

dr hab. Jarosław Czerw, prof. WSEI
Wydział Administracji i Nauk Społecznych
Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji
w Lublinie

Lublin, 25 kwietnia 2019 r.

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr Anny Renaty Wąsowskiej
**pt. Administracyjnoprawny status
regionalnych izb obrachunkowych i ich kompetencje
w zakresie nadzoru i kontroli nad działalnością
jednostek samorządu terytorialnego**

przygotowanej w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

pod kierunkiem naukowym prof. zw. dr hab. Mariana Zdyba

Na podstawie uchwały Rady Wydziału Prawa i Administracji UMCS w Lublinie z dnia 10 kwietnia 2019 r., którą powołany zostałem na recenzenta w przewodzie doktorskim mgr Anny Renaty Wąsowskiej, niniejszym przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej pt. Administracyjnoprawny status regionalnych izb obrachunkowych i ich kompetencje w zakresie nadzoru i kontroli nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, Lublin 2019, ss. 594, z pozytywną jej oceną i wnioskiem o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim, w tym o dopuszczenie Doktorantki do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

Poniżej przedstawiam szczegółowe spostrzeżenia i uwagi, które nasunęły się w czasie lektury i analizy treści rozprawy doktorskiej.

I.

Wybór tematu rozprawy doktorskiej należy uznać za trafny. Nadzór i kontrola nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego mają bardzo istotny wpływ na funkcjonowanie tych jednostek. Stąd też tematyka ta stanowi niezwykle interesujący obszar badań. Powoduje to, że Autorzy chętnie sięgają do tej problematyki. Najczęściej Autorzy obejmują jednak zakresem swoich badań jeden ze wskazanych wyżej obszarów to jest sam nadzór lub samą kontrolę. Natomiast Doktorantka podjęła się przeprowadzenia analizy obejmującej zarówno nadzór, jak i kontrolę nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Niewątpliwym walorem niniejszej rozprawy jest to, że dokonano w niej charakterystyki organu łączącego w sobie funkcje nadzoru i kontroli nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego – regionalnej izby obrachunkowej.

Zgodnie z art. 171 ust. 2 Konstytucji RP regionalne izby obrachunkowe są, obok Prezesa Rady Ministrów i wojewodów, organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Przy czym są one szczególnymi organami nadzoru, sprawują bowiem nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych. Ustawodawca określa regionalne izby obrachunkowe jako państwowe organy nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego (i innych podmiotów wymiennych w ustawie z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych).

Należy zwrócić uwagę, że problematyka administracyjnoprawnego statusu regionalnych izb obrachunkowych i ich kompetencji w zakresie nadzoru i kontroli nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego nie doczekała się do tej pory tak obszernej i wnikliwej analizy. Na podkreślenie zasługuje fakt, że Doktorantka, w ramach podjętej tematyki, nie ogranicza się do przedstawienia działalności nadzorczej i kontrolnej regionalnych izb obrachunkowych, ale dokonuje także charakterystyki innych niż nadzór i kontrola środków oddziaływania regionalnych izb obrachunkowych na działalność jednostek samorządu terytorialnego (działalność opiniodawczo – doradcza regionalnych izb obrachunkowych). Środki te Doktorantka bardzo trafnie określa jako „miękkie” administracyjnoprawne instrumenty

oddziaływania regionalnych izb obrachunkowych na działalność jednostek samorządu terytorialnego.

Założonym przez Doktorantkę głównym celem rozprawy jest poddanie analizie normatywnej pozycji prawnej zajmowanej przez regionalne izby obrachunkowe pośród pozostałych organów nadzoru i kontroli nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Osiągnięcie celu głównego było możliwe dzięki realizacji celów pośrednich, a więc: twórczej analizie uprawnień kontrolnych i nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych w odniesieniu do poszczególnych organów samorządu terytorialnego, a także zdefiniowaniu zakresu podmiotowego i przedmiotowego tychże uprawnień oraz omówieniu dopuszczalnych kryteriów w tym zakresie.

Zasadnicza teza rozprawy stanowi, że regionalna izba obrachunkowa jest szczególnym (konstytucyjnym) organem państwa o uprawnieniach nadzorczo - kontrolnych względem działalności jednostek samorządu terytorialnego - należącym do zamkniętego (konstytucyjnego) katalogu organów nadzoru, a jej działalność nie stanowi ograniczenia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, lecz jest swoistym gwarantem a także wyznacznikiem tej samodzielności w aspekcie gospodarki finansowej.

Należy podkreślić, że podjęte przez Doktorantkę zagadnienia mają bardzo istotne znaczenie zarówno teoretyczne, jak i praktyczne. Niniejsza rozprawa zawiera bowiem całościową charakterystykę regionalnych izb obrachunkowych, opisuje wszystkie obszary ich działalności.

II.

Do tematyki prowadzonych badań Doktorantka dostosowała metody badawcze. Doktorantka wykorzystwała przede wszystkim metodę analizy formalno-dogmatycznej, analizując przepisy obowiązującego prawa, w szczególności przepisy Konstytucji RP oraz ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Doktorantka w ograniczonym zakresie wykorzystwała także metodę prawnoporównawczą (metoda ta ma charakter uzupełniający w stosunku do

metody formalno-dogmatycznej). Dobór metod badawczych należy ocenić pozytywnie. Posłużyły one osiągnięciu założonego w rozprawie celu.

Na podkreślenie zasługuje odpowiednie wykorzystanie przez Doktorantkę w rozprawie dorobku doktryny, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, orzecznictwa Sądu Najwyższego, orzecznictwa sądów administracyjnych, orzecznictwa Sądów Apelacyjnych, orzecznictwa administracji, a także właściwie dobranych aktów prawnych.

III.

Recenzowana rozprawa doktorska stanowi bardzo obszerne opracowanie (liczące 594 stron tekstu, w tym samej treści - 551 stron).

Rozprawa zbudowana jest z dziewięciu merytorycznych rozdziałów, wstępu oraz zakończenia. Do rozprawy dołączono wykaz skrótów oraz wykaz aktów normatywnych, wykaz orzecznictwa (z podziałem na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, orzecznictwo Sądu Najwyższego, orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, orzecznictwo Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, orzecznictwo Sądów Apelacyjnych, orzecznictwo administracji – uchwały regionalnych izb obrachunkowych, orzecznictwo administracji – rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody, orzecznictwo administracji – wyroki Krajowej Izby Odwoławczej) i wykaz literatury.

Wstęp do rozprawy (s. 9 – 18) zawiera wprowadzenie do podjętej w rozprawie problematyki, w tym w szczególności zwięzłą charakterystykę regionalnych izb obrachunkowych.

Rozważania poszczególnych rozdziałów rozpoczynają uwagi wstępne będące wprowadzeniem do omawianej w danym rozdziale problematyki. Przyjęte przez Doktorantkę w tym zakresie rozwiązania należy uznać za trafne.

W rozdziale I (s. 19 - 77) omówiona została pozycja prawna i znaczenie jednostek samorządu terytorialnego w zdecentralizowanym modelu administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności wyjaśnione zostały pojęcie oraz istota samorządu terytorialnego, przedstawione zostały konstytucyjne i ustawowe

podstawy funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego ze zwróceniem uwagi na to, że samorząd terytorialny jest wyrazem stosowania zasad decentralizacji i pomocniczości. Rozważania tego rozdziału są swoistym wprowadzeniem do problematyki funkcjonowania samorządu terytorialnego, stąd też mają bardzo istotne znaczenie dla prowadzonej w rozdziałach kolejnych analizy. Wydaje się, że dopełnieniem rozdziału I mogłoby być przedstawienie przez Doktorantkę w oddzielnym podrozdziale struktury jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

W rozdziale II (s. 78 – 149) omówione zostały zagadnienia administracyjnoprawnych wyznaczników nadzoru oraz kontroli nad działalnością samorządu terytorialnego, w szczególności zaprezentowana została koncepcja doktrynalna pojęcia nadzoru, kryteria i cele nadzoru, wyjaśnione zostało pojęcie kontroli, a także dokonana została analiza porównawcza konstrukcji nadzoru i kontroli, a także nadzoru i kontroli instancyjnej. Doktorantka słusznie zwraca uwagę na bardzo częste błędne zamienne stosowanie, w języku potocznym i praktyce legislacyjnej, określeń nadzór i kontrola. Dlatego wskazanie przez Doktorantkę w tym miejscu rozprawy istotnych różnic pomiędzy nadzorem i kontrolą, należy uznać jako bardzo zasadne.

W rozdziale III (s. 150 – 221) scharakteryzowane zostały konstytucyjne organy nadzoru nad samorządem terytorialnym w kontekście ustawodawstwa ustrojowo-administracyjnego oraz Konstytucji RP, w szczególności omówione zostały ustrojowo-organizacyjne podstawy kształtowania systemu nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, a także scharakteryzowane zostały organy nadzoru: Prezes Rady Ministrów, wojewoda oraz regionalna izba obrachunkowa (uwagi ogólne). Należy zgodzić się z Doktorantką, że określony w art. 171 ust. 2 Konstytucji RP katalog organów nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego jest katalogiem zamkniętym. Jednakże, oprócz wskazanych organów, bardzo dolegliwe w stosowaniu dla jednostek samorządu terytorialnego uprawnienia nadzorcze (rozwiązanie rady gminy, rozwiązanie rady powiatu, rozwiązanie sejmiku województwa) posiada również Sejm, o czym stanowi sama Konstytucja RP w art. 171 ust. 3.

W rozdziale IV (s. 213 – 246), bardzo istotnym z punktu widzenia opisywanej w rozprawie problematyki, dokonana została analiza statusu prawnego regionalnych izb obrachunkowych, w szczególności przedstawiona została geneza i ewolucja regionalnych izb obrachunkowych, omówione zostały podstawy prawne ich funkcjonowania, odmienności regionalnych izb obrachunkowych w stosunku do pozostałych organów nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Rozdział zamykają rozważania na temat dylematów dotyczących pozycji prawnej regionalnych izb obrachunkowych w systemie organów państwa. W rozdziale tym Doktorantka w bardzo interesujący sposób przedstawiła genezę regionalnych izb obrachunkowych, w rozważaniach tych pewien niedosyt budzi jednak bardzo lakoniczne odniesienie się do problematyki nadzoru i kontroli w zakresie spraw finansowych nad jednostkami samorządu terytorialnego w okresie międzywojennym (lata 1918 - 1939) i powojennym (lata 1944 – 1950).

W rozdziale V (s. 247 – 302) przedstawione zostały zagadnienia dotyczące organizacji i zakresu działania regionalnych izb obrachunkowych w świetle obowiązujących przepisów prawa, w szczególności dokonana została charakterystyka kolegium izby, a także składów orzekających regionalnej izby obrachunkowej. W rozdziale tym przedstawiona została także pozycja prawna Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej oraz Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych. Rozważania rozdziału zamyka charakterystyka regionalnych izb obrachunkowych jako państwowych jednostek budżetowych. W rozważaniach tych na szczególną uwagę zasługują rozważania na temat kolegium izby będącego kolegialnym organem regionalnej izby obrachunkowej. Doktorantka celnie wyjaśnia istotę tego organu, jak też zakres jego działania.

W rozdziale VI (s. 303 – 369) dokonana została charakterystyka administracyjnoprawnych aspektów kontroli jednostek samorządu terytorialnego przez regionalne izby obrachunkowe, w szczególności omówiona została istota, rodzaje i procedury kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, a także zakres przedmiotowy i podmiotowy kontroli oraz kryteria kontroli. Omówiona została tutaj także kontrola zamówień publicznych, będąca szczególnym rodzajem kontroli, a także skutki działań kontrolnych regionalnych izb obrachunkowych.

Wartościowym uzupełnieniem rozważań są zawarte w rozdziale zestawienia obrazujące działalność kontrolną regionalnych izb obrachunkowych. Zwracając uwagę na umiejscowienie niniejszego rozdziału w rozprawie wydaje się, że bardziej trafne byłoby umiejscowienie niniejszego rozdziału po rozważaniach na temat działalności nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych oraz sądowoadministracyjnej kontroli rozstrzygnięć nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych.

W rozdziale VII (s. 370 – 447) dokonana została charakterystyka administracyjnoprawnych aspektów nadzoru regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności przedstawiony został zakres podmiotowy i przedmiotowy nadzoru regionalnych izb obrachunkowych, istota oraz formy rozstrzygnięć nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych. W rozważaniach tych na szczególną uwagę zasługują bardzo interesujące rozważania dotyczące zastępczego ustalenia budżetu. Jest to szczególnie środek nadzoru przy zastosowaniu którego regionalna izba obrachunkowa (kolegium izby) „przejmuje” od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa) kompetencję dotyczącą uchwalenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

W rozdziale VIII (s. 448 – 486) omówiona zostały „miękkie” administracyjnoprawne instrumenty oddziaływania regionalnych izb obrachunkowych na działalność jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności scharakteryzowana została działalność opiniodawcza (sporządzanie opinii i raportów) oraz działalność szkoleniowa, informacyjna i instruktażowa regionalnych izb obrachunkowych. Należy podkreślić, że ten obszar działalności regionalnych izb obrachunkowych jest w doktrynie bardzo często niesłusznie pomijany. Tym bardziej na uznanie zasługuje podjęcie tego zagadnienia w niniejszej rozprawie. Wartościowym uzupełnieniem podjętych rozważań są zawarte w rozdziale zestawienia obrazujące działalność opiniodawczą oraz szkoleniową regionalnych izb obrachunkowych.

W rozdziale IX (s. 487 – 555) przeprowadzona została analiza sądowoadministracyjnej kontroli rozstrzygnięć nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych, w szczególności omówiona została istota sądowoadministracyjnej kontroli działalności organów administracji publicznej, dokonana została

charakterystyka skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej do wojewódzkiego sądu administracyjnego, jak też rozstrzygnięcia sądu administracyjnego w przedmiocie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze regionalnej izby obrachunkowej. Rozważania niniejszego rozdziału stanowią bardzo istotne dopełnienie rozważań na temat działalności nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych. Zwracając uwagę na umiejscowienie niniejszego rozdziału w rozprawie wydaje się, że bardziej trafne byłoby umiejscowienie niniejszego rozdziału bezpośrednio po rozważaniach na temat działalności nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych.

Zakończenie rozprawy (s. 556 – 560) stanowi podsumowanie rozprawy. Jest wystarczająco obszerne, zawiera wiele ważnych spostrzeżeń, które potwierdzają gruntowne zbadanie przez Doktorantkę omawianej problematyki. Wśród formułowanych w zakończeniu wniosków zawarte zostały między innymi wnioski *de lege ferenda*, co niewątpliwie stanowi bardzo wartościowy element niniejszej rozprawy. Zgadzając się ze sformułowanymi wnioskami, należy stwierdzić, że pewien niedosyt budzi jednak fakt, że wniosków tych jak na tak obszerne opracowanie jest tak mało.

Należy podkreślić, że struktura rozprawy nie budzi zastrzeżeń. Nieliczne powyżej sformułowane uwagi nie dyskredytują jej charakteru naukowego oraz całościowej pozytywnej oceny rozprawy.

Pozytywnie należy ocenić sposób prowadzenia rozważań w poszczególnych częściach rozprawy. Rozprawa napisana jest poprawnym językiem naukowym i co należy podkreślić – językiem bardzo komunikatywnym. Strona formalna rozprawy budzi jedynie drobne uwagi natury redakcyjnej.

IV.

Na uwagę zasługuje niezmiernie bogaty zasób źródeł wykorzystanych w rozprawie. W rozprawie został wykorzystany bardzo duży zbiór odpowiednio dobranych aktów prawnych. W bardzo szerokim zakresie wykorzystano w rozprawie orzecznictwo, w tym: orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, orzecznictwo Sądu

Najwyższego, orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, orzecznictwo Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, orzecznictwo Sądów Apelacyjnych, orzecznictwo administracji: uchwały regionalnych izb obrachunkowych, rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów, wyroki Krajowej Izby Odwoławczej. Jeszcze szerszy jest zakres wykorzystanej w rozprawie literatury - w rozprawie wykorzystano aż 573 opracowań (!). Są to opracowania bardzo różnorodne pod względem zakresu, jak i poruszanych problemów.

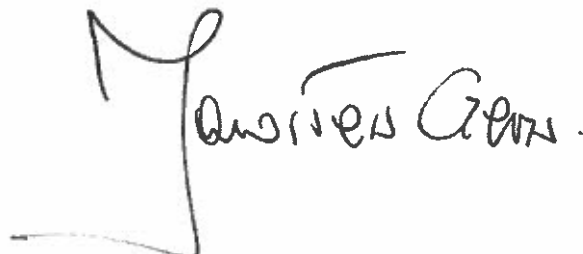
V.

Podsumowując stwierdzam, że przeprowadzona w ramach niniejszej recenzji analiza prowadzi do jednoznacznego wniosku, że przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska mgr Anny Renaty Wąsowskiej spełnia wymogi ustawowe określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.) w zw. z art. 179 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r. poz. 1669 ze zm.). Zgłoszone w recenzji uwagi recenzenta nie umniejszają wartości rozprawy, a stanowią tylko i wyłącznie wyraz subiektywnych ocen.

W szczególności:

- 1) rozprawa doktorska mgr Anny Renaty Wąsowskiej w mojej ocenie stanowi oryginalne rozwiązanie przez Doktorantkę problemu naukowego,
- 2) tworząc wyżej wymienioną rozprawę doktorską Doktorantka wykazała wiedzę z zakresu prawa, w szczególności zaś prawa administracyjnego, w tym prawa samorządu terytorialnego,
- 3) rozprawa doktorska potwierdza umiejętność Doktorantki samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Biorąc powyższe pod uwagę rozprawa doktorska mgr Anny Renaty Wąsowskiej może być podstawą do dalszego postępowania w przewodzie doktorskim.


Mariusz Gryn.

