



# ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH

ASSOCIATION OF POLISH COUNTIES  
(member of Council of European Municipalities and Regions)

Pałac Kultury i Nauki, XXVII piętro, 00-901 Warszawa 134,  
Plac Defilad 1, skr. pocztowa 7, tel. (22) 656 63 34, fax. (22) 656 63 33

Adres do korespondencji: 33-300 Nowy Sącz 1, skr. pocztowa 119, tel. (18) 477 86 00,  
fax. (18) 477 86 11, e-mail: biuro@powiatypolskie.pl, www.zpp.pl

## PREZES ZARZĄDU

Ludwik Węgrzyn  
POWIAT BOCHENSKI

## WICEPREZESI ZARZĄDU

Robert Godek  
POWIAT STRZYŻOWSKI

Janina Kwiecień  
POWIAT KARTUSKI

Ewa Masny-Askanas  
MIASTO NA PRAWACH POWIATU  
m.st. WARSZAWA

Krzysztof Nosal  
POWIAT KALISKI

Andrzej Płonka  
POWIAT BIELSKI /woj. ŚLĄSKIE/

Zenon Rodzik  
POWIAT OPOLSKI /woj. LUBELSKIE/

Sławomir Snarski  
POWIAT BIELSKI /woj. PODLASKIE/

Zbigniew Szumski  
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

Marek Tramś  
POWIAT POLKOWICKI

## CZŁONKOWIE ZARZĄDU

Sebastian Burdzy  
POWIAT ŚREDZKI

Zbigniew Deptuła  
POWIAT MAKOWSKI

Edmund Kaczmarek  
POWIAT JĘDRZEJOWSKI

Franciszek Koszowski  
POWIAT ŚWIECKI

Edmund Kotecki  
POWIAT BRZEZIŃSKI

Józef Kozina  
POWIAT GŁUBCZYCKI

Adam Krzysztoń  
POWIAT ŁANCUCKI

Tadeusz Kwiatkowski  
POWIAT DĄBROWSKI

Krzysztof Lis  
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki  
POWIAT PISKI

Marek Pławiak  
POWIAT NOWOSĄDECKI

## KOMISJA REWIZYJNA

### PRZEWODNICZĄCY

Józef Swaczyna  
POWIAT STRZELECKI

### Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek  
POWIAT WIERUSZOWSKI

### CZŁONKOWIE

Marek Chciałowski  
POWIAT GARWOLIŃSKI

Andrzej Ciołek  
POWIAT GOŁDAPSKI

Janusz Guzdek  
POWIAT DZIERŻONIOWSKI

Józef Jodłowski  
POWIAT RZESZOWSKI

Krzysztof Maćkiewicz  
POWIAT WĄBRZESKI

Szczepan Ołdakowski  
POWIAT SUWAŃSKI

Andrzej Opala  
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

## DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0713/1429/16

Warszawa, 16 sierpnia 2016 r.

## Opinia Związku Powiatów Polskich

### o projekcie ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych

Związek Powiatów Polskich jednoznacznie negatywnie opiniuje projekt ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Zaproponowane w projekcie ustawy rozwiązania nie dość, że stanowią bezpośrednie uderzenie w konstytucyjnie zagwarantowaną samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, to jeszcze są przewrotnie uzasadniane rzekomą troską o samorząd terytorialny i jego pozycję gospodarczą. Argumentami, które przekonujące mogą być tylko przy bezkrytycznej lekturze, a po chociażby chwilowym zastanowieniu okazują się całkowicie chybione.

Nasz szczególny sprzeciw budzą następujące zmiany:

1) poszerzenie zakresu funkcji kontrolnej regionalnych izb obrachunkowych o kryterium gospodarności w zakresie tytułów dłużnych.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać dług na okres przekraczający rok budżetowy jedynie na pokrycie deficytu spowodowanego wydatkami majątkowymi. Kontrola gospodarności w tym zakresie będzie zatem polegała de facto na ocenie racjonalności ponoszenia wydatków majątkowych, w szczególności realizacji poszczególnych inwestycji. Istotą samorządności jest samodzielne decydowanie przez wspólnotę o sprawach jej dotyczących. Nie widzimy żadnego uzasadnienia dla sytuacji, w której regionalne izby obrachunkowe miałyby recenzować – nawet w niewiążącej formie kontrolnej –

rozstrzygnięcia poszczególnych wspólnot o najważniejszych dla nich przedsięwzięciach. Wskazać przy tym należy, że wadliwa jest diagnoza uzasadniająca zaproponowaną zmianę. Ma ona w sposób skuteczniejszy „przeciwdziałać niekorzystnym tendencjom związanym z nadmiernym zadłużaniem się jednostek samorządu terytorialnego”. Tyle że zgodnie z najnowszym dostępnym biuletynem kwartalnym Ministerstwa Finansów „Zadłużenie sektora finansów publicznych I kw/2016” dług podsektora samorządowego w I kwartale w stosunku do końca 2015 roku spadł zarówno w ujęciu kwotowym (z 72,1 mld zł do 70,8 mld zł), jak i w ujęciu procentowym w strukturze całego długu publicznego (z 8,2% do 7,9%).

Posługiwanie się spektakularnym przykładem gminy Ostrowice też nie jest fortunne, gdyż – jak zostało wskazane przez NIK – sytuacja w tej gminie była spowodowana również spóźnioną reakcją właściwej regionalnej izby obrachunkowej – w zakresie już posiadanych kompetencji;

- 2) poszerzenie zakresu funkcji kontrolnej regionalnych izb obrachunkowych o kryterium rzetelności.

Trudno jest znaleźć jakiegokolwiek racjonalne uzasadnienie tej zmiany. W uzasadnieniu wskazuje się, że „przyczyni się to do zwiększenia przejrzystości finansów publicznych”. Trudno jednak doszukać się związku przyczynowo-skutkowego między zmianą a oczekiwanym skutkiem. Co więcej ma to „otworzyć lokalnej wspólnocie możliwość pełniejszego dostępu do informacji, a poprzez to pozwolić na dokonywanie w pełni świadomych wyborów władz lokalnych.” Kategorycznie sprzeciwiamy się zawartej w przywołanym stwierdzeniu sugestii, że brak uprawnienia regionalnych izb obrachunkowych do kontroli rzetelności powoduje nieświadome wybory władz poszczególnych wspólnot samorządowych. Sugestia taka jest obraźliwa dla obywateli.

Zwracamy również uwagę, że nie istnieje legalna definicja rzetelności jako kryterium kontroli czy oceny. W praktyce jest to kryterium sprowadzające się do ustalenia pozaprawnego standardu/modelu postępowania i oceny pod kątem spełnienia tego standardu przez kontrolowaną jednostkę. Organ kontroli będzie miał prawo do jednostronnego i autorytatywnego wyznaczania standardu postępowania jednostki według własnego uznania. Na problem w tym zakresie wskazywała m.in. prof. Krystyna Pawłowicz w artykule (Mit nietykalności „Kontrola państwowa” 6/2000 s. 79). O ile w przypadku Najwyższej Izby Kontroli, która w zakresie swoich kompetencji jest uprawniona do stosowania kryterium, rzetelności mamy do czynienia z instytucją o charakterze jednorodnym, co pozwalana na wypracowanie jednakowych standardów w całej Polsce, o tyle w przypadku 16 Regionalnych Izb Obrachunkowych z racji braku struktury centralnej (taką nie jest bynajmniej Krajowa Rada RIO) w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego będzie stosowanych 16 różnych standardów

kontroli. Zjawisko stosowania różnych standardów jest widoczne nawet w przypadku obecnie istniejącego kryterium legalności – gdzie poszczególne RIO odmiennie interpretują przepisy. Szczególnie jest to widoczne w zakresie interpretacji przepisów regulujących system oświaty;

- 3) sposób rozszerzenia zakresu podmiotowego działalności kontrolnej regionalnych izb obrachunkowych.

Zgadza się z tym, że w nowych realiach gospodarczych konieczne jest rozważenie mechanizmów analizy długu pośredniego samorządu terytorialnego. Wymaga to jednak poważnej dyskusji ustrojowo-finansowej. Nie wydaje się, że doraźne rozszerzenie zakresu podmiotowego działalności kontrolnej rozwiąże jakikolwiek problem – generując jednocześnie istotne pytania, co do sposobu realizacji funkcji kontrolnej w spółkach nie będących w całości własnością jednostek samorządu terytorialnego;

- 4) zmiana sposobu przeprowadzania konkursu na prezesa regionalnej izby obrachunkowej  
Zgodnie z brzmieniem projektu ustawy, konkurs na stanowisko prezesa regionalnej izby obrachunkowej ma być przeprowadzany już nie przez kolegium regionalnej izby obrachunkowej działające in gremio, lecz przez komisję konkursową powoływaną przez Prezesa Rady Ministrów.

Zmiana ta została uzasadniona tym, iż „obecna regulacja [...] nie ogranicza, a nawet determinuje możliwość wystąpienia nieprawidłowości wynikających z wewnątrzinstytucjonalnych więzi personalno-zawodowych”. Zaproponowana zmiana ma pozwolić „na bezstronny, nie podlegający wpływom i wzajemnym zależnościom w ramach izby, wybór najlepszego kandydata na prezesa.”

Zwrócić w tym miejscu należy uwagę na fakt, że zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, izby te są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej podmiotów należących do szeroko rozumianego sektora samorządowego. Użycie przymiotnika „państwowe”, a nie „rządowe” było nieprzypadkowe. Regionalne izby obrachunkowe mają istotny wpływ na gospodarowanie budżetem przez jednostki samorządu terytorialnego, a więc powinny cechować się określoną niezależnością od administracji rządowej. W przeciwnym wypadku zamiast pełnić swoją funkcję w interesie państwa jako takiego, staną się narzędziem realizowania polityki rządu. Zaproponowana zmiana zmierza właśnie w takim kierunku. Zwrócić należy uwagę na fakt, że w składzie komisji konkursowej bezwzględną większość będą stanowili przedstawiciele administracji rządowej, więc to oni w praktyce będą przesądzali o wyniku konkursu.

Stosując równą miarę wobec wszystkich osób piastujących funkcje publiczne należy przyjąć, że skoro członkowie kolegium regionalnych izb obrachunkowych kierują się

„wewnątrzinstytucjonalną więzią personalno-zawodową”, to również dobrze przedstawiciele administracji rządowej będą się kierowali wewnątrzrządową więzią polityczno-personalną.

Jeśli już miałyby być przeprowadzona jakakolwiek zmiana w sposobie przeprowadzania konkursu na prezesa regionalnej izby obrachunkowej, to wymagałaby ona zrównoważenia wpływu poszczególnych grup na wybór prezesa. Przykładowo – można wyobrazić sobie przeprowadzenie konkursu, w którym w równym stopniu reprezentowani byłiby: przedstawiciele rządu, przedstawiciele Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz Krajowej Reprezentacji RIO;

- 5) przyznanie Prezesowi Rady Ministrów możliwości nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji o odwołaniu prezesa izby w przypadkach wysoce ocennych.

Zmiana ta – podobnie jak poprzednia – prowadzi do silniejszego podporządkowania regionalnych izb obrachunkowych Radzie Ministrów. Nie budzi wątpliwości, że dla zapewnienia wysokich standardów funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych wskazane jest natychmiastowe pozbawienie funkcji osoby skazanej prawomocnym wyrokiem za przestępstwo popełnione z winy umyślnej lub ukarania zakazem pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. W tym jednak przypadku stwierdzenie przesłanek uzasadniających pozbawienie stanowiska jest dokonywane przez niezależny podmiot.

Brak jest jednak uzasadnienia dla wprowadzenia rygoru natychmiastowej wykonalności w sytuacji, gdy w praktyce organ nadający ten rygor sam wcześniej arbitralnie dokonuje oceny przesłanek odwołania ze stanowiska. W tym przypadku bezwzględnie należy pozostawić możliwość uprzedniego zbadania sprawy przez sąd administracyjny.

Zwrócić należy dodatkowo uwagę na dwie kwestie:


- 6) niejasność przepisów przejściowych w odniesieniu do prezesów regionalnych izb obrachunkowych.

Projektodawcy uznali za zasadne wskazanie *explicite*, że dotychczasowe stosunki pracy z zastępcami prezesów izb i etatowymi członkami kolegów pozostają bez zmian (art. 3 pkt 1) oraz że pozaetatowi członkowie kolegium pełnią swe funkcje do czasu powołania nowych (art. 3 pkt 2). Pominięcie w tym przepisie prezesów regionalnych izb obrachunkowych oznaczałoby zatem *a contrario*, że ich stosunek pracy miałby wygasać. Skutek ten nie jest jednak nigdzie wskazany. Niezbędne jest zatem wyjaśnienie, czy mamy do czynienia z wadliwym zredagowaniem przepisów przejściowych, czy w praktyce z próbą obsadzenia stanowisk prezesów regionalnych izb obrachunkowych osobami wybranymi w praktyce przez przedstawicieli rządu;

7) nierzetelną ocenę skutków finansowych.

Choć projekt ustawy wprowadza liczne nowe kompetencje dla regionalnych izb obrachunkowych to jednocześnie w swoim uzasadnieniu stwierdza, że „nie wywołuje skutków finansowych dla budżetu państwa”. Pojawia się w związku z tym pytanie jakimi zasobami będą realizowały regionalne izby obrachunkowe swoje nowe zadania – zwłaszcza w sytuacji, gdy – jak piszą projektodawcy – „poszerzenie zakresu kryteriów kontroli przyczyni się do zwiększenia przejrzystości finansów publicznych, co otworzy lokalnej wspólnocie możliwość pełniejszego dostępu do informacji, a poprzez to pozwoli na dokonywanie w pełni świadomych wyborów władz lokalnych.” Izby już dzisiaj nie są w stanie zagwarantować właściwych warunków wynagradzania, skutkiem czego zauważalna jest duża rotacja pracowników zatrudnionych w wydziałach kontroli gospodarki finansowej oraz informacji, analiz i szkoleń.

Z poważaniem

Prezes Zarządu  
Związku Powiatów Polskich  
  
Ludwik Węgrzyn