M. Salachna (red.), op. cit., s. 959–960.

2. Informacyjny charakter wskaźnika spłat zobowiązań z art. 243 u.f.p. w latach 2011–2013 sprawia, że kolegia regionalnych izb obrachunkowych nie powinny stwierdzać istotnego naruszenia prawa w stosunku do uchwał zawierających wieloletnie prognozy finansowe, jeżeli wskaźnik ten nie jest spełniony w tym okresie. Natomiast w przypadku, gdy w uchwałach tych wskaźnik przekracza dopuszczalne poziomy od roku 2014, kolegia powinny stwierdzać wystąpienie istotnego naruszenia prawa oraz co do zasady orzekać częściową nieważność uchwał.
3. W przypadku niespełnienia relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p. i jednoczesnym braku zadłużenia j.s.t, powyższy przepis nie powinien mieć w ogóle zastosowania. W przeciwnym wypadku bezwzględne egzekwowanie tego przepisu będzie sprzeczne z jego *ratio legis*, tzn. z celem dla którego został on ustanowiony, tj. ograniczenie dalszego zaciągania zobowiązań przez j.s.t. oraz wielkości ich spłaty do stosunku do generowanych dochodów.
4. Odstąpienie od bezwzględnego (rygorystycznego) stosowania indywidualnego wskaźnika zadłużenia jest uzasadnione zasadami prawidłowej (racjonalnej) gospodarki finansowej j.s.t., określonymi w art. 44 ust. 3 u.f.p., a przede wszystkim zasadą oszczędności środków publicznych. Dążenie do spełnienia dyspozycji normy z art. 243 u.f.p. w określonych sytuacjach wymusza na jednostce podjęcie działań polegających na wydłużeniu okresu spłaty zobowiązań, co generuje dodatkowe koszty w postaci zwiększania wydatków na obsługę długu. Ponadto zachowanie takie nie sprzyja również ograniczaniu zadłużenia, natomiast wydłuża okres, w którym zadłużenie to obciąża budżet jednostki. Należy jednak podkreślić, że odstąpienie od rygorystycznego przestrzegania normy z art. 243 ust. 1 u.f.p. powinno mieć swoje racjonalne podstawy (racjonalne przesłanki), których wystąpienie, z jednej strony musi wykazać sama j.s.t., z drugiej zaś – organ nadzoru powinien dokładnie zbadać w postępowaniu nadzorczym czy rzeczywiście one zachodzą.
5. Za niedopuszczalny należy uznać stan, w którym j.s.t. będzie pozbawiona uchwały budżetowej na dany rok budżetowy z powodu niespełnienia indywidualnego wskaźnika zadłużenia, który z określonych przyczyn nie może zostać ukształtowany na poziomie wymaganym przez art. 243 ust. 1 u.f.p. Funkcjonowanie w obrocie prawnym uchwały

budżetowej, nawet takiej, która łamałaby zasadę określoną w art. 243 u.f.p., a więc byłaby obciążoną wadą istotnego naruszenia prawa powodującego jej nieważność, jest uzasadnione istnieniem innych norm (zasad), o fundamentalnym znaczeniu dla finansów j.s.t., takich jak: norma zgodnie z którą uchwała budżetowa stanowi podstawę gospodarki finansowej j.s.t., zasady ciągłości finansowej j.s.t. i uprzedności budżetu, obowiązek realizacji zadań przez j.s.t. w oparciu o środki zgromadzone w budżecie.

6. Organ stanowiący nie może nie uchwalić budżetu argumentując takie działanie niespełnieniem wskaźnika z art. 243 u.f.p. Jak również nie może na tej podstawie cedować obowiązku podjęcia uchwały budżetowej na organ nadzoru w ramach ustalenia zastępczego, o którym mowa w art. 240 ust. 3 u.f.p.
7. Gdyby jednak nie udało się podjąć uchwały budżetowej przez organ stanowiący z powodu naruszenia art. 243 ust. 1 u.f.p., z formalnego punktu widzenia kolegium regionalnej izby obrachunkowej powinno podjąć próbę ustalenia zastępczego budżetu j.s.t., a więc takiego ukształtowania poszczególnych wielkości budżetowych, aby zachować jego zgodność z art. 243 u.f.p. Przy czym możliwość działania organu nadzorczego jest znacznie mniejsza niż samej jednostki ze względu na konstrukcję indywidualnego wskaźnika zadłużenia.
8. W przypadku braku obiektywnych możliwości ustalenia budżetu j.s.t., ze względu na przekroczenie relacji z art. 243 u.f.p., który by spełniał kryterium legalności, regionalna izba obrachunkowa może odmówić dokonania ustalenia zastępczego powołując się na zasadę „*impossibilia nulla obligatio est*” – „nikt nie jest zobowiązany do rzeczy niemożliwych”.