



Warszawa, dnia 20 czerwca 2017 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz
niektórych innych ustaw**

(druk nr 528)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy jest wzmocnienie kontrolnej i pomocniczej wobec samorządu terytorialnego funkcji regionalnych izb obrachunkowych, zwanych dalej „izbami”, co ma pozwolić na skuteczniejsze przeciwdziałanie niekorzystnym tendencjom związanym z nadmiernym zadłużaniem się jednostek samorządu terytorialnego, zwanym dalej „jst”, a przez to spowodować wzmocnienie pozycji gospodarczej samorządu terytorialnego.

Ustawa rozszerza zakres kognicji izb o osoby prawne, na które pośrednio lub bezpośrednio wywierają wpływ jst i ich zrzeczenia oraz samorządowe jednostki organizacyjne. Izby uzyskają prawo tworzenia zespołów zamiejscowych.

Ustawa zmienia kryteria kontroli sprawowanej przez izby. Zgodnie z nowymi przepisami w zależności od rodzaju kontrolowanego podmiotu i zakresu jego działania kontrola będzie sprawowana w zakresie legalności, rzetelności, gospodarności lub celowości. Jednocześnie ustawa dokonała klasyfikacji kontroli na kompleksowe, problemowe i doraźne. Opiniowana ustawa doprecyzowuje procedurę prowadzenia kontroli poprzez określenie sposobu sporządzania dokumentacji oraz określenie praw i obowiązków inspektorów oraz kontrolowanych podmiotów.

Szereg nowelizowanych przepisów zmienia zasady powoływania i odwoływania członków kolegiów izb. Zrezygnowano z podziału członków izb na członków etatowych i pozaetatowych. Wszyscy członkowie izb będą powoływani na 6-letnie kadencje. Prezes izby będzie mógł pełnić tę funkcję nie dłużej niż przez dwie kolejne kadencje. Ustawa uchyla przepisy określające przesłanki odwołania członków kolegiów izb, pozostawiając Prezesowi

Rady Ministrów dowolność w tym zakresie. Doprecyzowano kompetencje prezesów izb oraz kolegiów.

Ustawa wprowadza także rozwiązania dotyczące rozstrzygnięć nadzorczych podejmowanych w sytuacji braku skuteczności organów samorządowych w wykonywaniu zadań publicznych (ustanowienie zarządu komisarycznego) oraz wydawanych w sytuacji powtarzającego się naruszania prawa przez organ wykonawczy (rozwiązanie lub jego odwołanie) polegające na umożliwieniu nadania rozstrzygnięciu rygoru natychmiastowej wykonalności, odebraniu wynagrodzeń i diet członkom organów, które dopuściły się nieprawidłowości, doprecyzowaniu podmiotów, które mają legitymację do złożenia skargi, oraz wprowadzeniu terminu 30 dni na rozpatrzenie skargi przez sąd administracyjny I i II instancji.

W przepisach przejściowych zawarto m.in. regulacje wygaszające z mocy prawa kadencje dotychczasowych członków kolegiów izb.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia z wyjątkiem przepisów dotyczących rozstrzygnięć nadzorczych wobec samorządów, które mają wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, oraz przepisów dotyczących stosunków pracy członków izb, które wejdą w życie w dniu następującym po dniu ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych.

Ustawa została uchwalona przez Sejm na 43. posiedzeniu w dniu 8 czerwca 2017 r. w oparciu o przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 1409). Projekt był przedmiotem prac sejmowych Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, które wprowadziły poprawki dotyczące m.in. kryteriów kontroli sprawowanej przez izby, trybu oraz przesłanek powołania i odwołania członków kolegiów izb, kompetencji prezesów i kolegów izb oraz szereg poprawek techniczno-legislacyjnych i doprecyzowujących.

Sejm uchwalając ustawę uwzględnił część poprawek zgłoszonych w trakcie drugiego czytania polegających na doprecyzowaniu zakresu kontroli sprawowanej przez izby, doprecyzowaniu treści protokołu z kontroli, modyfikacji warunków wymaganych od osób będących członkami kolegiów oraz zmianie przepisów przejściowych i o wejściu w życie.

III. Uwagi szczegółowe

1. Przepis art. 8a ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych wymienia elementy upoważnienia do przeprowadzenia kontroli. Zgodnie z przepisem, są to nazwa jednostki kontrolowanej, zakres kontroli i przewidywany czas kontroli. Ponadto, z brzmienia przepisu, który upoważnienie określa mianem „imiennego” wynika, że elementem upoważnienia jest wskazanie imienia i nazwiska inspektora.

Przepis art. 9 ust. 1d pkt 2 określając elementy protokołu z kontroli, wymienia numer i datę wydania upoważnienia, co przesądza o konieczności zawarcia ich w treści upoważnienia. Nie znajduje to jednak odzwierciedlenia w art. 8a ust. 1.

Powyższe uzasadnia wprowadzenie poprawki uzupełniającej listę elementów upoważnienia określonych w art. 8a ust. 1.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 9, w art. 8a w ust. 1 wyrazy „oraz zakres i przewidywany czas trwania kontroli” zastępuje się wyrazami „, zakres i przewidywany czas trwania kontroli oraz numer i datę wydania upoważnienia”

2. Na podstawie art. 97b dodawanego do ustawy o samorządzie gminnym wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) oraz radnym nie przysługuje wynagrodzenie i diety od dnia gdy rozstrzygnięcie nadzorcze na podstawie art. 96 ust. 2 i art. 97 ust. 1 stało się wykonalne (analogiczne przepisy znajdują się w nowelizacji ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o samorządzie województwa).

Zgodnie z uzasadnieniem, ustawodawca wprowadzając to rozwiązanie wziął pod uwagę, „że środki nadzoru wobec organów jst stosowane są w sytuacjach, gdy te organy naruszają prawo lub nie są skuteczne w jego wykonywaniu, zasadne jest wprowadzenie zasady, zgodnie z którą wynagrodzenie ani diety nie będą przysługiwać, chyba że akt nadzoru zostanie prawomocnie uchylony lub zostanie wstrzymana jego wykonalność”.

Ustawodawca zdaje się nie dostrzegać, że organy jst z wyjątkiem wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) są kolegialne. Konsekwencją tego jest, że poszczególnym członkom organu nie można czynić zarzutu w przypadkach, gdy byli „przegłosowywani” przez

większość członków organu. Odbieranie takim osobom wynagrodzenia wydaje się zbyt daleko idące.

W postępowaniu na podstawie art. 96 ust. 2 i art. 97 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie ma miejsca na niuansowanie odpowiedzialności poszczególnych członków organów, dlatego aby nie krzywdzić osób właściwie wykonujących swoje obowiązki należy rozważyć uwolnienie z odpowiedzialności finansowej wszystkich członków organów.

Powyższa argumentacja nie uzasadnia rezygnacji z odebrania wynagrodzenia organom jednoosobowym. Jednak w takim przypadku należy uwzględnić zasadę równości wobec prawa. Wydaje się, że lepiej dać tej zasadzie prymat i zrezygnować z odbierania wynagrodzenia wójtom (burmistrzom, prezydentom miast), niż pozostawić przepis zezwalający na taką sankcję, podczas gdy członkowie innych organów nie podlegaliby analogicznej odpowiedzialności.

Propozycja poprawek:

1) w art. 2 w pkt 3:

a) w poleceniu nowelizacyjnym skreśla się wyrazy „i art. 97b”,

b) skreśla się art. 97b;

2) w art. 3 w pkt 3:

a) w poleceniu nowelizacyjnym skreśla się wyrazy „i art. 84b”,

b) skreśla się art. 84b;

3) w art. 4 w pkt 3:

a) w poleceniu nowelizacyjnym skreśla się wyrazy „i art. 85b”,

b) skreśla się art. 85b;

3. Przepis art. 9 ma wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia. Jest to przepis przejściowy odnoszący się do art. 16 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, który wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

Powinno być zasadą, by przepis materialny i odpowiadający mu przepis przejściowy wchodziły w życie w tym samym terminie. Niepożądane skutki mogą wystąpić przede

wszystkim, gdy przepis przejściowy wchodzi w życie po przepisie materialnym. Odnosząc to do omawianego przypadku, należy zauważyć, że do dotychczasowych prezesów regionalnych izb obrachunkowych oraz prezesów wybranych w okresie pomiędzy ogłoszeniem ustawy a dniem, w którym upłynie 3 miesiące od dnia ogłoszenia ustawy, nie znajdzie zastosowania reguła ograniczonej liczby kadencji, co jest sprzeczne z domniemaną wolą ustawodawcy.

Dlatego należy dodać poprawkę zmierzającą do ujednoczenia terminu wejścia w życie przepisu przejściowego i materialnego.

Ponadto, na podstawie art. 9, wprowadzane ustawą ograniczenie liczby kadencji prezesa izby (dwie następujące po sobie kadencje) nie dotyczy osób pełniących funkcję prezesa izby przed dniem wejścia w życie opiniowanej ustawy.

Tak sformułowany przepis odnosi się do osoby pełniącej funkcję prezesa, a nie do kadencji. W konsekwencji wprowadza podmiotowe wyłączenie od zasady pełnienia funkcji przez dwie kolejne kadencje. Oznacza to, że każda osoba, która kiedykolwiek pełniła funkcję prezesa izby przed wejściem w życie ustawy, może ją pełnić w przyszłości bez ograniczeń dotyczących ilości następujących po sobie kadencji.

Przepis został dodany na etapie prac sejmowych, więc uzasadnienie projektu ustawy nie wyjaśnia jego ratio legis. Zwykle podobne przepisy ograniczają się do wyłączenia z rachuby tych kadencji, które rozpoczęły się przed wejściem w życie nowelizacji. Wydaje się prawdopodobnym, że w tym przypadku ustawodawca również chciał osiągnąć taki efekt, a obecna redakcja przepisu jest wynikiem błędu. Jeżeli to założenie jest słuszne proponuje następującą poprawkę:

1) art. 9 otrzymuje brzmienie:

„Art. 9. Kadencji prezesa regionalnej izby obrachunkowej rozpoczętej przed dniem, o którym mowa w art. 14 pkt 2, nie wlicza się do liczby kadencji określonej w art. 16 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”;

2) w art. 14w pkt 2 wyrazy „, art. 7 oraz art. 8” zastępuje się wyrazami „, oraz art. 7–9”;

4. Ustawa w zakresie przepisów dotyczących stosunków pracy członków regionalnych izb obrachunkowych ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

Na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty normatywne wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, a w uzasadnionych przypadkach mogą wchodzić w życie w terminie krótszym.

Uzasadnienie projektu ustawy nie wyjaśnia powodów odstąpienia od standardowej *vacatio legis*. Do czasu wskazania uzasadnienia dla skrócenia *vacatio legis* należy opowiedzieć się za okresem 14 dni oczekiwania na wejście w życie ustawy.

Propozycja poprawki (w przypadku przyjęcia poprawki zaproponowanej w pkt 3 należy wprowadzić konieczne modyfikacje):

art. 14 otrzymuje brzmienie:

„Art. 14. Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 17–21 i pkt 22 lit. b, art. 2–4, art. 6–8 i art. 13, które wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.”.

Michał Gil

Główny legislator