

Rozprawa doktorska –Anna Wąsowska
**Administracyjnoprawny status regionalnych izb obrachunkowych
i ich kompetencje w zakresie nadzoru i kontroli nad działalnością
jednostek samorządu terytorialnego**
STRESZCZENIE JĘZYK POLSKI

Głównym celem rozprawy jest poddanie analizie normatywnej pozycji prawnej zajmowanej przez regionalne izby obrachunkowe pośród pozostałych organów nadzoru i kontroli nad działalnością samorządu terytorialnego, jak również zwrócenie uwagi na zakres oddziaływania i wpływania przez regionalne izby obrachunkowe na samodzielność jednostek samorządu terytorialnego. Analizie poddana została poprawność aktualnych rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych w tym zakresie. Regionalne izby obrachunkowe już w momencie uchwalenia w 1990 ustawy o samorządzie terytorialnym pomyślane były jako wyspecjalizowany, państwowy organ nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym w zakresie gospodarki finansowej. Z jednej strony miały one pełnić funkcję quasi-sądu finansowego, a z drugiej strony miały być organem udzielającym pomocy w zakresie organizowania szkoleń oraz prowadzenia instruktażu dla pracowników samorządowych.

Regionalne Izby Obrachunkowe zgodnie z Konstytucją RP posiadają pozycję organu niezależnego od organów administracji rządowej, co ma gwarantować jednostkom samorządowym bezstronność oraz obiektywność w zakresie oceny ich finansów. Zgodnie z art. 171 Konstytucji RP, izby powołane zostały do sprawowania nadzoru nad działalnością j.s.t. z punktu widzenia legalności w zakresie spraw finansowych. Przepis art. 171 umieszczony został w rozdziale VII Konstytucji dotyczącym samorządu terytorialnego. Istotnym jest, że pozycja prawna pozostałych organów nadzoru o których mowa w art. 171 Konstytucji (Prezes RM oraz wojewoda) uregulowana została w rozdziale VI Konstytucji dotyczącym Rządu i administracji rządowej. W związku z czym przyjąć należy, że Konstytucja wyznacza regionalnym izbom obrachunkowym pozycję organu niezależnego od organów administracji rządowej. Takie umiejscowienie gwarantuje j.s.t. bezstronność i obiektywizm w zakresie nadzoru oraz kontroli gospodarki finansowej podmiotów samorządowych. Samorząd terytorialny jako instytucja prawa publicznego stanowi zdecentralizowaną administrację państwową wykonywaną poprzez samodzielne organy administracji lokalnej na poziomie gmin, powiatów oraz województw. Każda z jednostek samorządowych posiada osobowość prawną, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Gwarancją samodzielności poszczególnych j.s.t. jest brak hierarchicznego podporządkowania pomiędzy jednostkami oraz brak podporządkowania

organom administracji rządowej. W zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia organów jednostek samorządu terytorialnego (wyłącznie o charakterze finansowym) w sprawach: procedury uchwalania budżetu i jego zmian; budżetu i jego zmian; zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego j.s.t. oraz udzielania pożyczek; zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu j.s.t.; podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa; absolutorium; wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

Regionalna Izba Obrachunkowa realizuje również uprawnienia o charakterze kontrolnym w zakresie kontroli gospodarki finansowej, w tym realizacji zobowiązań podatkowych oraz zamówień publicznych wykorzystując nie tylko kryterium zgodności z prawem, lecz również zgodność dokumentacji ze stanem faktycznym, a w zakresie zadań administracji rządowej wykonywanych na podstawie ustaw oraz porozumień kontrola gospodarki finansowej. Kontrola wykonywana jest przy wykorzystaniu również kryterium: celowości, rzetelności i gospodarności. Izby dokonują kontroli: j.s.t. i innych podmiotów wskazanych w ustawie: związków metropolitalnych, związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, związków powiatowo-gminnych, stowarzyszeń powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych oraz innych podmiotów w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów j.s.t. Pojęcie kontroli odnosi się do czynności sprawdzających. Izby obowiązane są ustawowo do przeprowadzania kompleksowej kontroli gospodarki finansowej j.s.t. raz na cztery lata, ponadto izby mogą przeprowadzać z własnej inicjatywy lub na wniosek tzw. kontrole problemowe.

Dodatkowo regionalna izba obrachunkowa podejmuje działania o charakterze statystycznym: raportowanie, sporządzanie analiz i opinii, a także w zakresie objętym nadzorem i kontrolą prowadzą działalność informacyjną, instruktażową i szkoleniową. Regionalna Izba Obrachunkowa jest jedynym organem nadzoru i kontroli nad działalnością j.s.t., posiadającym ustawowy obowiązek prowadzenia działalności informacyjnej oraz szkoleniowej w zakresie objętym nadzorem i kontrolą, działalność tę mogą prowadzić odpłatnie. Prezentowana problematyka jest pochodną trwającego, od momentu odrodzenia samorządu terytorialnego na początku lat 90-tych XX wieku, zagadnienia wyznaczenia granic samodzielności samorządu terytorialnego na tle działań nadzorczych i kontrolnych w zakresie spraw finansowych podejmowanych przez regionalne izby obrachunkowe. Wskazanie tych granic jest niezwykle istotne z punktu widzenia realizacji idei samodzielności działania

samorządu terytorialnego, jak również możliwości ochrony tej samodzielności przed nieuprawnionymi działaniami nadzorczymi.

Analizując rolę jaką odgrywają regionalne izby obrachunkowe jako państwowe organy administracji publicznej należy dostrzec, iż ich specjalizacja przybiera dwa wymiary. Pierwszy odnoszący się do podstawowych zadań czyli nadzoru i kontroli nad działalnością finansową j.s.t., oraz aspekt drugi dotyczący szeregu funkcji powierzonych izbom z zakresu opiniowania, szkoleń i instruktażu, czy też funkcji sygnalizacyjnych.

Ustawodawca pozostał konsekwentny w ochronie podmiotów prawa publicznego poddanych kompetencjom izb, umożliwiając weryfikację rozstrzygnięć nadzorczych rrio przez sądy administracyjne. Takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, bowiem zasada ochrony samodzielności i niezależności samorządu terytorialnego jest wartością, która powinna podlegać szczególnej ochronie oraz być uwzględniona także w działalności organów nadzoru i kontroli choćby najbardziej wyspecjalizowanych. Regionalne izby obrachunkowe są najlepszym gwarantem stałego monitorowania działalności j.s.t., są także partnerem i służą pomocą dla struktur samorządowych, przyczyniając się do zwiększenia sprawności administracji lokalnej i regionalnej.

Wykonywanie zadań publicznych przez administrację publiczną w tym przez samorząd terytorialny odpowiadać musi zarówno standardom określonym przez obowiązujący porządek prawny, ale także, ma wychodzić naprzeciw oczekiwaniom społecznym. Władcze działania administracji publicznej i wynikająca stąd konieczność podporządkowania się jej rozstrzygnięciom nie posiada charakteru absolutnego, każdy niezadowolony ze sposobu realizacji przez administrację publiczną obywatel jest uprawniony by dochodzić swoich racji przed niezależnymi, bezstronnymi organami. Jakość działania administracji publicznej jest wypadkową trafności założonych przez nią celów, zasadności postawionych postulatów, bezstronności i terminowości załatwiania spraw a także dostępności świadczonych usług, efektywności realizowanych zadań, przejrzystości stosowanych procedur czy wreszcie respektowania norm prawnych i skuteczności zaspokajania potrzeb obywateli, stopnia zadowolenia z wykonywania przez administrację publiczną powierzonych jej zadań oraz możliwości weryfikacji jej rozstrzygnięć. Zagadnienia zewnętrznego i wewnętrznego oddziaływania na wykonywanie zadań publicznych jest bezpośrednio związane z instytucją nadzoru i kontroli.

Temat badań podjętych w rozprawie jest szeroko powiązany z problematyką samodzielności samorządu terytorialnego w ramach zdecentralizowanej administracji publicznej. Nadzór i kontrola regionalnych izb obrachunkowych wyznaczają granice tej

samodzielności w aspekcie gospodarki finansowej. Rozprawa dotyka również istotnej sfery wydatkowania gromadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego środków publicznych i konieczności sprawowania nad tym procederem „pieczy” ze strony państwa, poprzez specjalnie w tym celu powołane regionalne izby obrachunkowe. Kompleksowa analiza administracyjnoprawna regionalnych izb obrachunkowych pozwoliła scharakteryzować każde z uprawnień: zarówno nadzorcze, kontrolne jak również informacyjne, instruktażowe, szkoleniowe i opiniodawcze dzięki czemu, łatwiejszym będzie odróżnienie poszczególnych kompetencji wykonywanych przez ten organ.