

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr Magdaleny Lis

Funkcja kontrolna regionalnych izb obrachunkowych

I. Wybór problemu badawczego

Regionalne Izby Obrachunkowe (RIO) są konstytucyjnymi organami powołanymi do sprawowania nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych (art. 171 ust. 2 Konstytucji). Nadzór ten obejmuje zatem tylko określony fragment działalności komunalnej tj. „sprawy finansowe”.

Przedmiot recenzowanej rozprawy dotyczy funkcji kontrolnej RIO. Izby są bowiem nie tylko organami nadzoru, ale przede wszystkim organami kontroli. W ustawie z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych RIO zostały określone mianem „państwowych organów nadzoru i kontroli finansowej” (art. 1 ust. 1). RIO dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych m. in. jednostek samorządu terytorialnego, samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych. Kontrola sprawowana przez regionalne izby obrachunkowe dotyczy gospodarki finansowej, w tym realizacji zobowiązań podatkowych, zamówień publicznych, na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Funkcja kontrolna RIO jest niezwykle istotna dla sprawowania, w granicach ustaw, władztwa publicznego przez samodzielne jednostki samorządu terytorialnego. Daje zwłaszcza wiarygodny i obiektywny obraz gospodarki finansowej podmiotów samorządowych.

Konstytucja i ustawa wyznaczają RIO status państwowych organów kontroli, niezależnych zarówno od administracji rządowej, jak i od jednostek samorządu terytorialnego, służebnych wobec tychże jednostek. Funkcjonowanie zdecentralizowanego samorządu terytorialnego w ramach ustroju demokratycznego wymaga wnikliwej analizy funkcji kontrolnej nad finansami publicznymi jednostek samorządu terytorialnego. Zasadne jest zatem

przeprowadzenie badań nad rozwiązaniami prawnymi określającymi funkcję kontrolną izb obrachunkowych z punktu widzenia zapewnienia im niezależności w jej wykonywaniu oraz wskazanie koniecznych zmian wpływających na efektywne wykonywanie tej funkcji.

Tematyka, jaką podjęła Autorka jest zatem ambitną próbą analizy doniosłego zagadnienia badawczego.

Wybór problemu badawczego uważam za bardzo trafny. Perspektywa zaproponowana przez Doktorantkę jest dość wyjątkowa bowiem Autorka podjęła się omówienia działalności RIO plasując ją i ograniczając wyłącznie do funkcji kontrolnej.

Problematyka badawcza rozprawy nie została dotąd szerzej omówiona w literaturze przedmiotu. W piśmiennictwie brak jest obszernego studium monograficznego, które w sposób wszechstronny poddawałoby analizie funkcję kontrolną RIO. Tym bardziej z uznaniem należy przyjąć tak szerokie opracowanie poświęcone temu zagadnieniu.

Teza pracy została przez doktorantkę ujęta w formie hipotezy badawczej, w myśl której: „uzasadnione jest zbadanie, czy funkcja kontrolna RIO nie ogranicza samodzielności JST, którą zapewnia im Konstytucja RP” (s. 7). Autorka starała się wykazać, że powołanie RIO wiązało się z jednej strony z zapewnieniem *stricte* działalności nadzorczej i kontrolnej, z drugiej zaś z ustanowieniem instytucji, która swoją fachowością i rzetelnością będzie wspierać i ochraniać samodzielność samorządu terytorialnego. Zwraca przy tym uwagę, że wykonywanie kontroli przez RIO wymaga odwoływania się do kryteriów, które wskazują kierunek weryfikacji gospodarki finansowej podmiotów samorządowych. Teza badawcza nie jest szczególnie rewolucyjna. Należy jednak stwierdzić, że Doktorantka przekonująco dokonała jej wykazania, przeprowadziła swój wywód w sposób pogłębiony i rzetelny, z uwzględnieniem płaszczyzny teoretycznej oraz historycznej.

Postawione w rozprawie pytania w sposób logiczny i przekonujący prowadzą do zweryfikowania hipotezy, a tak sformułowane zadania i cel badań w sposób kompletny i – trzeba dodać – wnikliwy obejmują omawianą problematykę. Tym zadaniom została też podporządkowana struktura rozprawy i kolejno podejmowane w niej wątki.

W mojej ocenie założenia badawcze zostały zasadniczo przez Autorkę określone i zrealizowane. Sformułowała czytelne hipotezy badawcze dla poszczególnych części swych badań, a także uzasadniła dobór metod badawczych odpowiednich dla zweryfikowania przyjętych hipotez. W celu wykonania przyjętych założeń badawczych dokonano ponadto przeglądu i analizy przepisów prawa, literatury przedmiotu oraz wyników ankiety pt. „Rola regionalnych izb obrachunkowych w działalności jednostek samorządu terytorialnego”, przeprowadzonej wśród jednostek samorządu terytorialnego w 2018 r.

II. Struktura rozprawy; dobór i wykorzystanie materiału źródłowego

Układ pracy zasadniczo odpowiada jej podstawowym treściom. Rozprawa składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów, zakończenia, bibliografii, spisu załączników i spisu schematów, tabel i wykresów. W mojej ocenie nie można mieć zastrzeżeń nie tylko do samej kompozycji recenzowanej rozprawy, ale także i do układu (rozmieszczenia) analizowanej materii w ramach poszczególnych rozdziałów. Autorka, co do zasady przestrzega tzw. sekwencyjności wywodów, co sprawia, że zachowany został ład informacyjny.

W rozdziale pierwszym została omówiona ewolucja funkcji kontrolnej państwa. Rozdział ten ma charakter historyczny i przedstawia kierunki rozwoju tej funkcji. Rozdział drugi prezentuje historię reaktywowania samorządu terytorialnego po odzyskaniu przez Polskę niepodległości oraz przebieg prac nad ustawą o RIO. W tej części pracy omówiono też proces konstytucjonalizacji RIO. W rozdziale trzecim scharakteryzowano ustrojową pozycję RIO. Rozważania w tym rozdziale skoncentrowały się przede wszystkim wokół relacji finansowych, organizacyjnych, personalnych, informacyjnych i nadzorczych. Omówiona też została organizacja i zasady działania izb oraz scharakteryzowano organy wewnętrzne RIO. Rozdział czwarty odnosi się do czynności kontrolnych. Ukazuje on praktyczny obraz wykonywania funkcji kontrolnej przez RIO. Przybliżono w nim zasady przeprowadzania kontroli, konsekwencje w przypadku uchylania się od kontroli przez podmiot kontrolowany, wymogi formalne związane ze sporządzaniem protokołu z przeprowadzonej kontroli oraz działania pokontrolne. W rozdziale piątym z kolei poruszono zagadnienie kryteriów kontroli, które wyznaczają RIO faktyczny zakres do wykonywania kontroli. W rozdziale szóstym, zaprezentowano wyniki ankiety pt. „Rola regionalnych izb obrachunkowych w działalności jednostek samorządu terytorialnego”, przeprowadzonej w 2018 r. w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego; próba badawcza wyniosła 504 JST.

Praca zbudowana jest w sposób pozwalający na przeprowadzenie zaprojektowanych zadań i zweryfikowanie tezy badawczej. Dodać warto, że w pracy zawarto analizę badań ankietowych poświęconych działalności izb obrachunkowych. Autorka uznała, że ocena regulacji prawnych z punktu widzenia ich praktycznego zastosowania wymaga posłużenia się metodą empiryczną. Dlatego weryfikację hipotez badawczych powiązała się z koniecznością poznania opinii podmiotów poddanych kontroli RIO, czyli jednostek samorządu terytorialnego. Analizie podlegało zbadanie stanowiska – opinii korporacji terytorialnych na temat działalności

kontrolnej (audytorskiej) RIO. Przygotowanie merytoryczne ankiety należy przyjąć z dużym uznaniem; w mojej ocenie zakres ankiety i analizę jej wyników jest bardzo dobrym uzupełnieniem wyводу zawartego w pracy, stanowi doskonałą bazę źródłową i świadczy o rzetelności naukowej i wnikliwości prowadzonej pracy badawczej.

Rozprawa ma dobry warsztat. W zasadzie jasno zostały przez Autorkę wyłożone i – co ważne – zrealizowane podstawowe założenia metodologiczne rozprawy. Punktem wyjścia był materiał normatywny; Doktorantka powołała się także na wewnętrzne akty wydawane przez RIO, wykorzystane zostało orzecznictwo sądów i Trybunału Konstytucyjnego, rzetelnie przeanalizowała też literaturę przedmiotu. Bibliografia, zgromadzona i wykorzystana w pracy jest bardzo obszerna; dobrana w sposób nie tylko pełny, ale i adekwatny.

Baza źródłowa jest starannie przygotowana. Wraz ze wskazanym wcześniej wzorem ankiety, spisem schematów, tabel i wykresów stanowi wzorcowe wykorzystanie źródeł i ich opracowanie. Ta strona pracy Doktorantki budzi uznanie. Generalnie źródła wykazane w pracy stanowią nie tylko obszerny, ale bardzo dobrze przygotowany i opracowany materiał. Dowodzi to szerokiej perspektywy badawczej, wnikliwości Autorki i jej staranności w przygotowaniu bazy źródłowej. Zaznaczam przy tym, że swoją ocenę w tym zakresie wyrażam w oparciu o elektroniczną wersję pracy. W drukowanej brakuje bowiem stron od 246 do 265.

Pewne zastrzeżenie budzi natomiast wskazanie przez Doktorantkę metod badawczych. Wskazuje Ona we Wstępie do swojej rozprawy, że posłużyła się „metodą językowo-logiczną” w ujęciu ewolucyjnym. Sygnalizuje, że w pracy znalazła też zastosowanie metoda historyczna, prawnodogmatyczna, prawnooporównawcza i empiryczna. Przyznam, że nie jest dla mnie jasne kryterium rozróżnienia metody językowo-logicznej i prawnodogmatycznej; jaka jest granica między tymi funkcjami. Warto będzie może podczas obrony rozprawy dokonać wyjaśnienia tej kwestii.

Rozprawa doktorska mgr Magdaleny Lis jest napisana na dobrym poziomie naukowym. Doktorantka wykazuje duży stopień samodzielności, a tym samym naukowej dojrzałości w rozwiązywaniu kwestii niejednokrotnie dyskusyjnych, umiając odnieść się krytycznie do prezentowanych opinii i poglądów.

Pracę czyta się dobrze, język dysertacji jest prosty i klarowny bez spotykanej nieraz pretensjonalności terminologicznej; maszynopis jest bardzo staranny. Bardzo rzetelnie zostały sporządzone przypisy, bibliografia oraz wykaz orzecznictwa.

III. Ocena strony merytorycznej rozprawy

Wskazana w pierwszej części recenzji hipoteza i pytania badawcze wymagają komentarza. Autorka zasadniczo zaprojektowała i podporządkowała swoje wywody zweryfikowaniu hipotezy, w myśl której RIO, jako wyspecjalizowany organ władzy publicznej, realizując funkcję kontrolną, nie ogranicza samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Zgadzam się z Doktorantką, że istnieją wątpliwości, do jakiego rodzaju administracji – samorządowej czy rządowej – przynależy RIO. Analiza postanowień Konstytucji RP i relacji izb obrachunkowych z innymi organami oraz kompetencji RIO doprowadziły do wniosku, że RIO nie dają się przyporządkować do dychotomicznego podziału na administrację rządową i samorządową. Nie jest uprawnione również nazywać izby organami hybrydowymi, tzn. półrządowymi, półsamorządowymi. RIO są przykładem nietypowego, wyspecjalizowanego organu władzy publicznej o charakterze kontrolno-nadzorczym. Podzielam postulat, aby przy do rozdziału IX Konstytucji RP zatytułowanego: „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa” włączyć także RIO. Niewątpliwie jest on też uzasadniony na tle zasady ochrony samodzielności jednostek samorządu.

Z propozycją konstytucjonalizacji RIO związana jest kolejna odnośnie uregulowania kwestii kadencji prezesa RIO. Przepisy ustawy przyjmują, że kadencja urzędu prezesa izby trwa 6 lat, licząc od daty powołania. Jednocześnie nie ma w ustawie zastrzeżenia, co do krotności pełnienia funkcji prezesa przez tę samą osobę. Doktorantka postuluje ograniczenie liczby kadencji dla tej samej osoby, do dwóch następujących po sobie kadencji. Zgadzam się z Autorką, że zmiany personalne na stanowisku prezesa zapewne przyczyniłyby się do zmian jakościowych w działalności izb obrachunkowych.

W prawie ustrojowym za podstawową cechą kadencyjności uznaje się nadanie pełnomocnictwom danego organu z góry oznaczonych ram czasowych połączone z utrzymaniem stabilizacji składu personalnego tego organu w ramach kadencji. Normatywne znaczenie zasady kadencyjności wyraża się w zapewnieniu określonego poziomu stabilizacji składu osobowego organu w okresie trwania jego pełnomocnictw. Z tej perspektywy konstrukcja kadencji tworzy pewne minimum o walorze gwarancyjnym, gdyż ustalenie czasowych ram kadencji ma chronić trwałość funkcjonowania danej osoby (zespołu osób) w charakterze organu.

Ze względu na dopuszczalność ponownego pełnienia funkcji przez okres kadencji wyróżnia się trzy typy kadencji: powtarzalne w sposób nieograniczony, powtarzalne w sposób ograniczony i niepowtarzalne. W pierwszym wypadku kwestia powtórnego wyboru lub powołania nie jest w ogóle przedmiotem regulacji prawnej, co oznacza, że piastun organu lub członek organu kolegiального po zakończeniu kadencji może kandydować na urząd bez względu na posiadany na tym stanowisku staż. Typ drugi dopuszcza sprawowanie po raz kolejny funkcji kadencyjnej przez tę samą osobę, lecz tylko w określonym wymiarze. Przykładowo, zgodnie z art. 205 ust. 1 Konstytucji kadencja Prezesa NIK jest powtarzalna tylko jednokrotnie. Wykluczona jest natomiast reelekcja po odbyciu kadencji niepowtarzalnej, która na poziomie konstytucyjnym odniesiona została wyłącznie do urzędu sędziego Trybunału Konstytucyjnego (art. 194 ust. 1 zd. 2).

W świetle powyższego, odwołując się do woli ustawodawcy, uprawniona jest także ścisła interpretacja art. 16 ust. 10 ustawy przyjmująca niepowtarzalność kadencji prezesa izby. Przemawia za nią wskazana w ustawie długość kadencji – 6 lat, jak również związek bezpośrednio z kwestią zabezpieczenia niezależności i transparentności działań nadzorczych i kontrolnych izby. Niewątpliwie w związku ograniczeniem pułapu czasowego funkcjonowania organu, niepowtarzalna kadencyjność zapewnia cykliczną wymianę kadr zarządzających. Spowoduje tym samym stały dopływ „świeżej krwi” i zapobiegając w ten sposób mentalnemu zastojowi, nadaje coraz to nowe impulsy do realizacji szeroko rozumianego władztwa publicznego.

W mojej ocenie recenzowana praca w znacznej mierze koncentruje się na kwestiach prawnoustrojowych RIO kosztem pogłębionej analizy funkcji kontrolnej. Jest to poniekąd uzasadnione jej rodowodem – została przygotowana w Katedrze Prawa Konstytucyjnego. Uważam jednak, że za mało jest refleksji, w świetle zadeklarowanej perspektywy badawczej, poświęconej zakresowi przedmiotowemu i podmiotowemu kontroli sprawowanej przez RIO.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 6 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych izby te dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych. Kontrola samorządowych osób prawnych może zostać przeprowadzona na wniosek jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków (art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy) oraz na wniosek organów administracji rządowej agencji lub funduszy celowych w przypadku przekazania środków publicznych na rzecz tych podmiotów. Przedmiotowa kontrola samorządowych osób prawnych przez regionalne izby obrachunkowe dotyczy gospodarki finansowej, w tym realizacji zobowiązań podatkowych,

zamówień publicznych na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym (art. 5 ust. 1 ustawy). Samorządowym osobom prawnym i samorządowym jednostkom organizacyjnym nie przysługują jednak żadne zobowiązania podatkowe, wobec czego przepis art. 5 ust. 1 w zakresie kontroli zobowiązań podatkowych jest bezprzedmiotowy. W mojej ocenie Autorka nie poświęciła zakresowi przedmiotowemu kontroli izby należytej refleksji. Wspomniała o tym tylko na s. 124.

Doktorantka wskazuje, że izby kontrolują gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego uwzględniając przepisy prawa powszechnie obowiązującego oraz regulacje wewnętrzne. Nie poddaje jednak wnikliwej analizie także zakresu podmiotowego kontroli. Zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych RIO są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej w zakresie działalności podmiotów samorządowych wskazanych w art. 1 ust. 2 pkt 1-7 tej ustawy.

Ustawodawca w sposób wyraźny dokonuje rozdzielenia kompetencji kontrolnych i nadzorczych, obejmujących zróżnicowane formy i środki postępowania RIO, z jednej strony kontrola stanowi fragment (jest elementem) nadzoru sprawowanego przez RIO, z drugiej zaś stanowi odrębną kategorię prawną i wypełnia samoistne funkcje nakierowane na zbadanie i ocenę gospodarki finansowej podmiotów określonych treścią art. 1 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. W pracy zabrakło pogłębionych rozważań poświęconych charakterystyce podmiotów wymienionych w ust. 2 art. 1 ustawy. Wprawdzie zakres podmiotowy został wyodrębniony w pkt 4 rozdz. III rozprawy, ale jest to tylko wyliczenie podmiotów, bez szerszego komentarza (s. 134). Zwracam przy tym uwagę, że w doktrynie jest spór w kwestii interpretowania pojęć: „jednostka organizacyjna samorządu terytorialnego”, jego poszczególnych odmian „gminna/powiatowa/wojewódzka jednostka organizacyjna”, „samorządowa osoba prawna”, a także terminów: „komunalne osoby prawne”, „komunalne jednostki organizacyjne”. Definicja samorządowych osób prawnych jest zawarta w art. 4 pkt 9a ustawy o gospodarce nieruchomościami. Natomiast nie ma stosownych definicji np.: samorządowych jednostek organizacyjnych, komunalnych osób prawnych, komunalnych jednostek organizacyjnych, w ustawach o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie wojewódzkim, o gospodarce komunalnej, o regionalnych izbach obrachunkowych, o Najwyższej Izbie Kontroli. W moim przekonaniu pominięcie w rozprawie aspektu podmiotowego kontroli osłabia wydzwięk przyjętej hipotezy badawczej. Doktorantka skupiła się wyłącznie na kontroli JST. Jest zdania, że: „Podmiotami, na których działalność, nakierowane jest głównie funkcjonowanie RIO są jednostki samorządu terytorialnego. Zajmują

one istotną pozycję w funkcjonowaniu państwa, co podkreśla Konstytucja RP w art. 16 ust. 2, art. 163, czy art. 164.”. Jednakże nigdzie nie jest zawarta jednoznaczna deklaracja co do takiego wąskiego zakresu badawczego; tytuł rozprawy i przyjęty cel badawczy wskazują, że zostanie omówiona generalnie funkcja kontrolna RIO. Może zatem tytuł rozprawy powinien brzmieć: „Funkcja kontrolna regionalnych izb obrachunkowych wobec jednostek samorządu terytorialnego” ?

Omawiając funkcję kontrolną RIO należało, w mojej ocenie, poddać analizie relacje RIO z NIK - naczelnym organem kontroli państwowej. Zgodnie z art. 203 ust. 2 Konstytucji NIK kontroluje działalność organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności. Przepis art. 2 ust. 2 ustawy o NIK stanowi, że NIK może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych, Zakres podmiotowy kontroli NIK jest analogiczny do RIO, gdyż obejmuje samorządowe osoby prawne i samorządowe jednostki organizacyjne. Istotnym, więc wydaje się zbadanie relacji między tymi organami (konkurencyjność ? komplementarność ?) zwłaszcza w sytuacji, gdy kontrolują ten sam podmiot, a ich ustalenia pokontrolne różnią się, a nawet wykluczają. Do którego wystąpienia pokontrolnego podmiot kontrolowany powinien się zastosować ?

Regionalne izby obrachunkowe musi cechować legalizm działania dotyczący m.in. zakresu podmiotów, jakie kontrolują. Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 3/99 zwrócił uwagę, że nazwa „izba obrachunkowa” wskazuje na kolegiálną strukturę i kontrolno-orzeczniczy oraz audytorski charakter omawianych organów. Audytor powinien kierować się obiektywizmem i bezstronnością w ocenie finansów podmiotu poddanego kontroli. Każdy nadzór audytorski, nawet jeśli jest dokonywany tylko z punktu widzenia legalności, w ostatecznym rozrachunku ma służyć także dobrze pojętym, zgodnym z prawem interesom tegoż podmiotu, nie zaś interesom innych podmiotów.

Zdaniem Doktorantki izby obrachunkowe nadają kryterium zgodności z prawem znaczenie szersze niż przyjął ustawodawca. Można zgłosić zatem postulat *de lege ferenda* pod adresem ustawodawcy by zastąpić kryterium zgodności z prawem, kryterium legalności, czyli ujednolicić postanowienia ustawy z Konstytucją RP. Pomimo iż wymienione w ustawie o RIO kryteria kontroli mają swoje znaczenie i odgrywają określoną rolę w procesie kontrolowania to pierwszoplanową rolę odgrywa mimo to kryterium legalności. W mojej ocenie postulat ten

pozbawiony jest doniosłości prawnej, ponieważ zasadniczo istnieje znak równości pomiędzy legalnością i zgodnością z prawem. W przypadku kontroli sprawowanej przez RIO *sensu largo* działanie legalne to takie, dla którego istnieje podstawa prawna. Stanowią ją przepisy prawa powszechnie obowiązującego oraz akty wewnętrzne regulujące zasady prowadzenia gospodarki finansowej (uchwały i zarządzenia).

Dla określenia statusu ustrojowo-prawnego organu niezwykle istotne są zasady kształtowania jego obsady personalnej. Prezesa izby powołuje, po przeprowadzeniu konkursu, Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Udział premiera w powołaniu nowo wyłonionych kandydatów ograniczony jest do samej czynności powołania, nie ma on zaś realnej możliwości decydowania o wyborze osoby na dane stanowisko. Jest to formalność, przy czym przepisy prawa powinny być precyzyjne w tym zakresie. *In praxi* zdarzały się przypadki, kiedy minister przedkładał stosowny wniosek do premiera nawet po upływie 2 lat od przesłania ministrowi uchwały kolegium izby w sprawie wyboru kandydata na prezesa izby. Autorka zwraca uwagę, że nie ma określonego terminu w ustawie o RIO, w którym premier miałby powołać prezesa izby. Inaczej wyglądałaby sytuacja, gdyby odpowiednio stosować postanowienia K.p.a. Na tym tle zgłasza postulat *de lege ferenda* o odpowiednim stosowaniu postanowień K.p.a. (art. 35 K.p.a. w związku z art. 16 ust. 1 ustawy o RIO).

Postulat ten jest dyskusyjny. Przepis art. 1 pkt 1 K.p.a. stanowi, że „Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie: 1) przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych”. Przepis ten wyznaczając zarówno rodzaj spraw, jak i formę rozstrzygnięcia, nie zawiera regulacji pełnej, a zatem jego zastosowanie wymaga wypełnienia regulacją materialnego prawa administracyjnego. Przepisy materialnego prawa administracyjnego kreują sprawy indywidualne i określają formę prawną ich rozstrzygnięcia. O sprawie indywidualnej można więc mówić tylko wówczas, gdy norma materialnego prawa administracyjnego daje podstawy do autorytatywnej konkretyzacji w zakresie uprawnień prawnych lub obowiązków prawnych jednostki. Byt normy materialnego prawa administracyjnego przesądza o bycie prawnym sprawy indywidualnej.

Zakres podmiotowy wykonywania administracji publicznej w regulacji materialnego prawa administracyjnego przesądza o przyznaniu kompetencji ogólnej nie tylko organom administracji publicznej pozostającym w systemie ustrojowym, ale też innym organom państwowym oraz innym podmiotom, które z mocy prawa lub na podstawie porozumień zostały

wyposażone w kompetencję szczególną (art. 1 pkt 1 i 2 K.p.a.). Tak wyznaczony zakres kompetencji ogólnej szeroko otwiera dopuszczalność postępowania administracyjnego w ujęciu podmiotowym. Kompetencja ogólna wyznaczająca dopuszczalność podmiotową postępowania administracyjnego ma charakter bezwzględnie przesądzający. Ma to znaczenie prawne zarówno przy ustaleniu dopuszczalności postępowania administracyjnego, jak i kwalifikacji bytu prawnego postępowania i wydanego w tym postępowaniu aktu.

Drugim ograniczeniem podmiotowym dopuszczalności postępowania administracyjnego jest byt prawny podmiotu (strony), którego uprawnienia prawnego lub obowiązku prawnego dotyczy autorytatywna konkretyzacja normy materialnego prawa administracyjnego. Stanowi on ograniczenie dopuszczalności postępowania administracyjnego opartego na zasadzie zarówno skargowości, jak i oficjalności. Byt prawny podmiotu, którego uprawnienia prawnego lub obowiązku prawnego dotyczy autorytatywna konkretyzacja normy materialnego prawa administracyjnego, wyznacza: po pierwsze – zdolność prawną; po drugie – interes (obowiązek) prawny wynikający z normy materialnego prawa administracyjnego. Zdolność prawną jednostki przesądza o dopuszczalności postępowania administracyjnego. Wynika to wprost z przedmiotu postępowania administracyjnego – rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej, a zatem rozstrzygającej o uprawnieniach prawnych lub obowiązkach prawnych jednostki. Brak podmiotu, wobec którego organ administracji publicznej dokonuje autorytatywnej konkretyzacji normy prawa administracyjnego w przedmiocie uprawnienia prawnego lub obowiązku prawnego, powoduje bezwzględną niedopuszczalność postępowania administracyjnego.

Ograniczenie podmiotowe dopuszczalności postępowania administracyjnego wymaga zatem zawężenia tylko do przypadków, w których jednostka nie powołuje się na własny interes prawny, lecz domaga się ingerencji władczej dla ochrony praworządności, ochrony interesu publicznego.

Postępowanie nominacyjne w przedmiocie powołania prezesa izby obrachunkowej, określone w ustawie o RIO, nie jest postępowaniem administracyjnym. W tym postępowaniu Prezes Rady Ministrów nie stosuje przepisów prawa administracyjnego, w celu indywidualizowania prawa materialnego i kształtowania stosunku prawnego, nie wydaje w tym przedmiocie decyzji administracyjnej, lecz realizuje uprawnienia ustrojowe. Zatem do postępowania w sprawie powołania prezesa RIO, określonego w art. 16 ustawy nie będą miały zastosowania przepisy K.p.a. Autorka poniekąd sama podnosi, że: „Trudno jest określić charakter prawny powołania prezesa izby, bowiem nie jest to decyzja administracyjna ani inna czynność z zakresu prawa administracyjnego, od której przysługiwałby środek zaskarżenia,

zwłaszcza że ustawodawca nie przewidział w ustawie o RIO możliwości zaskarżenia aktu powołania na stanowisko prezesa izby.” (s. 93). Trzeba przy tym mieć na uwadze, że ustawa w art. 16 ust. 11 zapewnia ciągłość reprezentacji izby na zewnątrz, gdyż dotychczasowy prezes pełni swoją funkcję do czasu powołania nowego prezesa.

Konkluzja: Recenzowana praca jest poświęcona zagadnieniu poznawczo i praktycznie doniosłemu. Stanowi oryginalne rozwiązanie ważnego problemu naukowego, potwierdza także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej przez Doktorantkę. Jej wnioski są formułowane stanowczo i zasadniczo dba o ich uzasadnienie.

Rozprawa traktująca o funkcji kontrolnej regionalnych izb obrachunkowych jest ważnym przyczynkiem do dyskursu naukowego na temat stabilności gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, a zwłaszcza granic samodzielności w realizowaniu przez nie zadań publicznych. Mimo sformułowanych w recenzji wątpliwości, uwag dyskusyjnych i krytycznych, które zazwyczaj towarzyszą ocenie każdej pracy naukowej, nie mam wątpliwości, że rozprawa doktorska mgr Magdaleny Lis, odpowiada warunkom określonym w art. 187 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz. U. 2021 r., poz. 478) i wnoszę o dopuszczenie jej Autorki do dalszych stadiów postępowania.

Marta Mads - Kubick

