

Dr hab. Joanna Kielin – Maziarz, prof. ALK
Zakład Prawa Konstytucyjnego
Kolegium Prawa
Akademii Leona Koźmińskiego

Recenzja rozprawy doktorskiej

mgr Magdaleny Lis „Funkcja kontrolna regionalnych izb obrachunkowych”

Przedmiotem recenzji jest rozprawa doktorska mgr Magdaleny Lis „Funkcja kontrolna regionalnych izb obrachunkowych”, składająca się z 307 stron. Praca powstała pod kierunkiem naukowym dr hab. Aldony Domańskiej, prof. UŁ w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego w 2021 r, zaś promotorem pomocniczym był dr Ryszard P. Krawczyk.

Na podstawie art. 187 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* (Dz.U. 2021 poz. 478 z późn. zm.) przedmiotem rozprawy doktorskiej jest oryginalne rozwiązanie problemu naukowego.

Na ocenę pracy składa się trafność sformułowania tytułu i przedmiot rozprawy, cel, metoda badawcza i sformułowania celu naukowego, układ i język rozprawy, jej treść i wnioski.

1. Tytuł i przedmiot rozprawy, cel i metoda badawcza pracy

Regionalne izby obrachunkowe zarówno są, jak i powinny być nadal przedmiotem analizy naukowej. Rola i funkcje RIO, jak dotąd, stały się przedmiotem badań naukowych w aspekcie tak teoretycznym jak i praktycznym. Działalność RIO wynika z powiązań istniejących pomiędzy państwem a samorządem terytorialnym. Państwo jest suwerennym podmiotem władzy publicznej, samorząd podmiotem władzy w wymiarze lokalnym. We wzajemnych relacjach państwo spełnia szczególną rolę, która wynika między innymi z jego nadzorczych funkcji. W tych wzajemnych powiązaniach szczególną rolę odgrywają więzi nadzorcze i kontrolne. Nadzór uznawany jest za przesłankę, która wyznacza granice samodzielności

samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 171 Konstytucji RP działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Regionalne izby obrachunkowe są organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych.

RIO były przedmiotem wielu opracowań przygotowanych przede wszystkim (lecz nie tylko) w obrębie nauki prawa administracyjnego i finansowego. Dotyczyły one między innymi uwarunkowań konstytucyjnych ich funkcjonowania (T. Dębowska-Romanowska, *Spór wokół koncepcji regionalnych izb obrachunkowych - w świetle art. 171 ust. 2 Konstytucji* [w:] *15 lat regionalnych izb obrachunkowych*, red. J. Małecki, R. Hauser, Zb. Janku, Poznań 2007), ustroju (K. Sikora, *Regionalne izby obrachunkowe* [w:] K. Miaskowska – Daszkiewicz (red.), B. Szmulik (red.), *Administracja publiczna. Tom 3. Ustrój administracji samorządowej. Komentarz*, Warszawa 2012), prawno-ustrojowej pozycji (M. Stec, *Prawno-ustrojowa pozycja regionalnych izb obrachunkowych w systemie władz publicznych w Polsce* [w:] M. Stec (red.) *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Warszawa 2010), podstaw prawnych i form działania (Z. Kmiecik, *Podstawa prawna i formy ingerencji RIO*, Samorząd Terytorialny 1995, nr 2). W literaturze przedmiotem opracowań często stawał się nadzór sprawowany przez RIO. Badany był między innymi przedmiot nadzoru (K. Sawicka, *Przedmiot nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowelizacji ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych*, *Finanse Komunalne*, 2000 nr 2), procedura postępowania nadzorczego (Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach objętych nadzorem regionalnej izby obrachunkowej* [w:] Chrościelewski, Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawie nadzoru nad gospodarką komunalną*, Warszawa 1995), czy też rodzaje rozstrzygnięć nadzorczych (P. Chmielnicki, *Rozstrzygnięcia nadzorcze i zarządzenia zastępcze: alternatywa czy współwystępowanie?* „*Finanse Komunalne*”, 2005, nr 7-8).

Problematyka kontroli, jak dotąd, nie stała się przedmiotem samodzielnego, obszernego opracowania, stąd też oceniana rozprawa doktorska wypełnia istotną lukę badawczą. Dlatego też można stwierdzić, że recenzowana dysertacja w pełni spełnia wymaganą przez prawo przesłankę oryginalności, jaka jest wymagana dla rozpraw doktorskich. Zagadnienie to nie należy do łatwych, tak więc wybór tematu i poruszoną w pracy problematykę należy ocenić pozytywnie.

Tematyka jest niezwykle ważna z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego i dysponowania przez nie finansami publicznymi. Treść pracy bez wątpienia odpowiada jej tytułowi. Można więc stwierdzić, że oceniana praca

napisana jest na założony temat, a zakres poruszanych materii jest jemu w pełni podporządkowany. Autorka w sposób konsekwentny przedstawia funkcję kontrolną izb obrachunkowych na tle ich pozycji ustrojowej.

Zawarta we *Wstępie* pracy hipoteza badawcza opiera się na stwierdzeniu, że RIO są przykładem nietypowego, wyspecjalizowanego organu, w nowej rzeczywistości administracji publicznej. Nie można ich zaliczyć ani do administracji rządowej, ani samorządowej. Jest to jeden z metaorganów, do których należą organy kontroli.

Autorka pracy za przedmiot analizy przyjęła funkcję kontrolną RIO, stwierdzając, że funkcjonowanie państwa, a w nim samorządu terytorialnego, w ramach ustroju demokratycznego wymaga wnikliwej analizy dotyczącej tej funkcji, z ze względu na szczególną wagę finansów publicznych, funkcja kontrolna, jak uważa Autorka „i prawidłowe gospodarowanie groszem publicznym na szczeblu samorządowym będzie miało wpływ na kondycję finansową całego państwa” (s. 8). Stąd też tak istotną rolę, w ocenie Doktorantki, odgrywają regionalne izby obrachunkowe, wypełniając tę powierzoną im funkcję. Dlatego też stały się one przedmiotem badań, obejmujących analizę rozwiązań prawnych regulujących funkcję kontrolną izb obrachunkowych z punktu widzenia zapewnienia tymże niezależności w jej wykonywaniu oraz wskazanie koniecznych zmian wpływających na efektywniejsze wykonywanie tych zadań.

Celem badawczym pracy jest dokonanie analizy funkcji kontrolnej regionalnych izb obrachunkowych w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, co zdaniem Autorki wynika z dwóch kwestii: tym, że JST są najistotniejszym dla państwa podmiotem kontrolowanym przez RIO, natomiast powołanie RIO było podyktowane reaktywowaniem samorządu terytorialnego. Ponadto, argumentując stwierdza, że podmiot ten, spośród innych wymienionych przez ustawodawcę, jest najbardziej doniosły prawnie. Przy czym Autorka zaznacza, że analiza ta nie ma wymiaru praktycznego, ale wyłącznie naukowy.

Problemem badawczym określonym we *Wstępie* jest również to, czy funkcja kontrolna RIO nie ogranicza samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. JST, którą zapewnia im Konstytucja RP.

Oceniając założenia rozprawy wskazane we *Wstępie* należy stwierdzić, że Autorka ma pełną świadomość wagi, miejsca i roli regionalnych izb obrachunkowych dla działalności samorządu terytorialnego, a stawiane przez nią problemy badawcze są adekwatne do

problemów wynikających z charakteru ustrojowego regionalnych izb obrachunkowych i ich wpływu na funkcjonowanie JST.

Tym, czego brakuje przy określeniu założeń rozprawy, jest jasno określona teza, do której Autorka powinna się odnieść w podsumowaniu pracy. Można ją wywnioskować ze stawianych przez Nią założeń badawczych, natomiast nie została ona w sposób wyraźny wyartykułowana. Jasne jej postawienie ułatwiłoby Pani Magdalenie Lis zamknięcie klamrą rozważań w *Zakończeniu*. Poczyniona uwaga nie umniejsza jednak wartości i wagi problemów badawczych oraz hipotezy zawartej we *Wstępie*, a przede wszystkim ogólnych wyników prowadzonych rozważań.

Do dokonania analizy na podstawie przyjętych we *Wstępie* pracy hipotezy i określonych problemów badawczych w sposób poprawny przyjęto metody badawcze. Przeważa więc metoda językowo-logiczna i metoda prawno-dogmatyczna. Dobór tych metod zasługuje na aprobatę. Autorka w szerokim zakresie wykorzystuje dorobek doktryny i orzecznictwo. Przywoływane orzecznictwo, w tym Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych, jest znaczące. Dobór i liczba wykorzystanych pozycji literaturowych zasługuje na wysoką notę. Zastosowano także metodę historyczną dla wskazania ewolucji kontroli. Rozprawa wzbogacona została o metodę prawno-porównawczą tak w ujęciu historycznym, jak i geograficznym. Bardzo ciekawa i wskazująca na aktualne problemy realizacji funkcji kontrolnej przez RIO jest analiza, która znajduje się w ostatnim rozdziale pracy, w której Autorka wykorzystowała metodę empiryczną (przeprowadzona została wśród JST ankieta dotycząca działania regionalnych izb obrachunkowych).

Pani mgr Magdalena Lis w sposób zasługujący na pochwałę poradziła sobie z trudną problematyką i wielością poglądów dotyczących RIO, jej statusu, charakteru ustrojowego statusu Prezesa RIO, kryteriami kontroli oraz z wywołującymi wątpliwość w doktrynie zagadnieniami dotyczącymi rozgraniczenia pomiędzy funkcją kontrolną i nadzorem, jak też problemem różnic pomiędzy kontrolą legalności, a zgodnością z prawem.

Dokonana analiza przepisów prawa, literatury przedmiotu, jak i orzecznictwa świadczy o zasługującym na pozytywną ocenę poziomie warsztatu naukowego Doktorantki, jak i o jej dojrzałości naukowej. Na uwagę zasługują także liczne i trafne postulaty *de lege lata* i *de lege ferenda* zawarte w rozprawie, jak te, które dotyczą pozycji ustrojowej RIO i zawarte zostały w rozdziale III pracy, obejmujące między innymi postulat włączenia postanowień dotyczących

RIO do rozdziału IX konstytucji, w przypadku jej zmiany, czy też potrzeby odesłania w ustawie do odpowiedniego stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego (s. 143).

Praca, poprzez prawidłowo przeprowadzoną argumentację, porządkuje zagadnienia dotyczące ustroju RIO i jej funkcji kontrolnej, co jest niezwykle cenne dla praktyki funkcjonowania izb.

2. Układ i język rozprawy

Praca wraz z wykazami liczy 307 stron znormalizowanego tekstu. Treść merytoryczna obejmuje 250 stron. Objętość pracy pozwala na pozytywną ocenę.

Autorka prezentuje przeprowadzone badania z różnych punktów widzenia, które odzwierciedlone są w konstrukcji pracy.

Praca składa się ze Wstępu, Zakończenia i VI rozdziałów, przy czym ostatni z nich obejmuje wyniki badań empirycznych – analizę przeprowadzonej wśród jednostek samorządu terytorialnego ankiety. W części końcowej pracy zawarte są wykazy aktów normatywnych, orzecznictwa oraz aktów wydanych przez RIO (jak uchwały, zarządzenia, regulaminy). Proporcje pracy odzwierciedlają przyjęte w jej *Wstępie* cele i uważam, że są właściwe dla badanego tematu.

Zagadnienia ułożone są od tych o charakterze ogólnym i wprowadzającym, w tym tych o charakterze historycznym, do zagadnień szczegółowych. Tytuły rozdziałów ujęte są w sposób zwięzły i komunikatywny. Konstrukcja pracy jest więc czytelna i odzwierciedla tok wyводу. To z kolei ułatwia czytelnikowi poruszanie się w prezentowanej treści. Dobrą praktyką jest także zawarcie przez Doktorantkę uwag podsumowujących w zakończeniu każdego z rozdziałów, które zawierają ocenę fragmentu opracowania, szkoda jednak, że nie pojawiają się za każdym razem oraz że nie zostały ujęte w oddzielne podpunkty. Tym, czego zabrakło, a stanowiłoby wartość dodaną w pracy, to krótkie wprowadzenia na początku każdego z rozdziałów, które informowałyby o podjętej w nim tematyce. Autorka rozpoczyna bowiem rozdział bez informowania dlaczego dany problem stał się przedmiotem analizy. Wprowadzenie tych zmian znacznie ułatwiłoby czytelnikowi lekturę tekstu, podkreśliłoby również świadomość konstrukcji prowadzonych wywodów, a nawet układu całości tej interesującej dysertacji.

Jedynie zastrzeżenia, jakie mam odnośnie do konstrukcji pracy, dotyczą rozdziału drugiego – części historycznej. Myślę, że w wersji drukowanej ograniczyłabym wywód jedynie do tych zagadnień, które wpłynęły na obecny kształt prezentowanej funkcji RIO (w tym cenne uwagi zawarte na s. 69 dotyczące rozwiązań, które wpłynęły na obecny kształt RIO). Wyłączyłabym lub skróciła również uwagi zawarte w pierwszym rozdziale dotyczące kontroli jako takiej. Myślę, że są one za daleko idącą dygresją w stosunku do głównego przedmiotu pracy (ss. 12-18).

W pracy w sposób obszerny wykorzystana jest literatura przedmiotu (składa się na nią 435 pozycji literaturowych). Są to przede wszystkim publikacje w języku polskim (co nie może stanowić zarzutu w pracy, zważywszy na jej tematykę), ale wskazać równocześnie należy obecność literatury obcojęzycznej (przede wszystkim niemieckiej). W wersji publikowanej rozważyć można dołączenie rozdziału o charakterze prawno-porównawczym.

Na pozytywną ocenę zasługuje to, że Autorka nie pomija w wykazie literatury kluczowych publikacji dla prezentowanego tematu, jak: A. Borodo „*Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*”, Lexis Nexis 2015 czy najnowszych opracowań jak J. Wyporska-Frankiewicz, E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, „*Kontrola wykonania zadań i nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego*”, Warszawa 2020.

3. Treść i wnioski rozprawy

Oceniając wartość merytoryczną pracy należy stwierdzić, że spełnia ona wymogi, jakie są stawiane rozprawie doktorskiej. Autorka podejmuje popartą przekonującymi argumentami polemikę z poglądami przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego, administracyjnego i finansowego oraz judykatury, wysuwając własne uwagi i proponując nowe rozwiązania. Doktorantka prezentuje obrany temat w sposób ścisły, unikając odesłań do tematów luźno związanych z obraną tematyką. W pracy nie znajdują się więc wątki poboczne, które nie są związane z przedstawionymi we *Wstępie* problemami badawczymi.

We *Wstępie* pracy zawarte są podstawowe i najważniejsze założenia dotyczące przedmiotu, celu i metodyki badań. Autorka określiła w nim także zakres materiału

badawczego, jak również wyjaśnienia na temat struktury pracy i przyjętych metod badawczych. Pokróćce zawarła w nim również przedstawienie przedmiot każdego z rozdziałów.

W rozdziale pierwszym Autorka dokonuje charakterystyki kontroli, wskazując na pojęcie i istotę kontroli, kategorie kontroli, jak i dotyka niezwykle istotnego zagadnienia, jakim jest rozróżnienie pojęć „kontroli” i „nadzoru”. Podkreśla, że głównym przedmiotem pracy jest funkcjonalne pojmowanie kontroli (s. 19). Kontrola stanowi nienaruszalny, niezbywalny i niezbędny element zorganizowanego działania (s. 32). W sposób obszerny i bardzo rzetelny referuje pojęcie „kontroli” w wypowiedziach przedstawicieli doktryny (w tym tych kluczowych, jak J. Langa, J. Starościała, J. Szreniawskiego czy M. Jaroszyńskiego), uzupełniając je własnymi spostrzeżeniami (jak np. tymi, które dotycząc charakteru kontroli i odpowiedniego stopnia jej szczegółowości; uwagi na s. 31).

Cenna analiza, o czym wspomniałam wyżej, znajduje się w rozdziale pierwszym (od s. 47), która dotyczy kontroli i nadzoru. Odwołując się do E. Ochendowskiego, należy powtórzyć, że „kontrola” i „nadzór” to terminy określające funkcje „zapewnienia prawidłowości działania administracji publicznej” (E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 417-418). E. Ochendowski nie uwzględnia różnicy pomiędzy tymi dwoma terminami, zacierając niekiedy odrębności pomiędzy nimi. Dla J. Starościała o nadzorze nad organami administracyjnymi jest mowa „Tam gdzie w grę wchodzi prawo obserwacji plus prawo wydawania poleceń”. Jego zdaniem w nadzorze mieści się kontrola. J. Starościała stwierdza, że organ nadzorujący „w pewnym sensie współadministruje” (J. Starościała, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 356), z czym Doktorantka się nie zgadza, uznając to za zbyt daleko idące stwierdzenie. Dokonując analizy wskazanych pojęć, Doktorantka w sposób wyczerpujący przywołuje dalsze poglądy przedstawicieli doktryny, w tym B. Dolnickiego, Z. Leońskiego, J. Homplewicza, J. Isersona, S. Jędrzejewskiego, A. Wiktorowskiej, J. Bocia i W. Miemiec. Autorka dokonuje ważnej analizy zagadnienia (na ss. 49 i 50). Odnosząc się do pojęcia „nadzoru”, w tym do poglądu J. Starościała, który stwierdził, że organ nadzoru współadministruje, podkreśla, że „on nie współadministruje w dosłownym tego słowa znaczeniu. Organ nadzoru (zarówno w odniesieniu do jednostki scentralizowanej, jak i zdecentralizowanej) jest obok działalności podmiotu nadzorowanego (...) owe podmioty się uzupełniają i przesądza o swoim współistnieniu, z takim wyjątkiem, że faktyczną odpowiedzialność za swoje działanie ponosi podmiot nadzorowany” (s. 49). Autorka nie boi się również wchodzić w polemikę z poglądami wyrażonymi w piśmiennictwie, jak tym J. Jagielskiego dotyczącym wyróżnianiu specyficznych form nadzoru. Uważa to za bezcelowe,

zastanawiając się na uniwersalizmie nadzoru (s. 50). Wchodząc w polemikę z tym twierdzeniem, Pani mgr Magdalena Lis zauważa, że mnogość przyjętych definicji nadzoru nie daje możliwości jego jednolitego postrzegania. Stwierdza, że nadzór „zawiera w sobie możliwość podejmowania w ramach tego układu działań sprawdzających, oceniających – właściwych dla kontroli, ale ponadto – co odróżnia nadzór od kontroli – prawo do władczej ingerencji w działalność podmiotu nadzorowanego. Owa władczość prowadzi do skorygowania aktywności podmiotu poddanego nadzorowi ku określonemu stanowi, przy uwzględnieniu pewnych wyznaczników” (s. 50).

Kolejnym z trudnych problemów, z którym zmierzyła się Doktorantka, jest relacja pomiędzy nadzorem i kontrolą.

W literaturze przedmiotu od lat 50. XX wieku istnieje rozróżnienie tychże pojęć. Termin „nadzór” oznacza prawo wydania dyrektywy o zmianie kierunku działania (J. Starościak). „Jest to właściwość (prawo i obowiązek) organu nadzorującego do wywierania wpływu na działalność podmiotu nadzorowanego”. Nadzór to zespół kompetencji (W. Dawidowicz). „Nadzór wyróżnia się władczym charakterem form jego realizacji. (...) Kontrola nie powinna natomiast dysponować środkami o charakterze władczym” (S. Jędrzejewski). Nie można więc utożsamiać kontroli i nadzoru, są to bowiem dwie różne kategorie pojęciowe (*Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2000, s. 370).

Przyjmując, że nadzór jest od kontroli szerszym znaczeniowo pojęciem i zawiera w sobie kontrolę, Autorka zadaje ważne pytanie, czy konieczne jest wyodrębnianie kategorii kontroli? Zdaniem Autorki jest to „konieczne, a nawet wskazane. Kontrola i nadzór różnią się swoimi uprawnieniami; nadzór wiąże się z ingerencją w działalność podmiotu objętego nadzorem, by ją zmodyfikować, a kontrola jest tego pozbawiona. Kontrola może mieć wymiar instytucjonalny i przykładem jest NIK. Niedorzeczne byłoby spostrzeżenie, iż działalność NIK jest zbędna w czasach współczesnych. Jej praca daje rzetelny pogląd na wiele spraw, co jest korzystne dla obywateli. Kontrola weryfikuje stan administracji publicznej i czuwa nad przestrzeganiem przepisów prawa przez organy władzy publicznej” (s. 52).

Należy jednak równocześnie mieć na uwadze, że nie można rozdzielić kontroli od nadzoru nad finansami JST. Pojęcie nadzoru obejmuje kontrolę (i związane z nią środki) oraz środki umożliwiające korygowanie działalności jednostek samorządu terytorialnego. Funkcje te mogą

pozostawać w jednym organie oraz kierowania tymi dwoma pionami organizacyjnymi RIO może być dokonywane przez jednego przełożonego – prezesa izby.

Na podstawie wskazanej analizy można stwierdzić, że Autorka posiada umiejętność skonfrontowania poglądów doktryny z własnym stanowiskiem, jak i umiejętność przeprowadzenia analizy przy użyciu przekonującej argumentacji, co przemawia za dojrzałością naukową Autorki.

W rozdziale drugim pracy, który dotyczy historii samorządu terytorialnego i regionalnych izb obrachunkowych w polskim porządku prawnym, znajdują się ciekawe rozważania dotyczące konstytucjonalizacji RIO.

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. rozstrzygnęła o problemie konstytucjonalizacji izb poprzez zamieszczenie dotyczącej jej regulacji w rozdziale VII pt. „Samorząd terytorialny”, zaś niewłączenie RIO do rozdziału w Konstytucji RP dotyczącego Rady Ministrów świadczy, że „ustawodawca chciał oddzielić izby od administracji rządowej”. (Krawczyk R.P., *Regionalne izby obrachunkowe – pozycja konstytucyjna i jej uwarunkowania ustawowe* [w:] *Regionalne Izby Obrachunkowe w latach 1993-2003*, Wrocław 2003, s. 66). Organ kontroli i nadzoru nad JST miał być niezależny od administracji rządowej i samorządowej. W Konstytucji wyodrębniony jest osobny rozdział dotyczący kontroli. RIO jednak nie znalazły się w obrębie rozdziału IX „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”. Patrząc na takie ich umiejscowienie można zastanowić się nad poglądem wyrażonym przez A. Sylwestrzaka, dotyczącym pozycji RIO w ustawie zasadniczej i zadać pytanie, czy faktycznie jest tak, że umieszczenie RIO w rozdziale VII, nie zaś w rozdziale IX Konstytucji, łamie logikę konstrukcji rozdziału IX? Wątpliwym jest, czy możemy mówić w tej sytuacji o jego poważnej dekompozycji. Można zastanowić się nad zdaniem Autorki, w którym stwierdza, że tytuł rozdziału IX należy uznać za nietrafny. Czy w rzeczywistości, ze względu na klauzulę demokratycznego państwa prawnego i zasadę legalizmu, zbędnym jest dodatkowe nazwanie organów kontroli – organami ochrony prawa?

Ujęcie kwestii regionalnych izb obrachunkowych w ustawie zasadniczej nie było jednomyślnie popierane podczas prac KKZN – różnie traktowano bowiem problem nadzoru nad samorządem terytorialnym w projektach konstytucji. Powstaje więc otwartym pytanie, czy ujęcie przyjęte w Konstytucji z 1997 r. nie powoduje nakładania się uprawnień RIO i NIK w stosunku do samorządu terytorialnego?

Za duży atut analizy przeprowadzonej w rozdziale drugim rozprawy należy uznać niezwykle skrupulatne zbadanie prac nad przyjęciem pierwszych regulacji dotyczących RIO, wskazując na mankamenty przyjmowanych propozycji. Cenne są zwłaszcza uwagi zawarte na stronach 69 i 70 pracy, dotyczące przedłożonego w 1990 r. przez grupę posłów projektu ustawy dotyczącej RIO i NIK (*Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli i regionalnych izbach obrachunkowych*). Autorka zauważa w nim brak rozdzielenia funkcji kontrolnej i nadzorczej, co było sprzeczne z obowiązującą wówczas ustawą z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. Działalność orzecznicza izb została w projekcie potraktowana na równi z kontrolną. Projekt zakładał również podległość organizacyjną RIO Najwyższej Izbie Kontroli i nie dawał prawa samodzielnego stanowienia o statucie. Słuszne jest stwierdzenie Autorki, że jakkolwiek „jednolitość systemu kontroli państwowej jest pożądana, bowiem wzmacnia jej skuteczność, przesądza o wiedzy podmiotów reprezentujących dany organ, a tym samym potwierdza autorytet tych organów, jednakże w tym projekcie ustawy, ze względu na użyte konstrukcje prawne, nie udało się tego osiągnąć, zwłaszcza poprzez uregulowanie w jednym akcie prawnym zasad działania dwóch organów o rozległych kompetencjach” (s. 69).

Rozdział trzeci rozprawy dotyczy ustrojowej pozycji regionalnych izb obrachunkowych.

W części tej znajdują się ważne uwagi krytyczne Autorki odnośnie do kwestii terminologicznych związanych z problematyką wyboru prezesa izby. Zwraca ona bowiem uwagę na niejednoznaczność sformułowań oraz użycie przez ustawodawcę słowa „wybierać” i „zaopiniować”. Ustawodawca odróżnia wybór od zaopiniowania, ale przepis rozporządzenia pozostaje w sprzeczności z ustawą. Autorka, dokonując rzetelnej prawniczej analizy przepisów, wskazuje na luki w obowiązującej regulacji (np. pisząc o sytuacji, w której żaden z kandydatów albo jedyny nie uzyska bezwzględnej większości głosów członków kolegium, a zwłaszcza gdy w kolejnych konkursach nie uda się wyłonić żadnego kandydata), które słusznie ocenia negatywnie, jako że stwarzają niepewność co do niezakłóconego funkcjonowania izby obrachunkowej (s. 92).

Celne są również uwagi dotyczące odpowiedniego stosowania przepisów KPA (art. 35) w odniesieniu do sytuacji, w której nie dochodzi do powołania prezesa izby. Ustawa takiego terminu nie używa wprost. Jak słusznie stwierdza Autorka, regulacja taka miałaby charakter dyscyplinujący (s. 93).

Słusznym jest również postulat, aby na przyszłość wprowadzić do ustawy o RIO ograniczenie liczby kadencji sprawowanych przez prezesa izby, tak aby liczenie kadencji

rozpoczęło się dopiero od wejścia w życie przepisów prawnych traktujących o ograniczeniu liczby kadencji. Tym samym zapewniona zostanie zgodność działań ustawodawcy z Konstytucją RP.

Kolejne ważne uwagi w tym rozdziale dotyczą charakteru RIO. Autorka słusznie argumentuje, co wyraźnie podkreślałam już na początku recenzji, że regionalne izby obrachunkowe są oryginalnym tworem terenowej administracji publicznej o szczególnym charakterze i nie mieszczą się w dychotomicznym podziale na administrację rządową i samorządową, nie mają one też charakteru hybrydowego. Autorka pisze, „że ustawa o RIO oraz rozporządzenia wykonawcze potrzebują zmian w celu ujednoczenia ich postanowień i zapewnienia przejrzystego funkcjonowania izb obrachunkowych” (s.102). Może warto byłoby w tym miejscu rozwinąć tę myśl i wskazać, jakie powinny być te rozwiązania w ujęciu modelowym, jak i wyjaśnić, jak przyczyniłoby się to do określenia charakteru tej instytucji nadzoru.

Mówiąc o charakterze RIO, należy wskazać na podległość służbową RIO administracji rządowej z zaakcentowaniem, że nadzór ma charakter administracyjny. Bardzo ciekawą jest koncepcja wysunięta przez Autorkę, ażeby uregulować kwestie ustrojowe izb na wzór tych obowiązujących w odniesieniu do Najwyższej Izby Kontroli. Przy czym, jak stwierdza, sensowne byłoby włączenie izb obrachunkowych w strukturę NIK (s. 142). Doktorantka wskazuje w tym miejscu na argumenty przemawiające za wprowadzeniem takiego rozwiązania (eliminacja dublowania się tematycznych kontroli, ograniczenie mnogości różnych kontroli wykonywanych przez poszczególne organy, z uwagi na przepływ informacji w odniesieniu do wyników kontroli, czy też korzyści finansowe dla budżetu państwa). Nie wskazuje jednak argumentów przeciwnych, jak i dlaczego – jak dotąd – nie pokuszono się o tego rodzaju włączenie oraz co za tym stanowiskiem mogłoby przemawiać.

W rozdziale czwartym Doktorantka prezentuje kryteria kontroli.

Ważne uwagi dotyczą kryterium legalności i różnicy, jaka istnieje pomiędzy nim a kryterium „zgodności z prawem”. Zdaniem Autorki legalność powinna być traktowana jako kryterium kontroli w szerokim rozumieniu (przyjmując za E. Ruśkowskim postrzeganie kryterium legalności w dwojaki sposób – węższy i szerszy), co potwierdza praktyka funkcjonowania RIO (s. 187). Ustawodawca jednak w ustawie o RIO posłużył się pojęciem „zgodności z prawem”. Stąd też postulat Autorki, aby ograniczyć kryteria kontroli zadań własnych JST do legalności, czyli ujednoczyć postanowienia ustawy z Konstytucją RP. Można

jednak zastanowić się nad tym, czy w rzeczywistości pojęcia te są tożsame. I czy faktycznie jest to jedynie błąd ustawodawcy, czy też może zabieg celowy, jako że nie rozumie on tychże pojęć w tożsamy sposób. Jaka jest więc treść kryterium „zgodności z prawem”, a jaka „legalności” i czy można w ogóle wskazać pomiędzy nimi różnice?

Ostatni z rozdziałów zawiera wynik przeprowadzonych badań empirycznych – ankiety rozesłanej do jednostek samorządu terytorialnego, dotyczącej działalności RIO. Badania te są o tyle cenne, że wnoszą wiedzę dotyczącą rzeczywistego postrzegania przez JST wykonywania przez RIO funkcji kontrolnej, co nadaje pracy w tej części szczególny wymiar praktyczny. Podkreślenia wymaga wyjaśnienie przez Doktorantkę sposobu zbudowania ankiety, jak i wskazanie, jak wiele otrzymała odpowiedzi, co pozwala nawet na zaryzykowanie tezy, że otrzymaliśmy nie tylko wiedzę na temat istniejących tendencji oceniania regionalnych izb samorządowych przez samorządowców, ale rzetelną odpowiedź na postawione pytania.

Język rozprawy oceniam pozytywnie. Rozprawa jest przygotowana poprawnie od strony językowej i stylistycznej. Autorka posługuje się sprawnie odsyłaczami, co również świadczy o jej umiejętności pracy naukowej. Nie dostrzegłam w niej znaczących usterek. Zdarzają się drobne powtórzenia jak np. ma s. 39, kiedy to Autorka nie uniknęła powtórzenia tego samego zwrotu (co z pewnością zostanie skorygowane przed skierowaniem tekstu do druku).

Konkludując, należy stwierdzić, że Autorka formułuje swoje poglądy w sposób bardzo poprawny, używając przekonujących argumentów. Analiza przyjętych rozwiązań jest logiczna i przeprowadzona w płynny sposób. Cała praca odznacza się dużą skrupulatnością i rzetelnością w swej narracji.

4. Konkluzje

Przedstawiona przez Doktorantkę rozprawa jest pracą, którą należy ocenić wysoko. Opracowanie jest bardzo dobre pod względem naukowym. Niewątpliwą zaletą opracowania są dobrze uargumentowane uwagi polemiczne Autorki, jak i postulaty *de lege ferenda*. Cenne są zawarte w niej badania empiryczne. Rozprawa ukazuje wysoki poziom naukowy Doktorantki i bez wątpienia po opublikowaniu, co z całą odpowiedzialnością rekomenduję, stanie się znaczącą pozycją literaturową.

Uważam, że przedłożona do recenzji rozprawa doktorska Pani mgr Magdaleny Lis zatytułowana „Funkcja kontrolna regionalnych izb obrachunkowych”, stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Tym samym spełnione zostały warunki stawiane rozprawom doktorskim określonym w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* (Dz.U. 2021 poz. 478 z późn. zm.) i jako taka może stanowić podstawę do dalszego procedowania w przewodzie doktorskim Pani mgr Magdaleny Lis.

Józefów, 15 listopada 2021 r.

Joanna Lidim-Hajduk

