



Horyzonty Polityki
2018, Vol. 9, N° 26



BOGUSŁAW KOTARBA

Uniwersytet Rzeszowski
Wydział Socjologiczno-Historyczny
Instytut Nauk o Polityce
boguslaw.kotarba@ur.edu.pl

DOI: 10.17399/HP.2018.092609

Projekt nowelizacji ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w świetle konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego¹

Streszczenie

CEL NAUKOWY: Celem artykułu jest ocena możliwego wpływu nowelizacji ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych na zakres samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

PROBLEM I METODY BADAWCZE: Samodzielność jest jedną z najważniejszych cech samorządności. Przyjęte w projekcie nowelizacji ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych (RIO) rozwiązania, dotyczące rozszerzenia przedmiotowego zakresu kontroli nad jednostkami samorządu terytorialnego (JST), jak również sposobu powoływania prezesów RIO, skłaniają do postawienia hipotezy o stworzeniu potencjalnych warunków do nieuprawnionej ingerencji administracji rządowej w działalność samorządów. Nie mniej ważne jest również symboliczne znaczenie takiej inicjatywy. W analizie wykorzystano metodę instytucjonalno-prawną i porównawczą, badaniu poddano przede wszystkim projekt ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz dokumenty powstałe w toku konsultacji i uzgodnień projektu.

1 Artykuł dotyczy etapu procesu legislacyjnego – od ogłoszenia i przekazania do konsultacji projektu przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (15.07.2016 r.) do skierowania ostatecznej wersji przez Prezesa Rady Ministrów do Sejmu (16.03.2017 r.).

Sugerowane cytowanie: Kotarba, B. (2017). Projekt nowelizacji ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w świetle konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. *Horyzonty Polityki*, 9(26), 149-163. DOI: 10.17399/HP.2018.092609.

PROCES WYWODU: W artykule scharakteryzowano obowiązujące regulacje prawne dotyczące nadzoru i kontroli regionalnych izb obrachunkowych nad JST, a na tym tle dokonano analizy proponowanych zmian w wymiarze prawnym oraz politycznym. Wskazano ich możliwe skutki. W toku analizy odwołano się również do opinii podmiotów uczestniczących w procesie uzgodnień i konsultacji.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: Przeprowadzona analiza potwierdziła, że zaproponowane zmiany stwarzają nieuprawnione w myśl konstytucyjnej zasady samodzielności JST rozwiązania, które mogą dawać możliwość pośredniego ingerowania w ich działalność. W wymiarze politycznym przygotowany projekt nowelizacji stwarza wrażenie zaostrenia kontroli i nadzoru rządu nad JST.

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE: Złożony w Sejmie projekt ustawy wymaga dalszych zmian. Za niewystarczające należy uznać wycofanie się projektodawcy w toku konsultacji z przedmiotowego rozszerzenia zakresu kontroli RIO. Poważne zastrzeżenia budzi nadal proponowany sposób powoływania prezesów regionalnych izb obrachunkowych.

SŁOWA KLUCZOWE:

samorząd terytorialny, regionalna izba obrachunkowa, nadzór, kontrola, samodzielność

**DRAFT AMENDMENT TO THE ACT ON REGIONAL
ACCOUNTING CHAMBERS IN THE LIGHT
OF THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE
OF AUTONOMY OF TERRITORIAL SELF-
-GOVERNMENT UNITS**

Abstract

RESEARCH OBJECTIVE: Assessment of the possible impact of the amendment of the Act on Regional Accounting Chambers on the extent of autonomy of local government units.

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: Independence is one of the most important features of self-government. The solutions adopted in the draft amendment to the Act on Regional Accounting Chambers (RACs) concerning the extension of the scope of control over territorial self-government units (TSGUs), as well as the way of appointing the presidents of the RACs induce the hypothesis of creating potential conditions for the unregulated interference

of government administration in the activities of local governments. Equally important is the symbolic significance of such an initiative. The analysis used the institutional and comparative method, the study was primarily concerned with a bill amending the law on regional accounting chambers and documents created during the consultations and project agreements.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: The article describes the current legal regulations governing the supervision and control of regional accounting chambers over TSGUs, and these were set against the proposed changes in legal and political terms. The possible effects of the changes were indicated. The analysis also referred to the opinions of the subjects involved in the agreement and consultation process.

RESEARCH RESULTS: The analysis confirmed that the proposed changes are very likely to create unauthorized access to the constitutional principle of the autonomy of territorial self-government units that may create the possibility of indirect interference in their activities. In the political dimension, the prepared draft amendment creates an impression of the government's tightening of control and supervision over TSGUs.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS: The legislative bill submitted in the Sejm requires further changes. The withdrawal of the drafter from the extension of the scope of RACs control during the consultations needs to be seen as inadequate. The proposed way of appointing presidents of regional accounting chambers is still a serious concern.

KEYWORDS:

territorial self-government, regional accounting chamber, supervision, control, autonomy

WSTĘP

Decentralizacja państwa to przekazanie określonych kompetencji na niższe poziomy władzy. Wiąże się jednocześnie z koniecznością zapewnienia odpowiedniej samodzielności podmiotom, które przejmują odpowiedzialność za realizację określonych zadań publicznych. Najbardziej widocznym przejawem decentralizacji państwa są samorządy terytorialne, zarządzające sprawami lokalnymi na zasadzie wspomnianej samodzielności (Leoński, 2006).

Samorządy terytorialne są jednak częścią systemu politycznego państwa i podlegają regułom przez nie ustalonym. Ich samodzielność

nie ma charakteru samoistnego (Wiktorowska, 2002). Nie zmienia to jednak faktu, że pewien zakres samodzielności samorządom przysługuje, co więcej, gwarancję jej ochrony (sądowej) zapisano w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.² Ta swoista dychotomia powoduje, że po jednej stronie mamy państwo, utożsamiane z administracją centralną – rządową, które przekazało część swoich uprawnień samorządom terytorialnym, zaś po drugiej jednostki samorządu terytorialnego (JST), które chcą wykonywać spoczywające na nich zadania w określony przez siebie sposób, niezależny od władzy centralnej.

Państwo, przekazując samorządom część zadań publicznych, nie wyzbyło się całkowicie odpowiedzialności za ich realizację. Stąd też istnieją ściśle prawem określone mechanizmy nadzoru i kontroli nad działalnością JST, które stanowią „naturalne przeciwieństwo praw zagwarantowanych gminom [jak również powiatom i województwom samorządowym – B.K.]” (Dolnicki, 2009, s. 389). W Konstytucji określono, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, a organami nadzoru nad JST są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, natomiast w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe (RIO) (art. 171). Regulacje te znalazły potwierdzenie zarówno w ustrojowych ustawach samorządowych, jak i w innych, m.in. o regionalnych izbach obrachunkowych³. Jednakże każda regulacja prawna, nawet o randze ustawy zasadniczej, może zostać zmieniona. Jak pokazuje polska praktyka, liczba wprowadzanych zmian w prawie jest rekordowa (Bednarek, 2017). Pojawia się w związku z tym pytanie o stabilność prawnych gwarancji samodzielności JST. Jest ono tym bardziej zasadne, że w 2016 roku podjęto prace nad zmianą ustawy o RIO. Niektóre z proponowanych rozwiązań budzą wątpliwości w zakresie respektowania samodzielności JST.

Celem artykułu jest analiza proponowanych rozwiązań w projekcie ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych pod kątem stworzenia potencjalnych warunków do ingerencji administracji rządowej w działalność JST. Analiza ma charakter przede

2 Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.

3 Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, tekst jedn. Dz. U. 2016, poz. 561.

wszystkim politologiczny, chociaż trudno w niej abstrahować od wymiaru prawnego. Zwrócono uwagę nie tylko na brzmienie proponowanych przepisów, ale również na ich „wydźwięk polityczny” i sposób odbioru przez zainteresowane środowiska samorządowe. Wykorzystano metodę analizy instytucjonalno-prawnej oraz metodę porównawczą. Podstawową techniką badawczą była analiza źródeł zastanych – aktów prawnych oraz dokumentów urzędowych. Przyjęto hipotezę: Zaproponowana nowelizacja ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stwarza możliwości pośredniego ingerowania administracji rządowej w działania jednostek samorządu terytorialnego, tym samym jest niezgodna z konstytucyjną zasadą ich samodzielności.

NADZÓR I KONTROLA REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH NAD JEDNOSTKAMI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Zgodnie z ustawą, regionalne izby obrachunkowe (RIO), jako państwowe organy nadzoru i kontroli gospodarki finansowej, sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych. Kontrola, niezależnie od różnych ujęć definicyjnych, obejmuje porównanie stanu istniejącego z postulowanym, ustalenie przyczyn i zakresu ewentualnych rozbieżności oraz przekazanie wyników ustaleń kontrolowanemu podmiotowi (również podmiotowi organizacyjnie zwierzchniemu (Boć, 2007). Nadzór jest jedną z form kontroli. Obejmuje nie tylko sprawdzenie i ocenę działalności jakiegoś podmiotu, ale i możliwość ingerencji w jego działalność w celu skorygowania jej w pożądanym kierunku (Jagielski, 2007).

Ustalone w ustawie o RIO kryteria kontroli gospodarki finansowej JST to zgodność z prawem i zgodność dokumentacji ze stanem faktycznym (art. 5 ust. 1). Kryterium zgodności z prawem oznacza kontrolę podejmowanych działań w ramach gospodarki finansowej⁴

4 W ustawie nie zdefiniowano gospodarki finansowej. Według Teresy Dębowskiej-Romanowskiej (2010), gospodarka finansowa podmiotu publicznego to gromadzenie środków publicznych z ustawowo określonych

w odniesieniu do przepisów Konstytucji, ustaw i aktów wykonawczych. Obejmuje także ocenę prawidłowości stanowienia przepisów wewnętrznych obowiązujących w kontrolowanej jednostce i kontrolę ich przestrzegania (Jaworska-Gromczyńska, 1998). Kryterium zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym to weryfikacja przedstawionych przez podmiot kontrolowany dokumentów dotyczących określonych działań oraz porównanie zawartych w nich informacji/danych ze stanem faktycznym (rzeczywistym) (Laszczyk, 2014).

W odniesieniu do zadań zleconych JST przez administrację rządową katalog kryteriów poszerzono o celowość, rzetelność i gospodarność (art. 5 ust. 2). Podobnie jak w przypadku „gospodarki finansowej”, ustawodawca nie zdefiniował również tych pojęć. Nie wdając się w szczegółowe rozważania, można przyjąć, że kontrola gospodarności powinna wskazać, czy środki finansowe wykorzystywano oszczędnie i wydajnie, a poniesione nakłady były proporcjonalne do uzyskanych efektów. Rzetelność dotyczy sprawdzenia, czy kontrolowani wypełniali swe obowiązki starannie, sumiennie i we właściwym czasie. W ramach kryterium rzetelności oceniane są zachowania pracowników. Kryterium celowości odnosi się natomiast do oceny, czy działania prowadzone przez kontrolowaną jednostkę mieściły się w zakresie celów określonych przepisami prawa oraz czy dla osiągnięcia założonych celów zastosowano optymalne metody i środki, a przede wszystkim, czy przyjęte cele zostały osiągnięte (Buczyński, 2002).

Wydaje się, że kwestie nadzoru RIO nad jednostkami samorządu terytorialnego nie budzą większych kontrowersji. Szczegółowy zakres działalności nadzorczej jest określony w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych (art. 11 ust. 1), przepisy wyraźnie wskazują przedmiotowy zakres sprawowanego nadzoru, nie pozostawiając pola dla uznaniowości. Możliwe są oczywiście różnice pomiędzy kontrolowanymi JST oraz kolegiami RIO, dotyczące interpretacji przepisów, jednak niezadowolona strona może się odwołać do sądu. Jak wynika z danych Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych (KRRIO), w 2015 r. zgłoszono 73 skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych (65 zgłoszeń dokonały JST, natomiast 8 – RIO) (KRRIO, 2016a). Odsetek odwołań był znikomy (1,4%), chociaż

źródła i przeznaczenie ich na finansowanie zadań publicznych, w tym służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb.

należałoby pewnie uwzględnić prawdopodobieństwo rezygnacji ze złożenia sądowej skargi przez część JST niezadowolonych z nadzorczych rozstrzygnięć, z powodu obawy przed „narażeniem się” na ewentualne reperkusje podczas przyszłych kontroli⁵.

Funkcja kontrolna izb polega na wykonywaniu kontroli kompleksowych, problemowych i doraźnych. Od 2011 r. obowiązuje jednolity ramowy zakres kontroli kompleksowych (KRRIO, 2011). Obejmują one: 1) ustalenia ogólnoorganizacyjne; 2) księgowość i sprawozdawczość; 3) budżet jednostki samorządu terytorialnego; 4) gospodarkę mieniem komunalnym i Skarbu Państwa, 5) rozliczenia jednostki samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi. W 2015 r. RIO przeprowadziły 1281 kontroli, w tym 724 kompleksowe. Stwierdzono 14 156 przypadków nieprawidłowości (KRRIO, 2016a). Podobnie jak w przypadku nadzoru, obowiązujące zasady przeprowadzania kontroli nie budzą kontrowersji. Jak zauważyli przedstawiciele Związku Gmin Wiejskich RP (2016, s. 2), kryteria kontroli „(...) nie budzą wątpliwości co do zgodności z zasadą niezależności finansowej jednostki samorządu terytorialnego, gdyż ich stosowanie nie prowadzi do oceny merytorycznej zasadności podejmowanych przez samorząd decyzji w sferze majątkowej”.

PROJEKT NOWELIZACJI USTAWY O REGIONALNYCH IZBACH OBRACHUNKOWYCH A ZASADA SAMODZIELNOŚCI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W lipcu 2016 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji skierował do konsultacji projekt nowelizacji ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych⁶. W uzasadnieniu wskazano, że celem zmian jest

5 Skala tego zjawiska jest trudna do stwierdzenia (a nawet oszacowania), jednakże, jak wynika z informacji autora uzyskanych w nieoficjalnych rozmowach z wójtami i burmistrzami podkarpackich gmin, istnieją takie przypadki.

6 Projekt ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, według stanu na 13.07.2016 r., <https://bip.mswia.gov.pl/download/4/28260/Projekt-uzgodnienia-wersjawyszukiwalna.pdf> (dostęp: 20.03.2017).

„wzmocnienie kontrolnej i pomocniczej wobec samorządu terytorialnego funkcji regionalnych izb obrachunkowych, co pozwoli między innymi na skuteczniejsze przeciwdziałanie niekorzystnym tendencjom związanym z nadmiernym zadłużaniem się jednostek samorządu terytorialnego (...)”⁷. Zaproponowane jednocześnie zmiany dotyczące funkcjonowania oraz organizacji regionalnych izb obrachunkowych miały się przyczynić do zwiększenia skuteczności działań nadzorczych i kontrolnych izb oraz umożliwić adekwatną do zagrożeń reakcję w coraz częstszych przypadkach pogarszania się stanu finansów niektórych JST.

Jeżeli chodzi o ewentualny wpływ nowelizacji na samodzielność JST, to uwagę zwracały dwie propozycje: rozszerzenie istniejących kryteriów kontroli gospodarki finansowej o kryterium gospodarności (w odniesieniu do zadań własnych) oraz tryb wyboru i odwołania prezesa regionalnej izby obrachunkowej. Rozszerzenie kontroli o kryterium gospodarności miało dotyczyć jedynie tytułów dłużnych określonych w ustawie o finansach publicznych⁸. Na pewno zadłużenie samorządów wywiera wpływ na poziom długu publicznego państwa i wymaga monitorowania. Pojawia się jednak wątpliwość, czy objęcie zaciągania zobowiązań przez JST badaniem pod względem gospodarności przyniosłoby pożądaną efekty.

Odwołując się do bardziej szczegółowego opisu kontroli według kryterium gospodarności, należy wskazać, że kontrola taka oznacza m.in. „badanie, czy środki, którymi dysponowała kontrolowana jednostka, były wykorzystywane oszczędnie i wydajnie, badanie relacji nakładów i efektów (...), a w razie stwierdzenia szkody – badanie, czy szkody nie można było uniknąć albo ograniczyć jej wysokość” (Jaworska-Gromczyńska, 1998, s. 23). Badanie pod względem gospodarności dotyczy zatem wykorzystania środków, którymi kontrolowana jednostka dysponowała (również tych, które pozyskała w drodze zadłużenia), a nie samego faktu pożyczania określonej kwoty, który nie przesądza, jak zostanie ona wykorzystana. Hipotetycznie można by zbadać, czy podjęte przez jednostkę samorządu terytorialnego przedsięwzięcie, które jest finansowane z kredytu, nie było niepotrzebnym

7 Tamże, s. 12.

8 Art. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 885 z późn. zm.

(ale tylko w ocenie kontrolujących) wydatkiem, czy też narażającym ją na straty. Wkraczamy tu jednak w zupełnie inną sferę – nie byłaby to już ocena gospodarności w zakresie zaciągania zobowiązań, lecz ocena celowości podjętych działań. Byłoby to wkraczanie w samodzielność podejmowania decyzji przez JST, gwarantowaną przepisem Konstytucji (art. 16), mówiącym, że zadania publiczne samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Nie wydaje się również, że wprowadzenie kontroli gospodarności w odniesieniu do zaciągania długu przez JST spełniłoby przyjęte w uzasadnieniu do projektu ustawy założenie o „skuteczniejszym przeciwdziałaniu niekorzystnym tendencjom związanym z nadmiernym zadłużaniem się jednostek samorządu terytorialnego”⁹. Trudno sobie wyobrazić uprzednią kontrolę według kryterium gospodarności. Kontrole takie przeprowadzane są *ex post*, co raczej wyklucza zapobieżenie niekorzystnym zjawiskom. Może co najwyżej stanowić pewne wskazanie na przyszłość, ale odnoszące się do innych, hipotetycznych zdarzeń. Ponadto stan finansów poszczególnych JST jest dynamiczny i ocena możliwości zaciągnięcia zobowiązań powinna być badana w konkretnej sytuacji (oczywiście z uwzględnieniem możliwości spłaty, czemu służy, usankcjonowana ustawą o finansach publicznych, wieloletnia prognoza finansowa). Niezależnie od wskazanych okoliczności, w obowiązującym stanie prawnym JST są zobowiązane uzyskać od RIO opinię o możliwości spłaty planowanego do zaciągnięcia zobowiązania. Właśnie taka opinia ma charakter uprzedni, chociaż problemem jest jej niewiążący charakter.

Wydawać by się mogło, że zmiana trybu wyboru i odwołania prezesa regionalnej izby obrachunkowej ma niewiele wspólnego z samodzielnością i niezależnością samorządów terytorialnych. Faktycznie, byłoby trudno wykazać taki bezpośredni związek w przypadku konkretnej JST i RIO, w której obrębie działania się znajduje (choć nie można go wykluczyć). Chodzi jednak o zastrzeżenia natury ogólnej, które sprowadzają się do obawy przed podporządkowaniem regionalnych izb obrachunkowych administracji rządowej, co mogłoby doprowadzić do uzyskania możliwości pośredniego

⁹ Projekt ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, według stanu na 13.07.2016 r., dz. cyt., s. 12.

wpływu na samorządy terytorialne. Regionalne izby obrachunkowe działają w formie państwowych jednostek budżetowych, nie można jednak na tej podstawie wyprowadzać wniosku, że są to podmioty administracji rządowej (Chmielnicki, 2006). Jak podniósł Trybunał Konstytucyjny, „(...) ustalenia wykładni językowej, systemowej i celowościowej prowadzą do wniosku, że konstytucja wyznacza regionalnym izbom samorządowym status państwowych organów kontroli niezależnych zarówno od administracji rządowej, jak i od jednostek samorządu terytorialnego, służebnych wobec tychże jednostek” (Wyrok TK, K 3/99, 1999). Tym samym regionalne izby obrachunkowe stały się gwarantem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Nie oznacza to, że brak jest jakichkolwiek związków RIO z administracją rządową. Zgodnie z ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych, nadzór nad ich działalnością sprawuje minister właściwy do spraw administracji publicznej na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 2 ust. 1), ponadto Prezes Rady Ministrów powołuje członków kolegium – organu izb (art. 15 ust. 2) oraz prezesów i zastępców prezesów RIO (art. 16 ust. 1 i art. 16b). Powołanie prezesa izby i członków kolegium poprzedzone jest procedurą konkursową. Komisje konkursowe powoływane są spośród członków kolegium izby, co zapewnia, przynajmniej formalnie, niezależność komisji od administracji rządowej, jak również samorządowej.

W projekcie nowelizacji ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych zaproponowano istotną zmianę w procedurze powoływania prezesa RIO. Komisja konkursowa miałaby być powoływana przez Prezesa Rady Ministrów, a w pięcioosobowym składzie mieliby się znaleźć przedstawiciele: Prezesa Rady Ministrów, ministra właściwego do spraw administracji publicznej, ministra właściwego do spraw finansów publicznych, Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych oraz strony samorządowej – wyznaczany przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Tym samym przedstawiciele administracji rządowej uzyskaliby większość w komisjach konkursowych i mogliby dokonywać wyboru niezależnie od zdania przedstawicieli RIO i samorządów. Jak zaznaczono w uzasadnieniu, „obecna regulacja, zakładająca wybór członków komisji przez kolegium izby w ramach tej samej izby, nie ogranicza, a nawet determinuje, możliwość wystąpienia

nieprawidłowości wynikających z wewnątrzinstytucjonalnych więzi personalno-zawodowych”¹⁰. W toku uzgodnień międzyresortowych pojawiła się propozycja jeszcze dalej idąca. Minister Beata Kempa w imieniu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wniosła, by w ogóle zrezygnować z konkursowego trybu wyłaniania kandydatów na prezesa RIO. Prezesów miałyby powoływać premier na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej (KPRM, 2017).

Przyjmując, że wyrażone w uzasadnieniu do projektu ustawy zastrzeżenia co do działania komisji konkursowych mogą być słuszne, należy stwierdzić, że poprawa istniejącego stanu nie wymaga uzależnienia powołania komisji od administracji rządowej. Efekt można osiągnąć, zachowując niezależność RIO poprzez zapewnienie większości przedstawicielom izb i samorządów w powoływanych przez premiera komisjach konkursowych. Na ten fakt zwróciła uwagę również Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów (2016). Natomiast propozycja KPRM wskazuje na chęć przejęcia całkowitej kontroli nad powoływaniem prezesów RIO przez administrację rządową.

Wobec przygotowanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji projektu nowelizacji ustawy zastrzeżenia zgłosiły organizacje samorządowe, opiniując go negatywnie (Związek Miast Polskich, 2016; Związek Powiatów Polskich, 2016; Zarząd Związku Województw RP, 2016; ZGWRP, 2016). Uwagi wniosła również Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych (2016b) oraz inne podmioty uczestniczące w procesie uzgodnień i konsultacji. Ostatecznie w projekcie dokonano częściowych zmian. Między innymi zrezygnowano ze stosowania kryterium gospodarności w odniesieniu do zaciągania długów przez JST. Utrzymano jednak proponowany sposób wyboru prezesów izb.

10 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287702/12367408/dokument279898.pdf> (dostęp: 21.03.2017), s. 15.

SYMBOLICZNY (POLITYCZNY) WYMIAR PODJĘCIA NOWELIZACJI USTAWY

Przedstawione prawne aspekty nowelizacji ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych na razie nie wywołują praktycznych skutków, gdyż nowelizacja nie została jeszcze uchwalona przez Sejm. Jednakże analiza nawet hipotetycznych rozwiązań ma uzasadnienie w przypadku tak istotnej wartości w demokratycznym państwie, jaką jest samodzielność samorządów terytorialnych (Izdebski, 2006; Bąkowski, Brzeski i Laskowska, 2010). Nawet jeżeli nie dojdzie do zmian, to już sam fakt pojawienia się takich propozycji wskazuje na pewną ewolucję podejścia części polityków do niezależności JST.

Jeżeli chodzi o ustawy jako akty prawne, należy zwrócić uwagę nie tylko na literalne brzmienie przepisów, ale i na „ducha ustawy”, czyli ogólny cel regulacji, to, czemu ma służyć, jaki jest jej wydźwięk. Wydaje się, że w analizowanym przypadku dominuje chęć wzmocnienia kontroli nad samorządami terytorialnymi, i to przez administrację rządową. Okolicznością wzmacniającą tę tezę jest fakt, że w zakresie zapobiegania nadmiernemu zadłużaniu JST, jak wynika z przeprowadzonej analizy, proponowane rozwiązania byłyby nieefektywne. Zresztą, projektodawca sam ostatecznie wycofał się z tej propozycji. Nie wycofano się jednak ze zmiany procedury powoływania prezesów izb, co może sugerować, że zwłaszcza na tym przedstawicielom administracji rządowej szczególnie zależy.

W projekcie wprowadzono również przepis dotyczący zobowiązania RIO do zawiadamiania organów ścigania o stwierdzonym w trakcie kontroli podejrzeniu popełnienia przestępstwa, a obowiązek taki wynika już z innych ustaw, co zauważył Minister Sprawiedliwości (2016). Powielenie przepisu akurat w tym akcie prawnym sprawia wrażenie chęci podkreślenia nieuchronnych konsekwencji stwierdzonych przez RIO nieprawidłowości.

Kontrola jest procesem budzącym często niechęć kontrolowanego. Zwykle nie kojarzy się pozytywnie. W administracji publicznej może być dodatkowo wykorzystywana jako narzędzie osiągania przez określone grupy celów politycznych. Stąd też mechanizmy kontroli JST nie powinny budzić wątpliwości i stwarzać wrażenia, że mogą być wykorzystywane w innych celach niż określone ustawowo. Wszelkie zmiany regulacji prawnych odnoszących się do kontroli jednostek

samorządu terytorialnego powinny być dokonywane ostrożnie. Nawet jeżeli trudno oczekiwać bezwarunkowej akceptacji środowisk samorządowych dla zmian o charakterze zaostrzającym kontrole, to przynajmniej nie powinny one budzić zdecydowanego sprzeciwu i prowokować obaw o naruszenie zasady samodzielności JST.

ZAKOŃCZENIE

Podjęta w artykule analiza projektu nowelizacji ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych dotyczy z jednej strony hipotetycznych skutków prawnych jej uchwalenia (projekt ciągle nie jest jeszcze przyjęty przez Sejm i nie jest znany ostateczny kształt ustawy), z drugiej skutków politycznych, które – przynajmniej w części – już się ujawniły. Jak wykazano, zaproponowane rozwiązania, mimo korekty zakresu przedmiotowego kontroli RIO nad jednostkami samorządu terytorialnego, nadal budzą poważne wątpliwości co do ich zgodności z konstytucyjną zasadą samodzielności JST. Polityczny wydzźwięk proponowanych zmian sprawia (ma sprawić?) natomiast wrażenie chęci wzmocnienia nadzoru administracji rządowej nad samorządami terytorialnymi i uzyskania wpływu na regionalne izby obrachunkowe poprzez podporządkowanie ich prezesów.

BIBLIOGRAFIA

- Bąkowski, T., Brzeski, M. i Laskowska, M. (2010). Samodzielność gminy w świetle konstytucji ustawodawstwa zwykłego. W: S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski i T. Stanisławski (red.), *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*. Warszawa: C.H. Beck.
- Bednarek, M. (2017). Produkcja prawa bije kolejny rekord. W 2016 r. powstało 2306 ustaw i rozporządzeń. *Wyborcza.pl*. Pozyskano z: <http://wyborcza.pl/7,155287,21404778,produkcja-prawa-bije-kolejny-rekord-w-2016-r-powstalo-2306.html> (dostęp: 26.05.2007).
- Boć, J. (2007). Kontrola prawna administracji. W: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Buczyński, G. (oprac.). (2002). Standardy kontroli. *Kontrola Państwowa*, 5, 3-16.

- Chmielnicki, P. (2006). *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: LexisNexis.
- Dębowska-Romanowska, T. (2010). *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*. Warszawa: C.H. Beck.
- Dolnicki, B. (2009). *Samorząd terytorialny*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Izdebski, H. (2006). *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa: LexisNexis.
- Jagielski, J. (2007). *Kontrola administracji publicznej*. Warszawa: LexisNexis.
- Jaworska-Gromczyńska, W. (1998). Konstytucyjne kryteria ocen kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli. *Kontrola Państwowa*, 5, 3-31.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. (2017). Pismo DP.20.5.2017.RG. Pozyskano z: <https://bip.mswia.gov.pl/download/4/29449/Uwagi-KPRM.pdf> (dostęp: 21.03.2017).
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych. (2011). Uchwała nr 2/2011 z 17 marca 2011 r. w sprawie ramowego zakresu kontroli kompleksowej gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Pozyskano z: https://www.rio.gov.pl/modules/Uploader/upload/uchw_krrio_2_2011.pdf (dostęp: 18.03.2017).
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych. (2016a). Sprawozdanie z działalności izb obrachunkowych i wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego w 2015 roku. Warszawa.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych. (2016b). Pismo KRRIO-0718/II/22/2/2016. Pozyskano z: <https://bip.mswia.gov.pl/download/4/28419/Uwagi-KRRIO.pdf> (dostęp: 22.03.2017).
- Laszczyk, D. (2014). *Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis.
- Leoński, Z. (2006). *Samorząd terytorialny w RP*. Warszawa: C.H. Beck.
- Minister Sprawiedliwości. (2016). Pismo DL-IX-454-477/16/6. Pozyskano z: <https://bip.mswia.gov.pl/download/4/28521/Uwagi-MS.pdf> (dostęp: 22.03.2017).
- Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów. (2016). Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Pozyskano z: <https://bip.mswia.gov.pl/download/4/28648/opiniaRadyLegislacyjnej.pdf> (dostęp: 21.03.2017)
- Wiktorowska, A. (2002). *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*. Warszawa: Liber.
- Wyrok TK, sygn. akt K 3/99, 28 kwietnia 1999 r.
- Zarząd Związku Województw RP. (2016). Stanowisko z dnia 13 września 2016 roku w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych /projekt z 09.2016/. Pozyskano z: http://zwrp.pl/images/2016/X/28/StanowiskoZWRP_RIO.pdf (dostęp: 21.03.2017).

- Związek Gmin Wiejskich RP. (2016). Stanowisko Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Pozyskano z: <https://bip.mswia.gov.pl/download/4/28429/Uwagi-ZGW.pdf> (dostęp: 18.03.2017).
- Związek Miast Polskich. (2016). Stanowisko ws. resortowego projektu nowelizacji ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Pozyskano z: <https://bip.mswia.gov.pl/download/4/28564/stanowiskoZMPwsprojektuzmianyustawyRIO.pdf> (dostęp: 21.03.2017).
- Związek Powiatów Polskich. (2016). Opinia Związku Powiatów Polskich o projekcie ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Pozyskano z: <http://www.portalsamorzadowy.pl/plikiu/85628.html> (dostęp: 21.03.2017).

Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>