

*Aleksandra Narowska, Małgorzata Pańczyk, Magdalena Szybowska**

NADZÓR REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH NAD PODSTAWOWĄ JEDNOSTKĄ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – ZAGADNIENIA WYBRANE

1. POWSTANIE INSTYTUCJI REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH JAKO NASTĘPSTWO ZMIAN I REFORM USTROJOWYCH W POLSCE PO 1989 R.

Zapoczątkowany w latach dziewięćdziesiątych proces transformacji ustrojowych w Polsce zainicjował wprowadzenie szeregu aktów prawnych dotyczących decentralizacji administracji publicznej. Ustawą z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym, w art. 86, wprowadzono *novum* w postaci instytucji regionalnych izb obrachunkowych¹, którym ustawodawca powierzył sprawowanie nadzoru nad gminą w zakresie spraw finansowych. Akt ten nie regulował jednak w sposób kompleksowy struktury funkcjonowania r.i.o. Konsekwencją tej sytuacji było powstanie nieprawidłowości wynikających ze swobodnej interpretacji przepisów prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego². Stanowiło to oczywiście błąd legislacyjny, który uniemożliwił nadzór nad gminami w zakresie spraw budżetowych aż do czasu uregulowania tej kwestii ustawą z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Instytucja ta została potwierdzona również w art. 171 pkt. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

2. POSZUKIWANIE ZAMKNIĘTEJ DEFINICJI NADZORU

Wyjaśnienie istoty nadzoru ma decydujące znaczenie dla działalności regionalnych izb obrachunkowych. W doktrynie występuje wiele poglądów m.in. Zbigniewa Leońskiego, który przyjął, iż nadzór określają środki kontroli, a także

* Studentki Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.

¹ Ustawa z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. nr 142 poz. 1591 ze zm., art. 86).

² J. Storczyński, *Nadzór regionalnej izby obrachunkowej nad samorządem terytorialnym: monografia*, Oficyna Wydawnicza "Branta" 2006, s.81.

środki korygujące funkcjonowanie jednostek podległych nadzorowi³. Na uwagę zasługuje również stanowisko Jana Galstera określającego nadzór jako zespół środków umożliwiających ingerencję w działalność jednostki nadzorowanej w celu naprawy czy też poprawy jej funkcjonowania⁴.

W tej kwestii wypowiedział się również TK w uchwale z 5.10.1994 r. utrwalając pogląd, według którego: przez nadzór należy rozumieć określone procedury dające odpowiednim organom państwowym, wyposażonym w stosowne kompetencje, prawo ustalania stanu faktycznego, jak też korygowania działalności organu nadzorowanego⁵.

Na podstawie cytowanego powyżej stanowiska TK i doktryny, dla celów niniejszego artykułu, należy przyjąć, iż nadzór regionalnych izb obrachunkowych jest to określone działanie polegające na władczej ingerencji w działalność jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych, przy użyciu prawnie zdefiniowanych środków. Charakteryzuje się usuwaniem uchwał i zarządzeń niezgodnych z prawem poprzez stwierdzenie ich nieważności w oparciu o przepisy ustawowe.

3. DZIAŁALNOŚĆ REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH W ZAKRESIE POSTĘPOWANIA NADZORCZEGO PO DORĘCZENIU UCHWAŁY LUB ZARZĄDZENIA PRZEZ ZOBLIGOWANE ORGANY GMINY

Regionalne izby obrachunkowe posiadają uprawnienia do prowadzenia postępowania nadzorczego w zakresie stwierdzania nieważności uchwał oraz zarządzeń wydawanych przez organy gmin, którego przedmiotem są sprawy finansowe. Celem tego postępowania jest badanie wyżej wymienionych aktów pod względem ich zgodności z przepisami prawa. Może być ono wszczęte tylko z urzędu. Złożenie wniosku o wszczęcie procedury nadzorczej przez inne podmioty pełni jedynie funkcję informacyjną. Brak ustosunkowania się przez organ nadzoru do takiego wniosku nie może być przyczyną uzasadniającą wniesienie skargi na bezczynność organu skierowanej do sądu administracyjnego⁶.

Z artykułu 91 ust. 1 u.s.g. z 8.3.1990 r. wynika powinność zawiadomienia organu podlegającego nadzorowi o zamierzonym wobec niego działaniu⁷.

³ *Ibidem*, s.47.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Zob. Uchwała TK z 5.10.1994r., (Dz.U. 1994, Nr 113, poz.551).

⁶ W. Miemiec, M. Miemiec, *Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością samorządu terytorialnego*, s. 129, [w:] M. Stec [red.], *Regionalne izby obrachunkowe charakterystyka ustrojowa i komentarz*, Warszawa 2010.

⁷ Ustawa z 8.3.1990r. o samorządzie..., art. 91 ust.1.

W związku z tym przepisem w orzecznictwie utrwalony został pogląd, według którego brak takiej informacji stanowi naruszenie przepisów o postępowaniu i może mieć wpływ na zakończenie sprawy⁸. Istotne znaczenie ma również zawiadomienie instytucji podlegającej nadzorowi o możliwości uczestniczenia jej przedstawiciela w posiedzeniu kolegium izby, w następstwie czego przysługuje mu prawo czynnego udziału w toczącym się postępowaniu nadzorczym. Jak słusznie zauważa Wiesława Miemiec oraz Marcin Miemiec brak prawidłowego zawiadomienia wymienionego wyżej podmiotu o miejscu, terminie, godzinie, a także nieściśłościach zakwestionowanych w badanych uchwałach czy zarządzeniach stanowi kwalifikowana wada procesowa⁹.

Postępowanie nadzorcze dzieli się na: postępowanie wstępne oraz postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności aktów stanowiących przez organy podstawowych jednostek samorządu terytorialnego. Pierwsze z nich rozpoczyna się po doręczeniu, przez zobligowane organy gminy, uchwały lub zarządzenia w trybie odpowiednio stosowanych przepisów k.p.a. Na tym etapie r.i.o. ma również obowiązek stwierdzenia swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. Pierwszą z nich określa art. 171 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiąc, iż regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych. Z kolei właściwość miejscowa została ujęta w załączniku nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 16.7.2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania, zgodnie z którym właściwość miejscową wyznacza zasięg terytorialny działania izby.

W przypadku kiedy r.i.o. stwierdzi, iż nie jest izbą właściwą miejscowo, jej prezes, na podstawie art. 65 § 1 k.p.a., ma obowiązek natychmiastowego powiadomienia organu gminy o zaistniałej sytuacji oraz przekazania aktu właściwemu organowi nadzoru w drodze zaskarżalnego postanowienia¹⁰. Następnie r.i.o. przeprowadza preliminarzną ocenę aktu pod względem jego zgodności lub niezgodności z przepisami prawa¹¹. Postępowanie wstępne może być sfinalizowane poprzez stwierdzenie braku wad prawnych w przedłożonej uchwale lub zarządzeniu bądź przez podjęcie uchwały mówiącej o wydaniu aktu z naruszeniem prawa. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru, na podstawie art. 91 ust. 4 u.s.g., nie stwierdza nieważności przedłożonej uchwały lub zarządzenia, a jedynie zaznacza, iż konkretny akt wydano z naruszeniem prawa¹². Mamy wtedy do czynienia ze środkiem nadzoru

⁸ Uchwała NSA z 21.10.2002r., IIISA/Kr571/10.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ J. Storczyński, *Regionalne izby...*, s. 135.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Ustawa z 8.3.1990r. o samorządzie..., art. 90 ust. 4.

o charakterze niewłaściwym, określanym w piśmiennictwie jako wytknięcie¹³. Wadami, które mogą zostać zakwalifikowane jako *nieistotne naruszenie prawa* są: uchybienia w zakresie prawa proceduralnego lub prawa materialnego, jednakże ich usunięcie nie może spowodować zasadniczej zmiany treści uchwały.

Na szczególną uwagę zasługuje omówienie procedury postępowania w przypadku istotnego naruszenia prawa, które uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia. Składa się ono z dwóch etapów. W pierwszym z nich organ nadzoru posługuje się środkiem nadzoru prewencyjnego w postaci wytknięcia, stanowiącego nakazany przepisami etap tego postępowania¹⁴. W omawianej fazie r.i.o. konkretyzuje nieprawidłowości, a także wyznacza sposób oraz termin ich usunięcia. W sytuacji kiedy organy gminy nie zastosują się do wskazań organu nadzorczego, rozpoczyna się drugi etap postępowania. Jego przedmiotem jest wydanie orzeczenia stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia w całości lub części¹⁵. Jest to środek nadzoru represyjnego¹⁶. Wszystkie te czynności mają charakter deklaratoryjny oraz wywierają skutki *ex tunc*¹⁷.

Postępowanie nadzorcze kończy się wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego, mającego charakter orzeczenia i w sposób władczy ingerującego w działalność organu gminy. Jego treść powinna wskazywać naruszony przepis prawa, uzasadnienie faktyczne i prawne, a także pouczenie o możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego¹⁸. Ponadto należy zwrócić uwagę na 30-dniowy termin, liczony od dnia doręczenia uchwały bądź zarządzenia, w okresie, którego właściwa miejscowo i rzeczowo regionalna izba obrachunkowa ma obowiązek wydania rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie. Jest to termin prekluzyjny, a jego przekroczenie powoduje bezskuteczność danej czynności prawnej i w żadnym wypadku nie może on zostać przywrócony.

Regionalnej Izbie Obrachunkowej przysługuje również uprawnienie do wstrzymania wykonania uchwały lub zarządzenia z chwilą wszczęcia postępowania. Ma ono charakter uznaniowy. Jednakże w momencie stwierdzenia nieważności danego aktu, mocą art. 92 u.s.g., owo wstrzymanie następuje *ex lege*¹⁹.

¹³ W. Miemiec, M. Mimiec, *Nadzór...*, s. 132.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*, s.129 i n.

¹⁶ *Ibidem*, s. 122.

¹⁷ *Ibidem*, s. 129.

¹⁸ *Ibidem*, s.132.

¹⁹ *Ibidem*, s.131.

4. ZAKRES POJĘCIOWY „SPRAW FINANSOWYCH” ORAZ KRYTERIUM LEGALNOŚCI A PROBLEM BEZPOŚREDNIEGO STOSOWANIA PRZEPISÓW KONSTYTUCJI

Ustawodawca, w art. 171 ust. 2 Konstytucji, wyznaczył regionalnym izbom obrachunkowym zakres działania nadzorczego nad sprawami finansowymi jednostek samorządu terytorialnego. Podstawowe znaczenie przy analizie funkcjonowania r.i.o. ma wyjaśnienie pojęcia *sprawy finansowe*, które nie jest jednoznaczne i łatwe do określenia. Dlatego, w celu jego zdefiniowania, należy dokonać pewnego ograniczenia i przyjąć, iż niewątpliwie *sprawy finansowe* w rozumieniu konstytucyjnym nie pokrywają się z potocznym znaczeniem tych słów. Twierdzenie to wynika z analizy art. 8 ust. 1 ustawy zasadniczej²⁰. W następstwie tego z punktu widzenia Teresy Dębowskiej-Romanowskiej trzeba uznać pojęcie *sprawy finansowe* za niezależne, właściwe Konstytucji²¹. Najogólniej rzecz ujmując, są to zagadnienia dotyczące stanowienia budżetu gminy, realizowane przez akty prawne kompleksowo obejmujące tę materię. Wynikają z kierowania samorządową gospodarką finansową przez te jednostki. Stanowi to wyraz samodzielności oraz jawności działania. Łączy się ponadto z kumulowaniem lokalnych zasobów publicznych ze źródeł prawnie określonych (subwencje ogólne, dotacje celowe z budżetu państwa) i ich rozporządzaniem na cele publiczne.

Jak słusznie zauważa Teresa Dębowska-Romanowska konsekwencją ustanowienia nadzoru nad sprawami finansowym samorządu terytorialnego było doprowadzenie do zmniejszenia swobody i ograniczenia odpowiedzialności gminy. Wyżej wymienione okoliczności sprawiają, iż należy skonstatować istnienie rozbieżności wynikłych z art. 16 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, iż na podstawie prawa gminie przyznaje się część zadań publicznych, które wykonuje w swoim imieniu i na swój rachunek z art. 171 ust. 2 tejże ustawy²². W obecnie obowiązującym stanie prawnym należy uznać, iż art. 171 ust. 2 jest *lex specialis* w odniesieniu do art. 16 ust. 2.

Ustrojodawca, w art. 171 ust. 1 ustawy zasadniczej, uznał, iż nadzór nad gminą realizowany jest wyłącznie pod względem kryterium legalności. Generalnie rzecz ujmując *legalność* polega na oparciu każdego działania o określone

²⁰ Zob. T. Dębowska-Romanowska, *Regionalne izby obrachunkowe – nadzór zewnętrzny nad zarządzeniem finansowym w samorządzie i nad tworzeniem lokalnego prawa finansowego*, s. 24, [w]M. Stec [red.], *Regionalne izby obrachunkowe charakterystyka ustrojowa i komentarz*, Warszawa 2010.

²¹ *Ibidem*, s.24.

²² *Ibidem*, s.25

przepisy prawa, które muszą być zgodne z aktualnym stanem prawnym²³. Niewątpliwie duże znaczenie ma ich odpowiednia interpretacja.

Takie unormowanie jest zgoła odmienne od przyjmowanych dotychczas kryteriów nadzoru, a mianowicie obok legalności sprawowano również nadzór nad gospodarnością, celowością, rzetelnością działalności samorządu terytorialnego²⁴. W związku z ustanowieniem jednego, podniesionego do rangi konstytucyjnej kryterium nadzoru nad gminą, jakim jest legalność, należy zauważyć pewną niekonsekwencję ustawodawcy, który regulując ustrój gminy wskazuje kolejne odrębne kryterium nadzoru, polegające na badaniu aktów stanowiących przez gminy pod względem ich *zgodności z prawem*²⁵. Jak słusznie zauważa Jan Zimmermann taki przepis może budzić wątpliwości co do tożsamości pojęć *legalność* i *zgodność z prawem*. Przyjmując natomiast ich zgodność, konieczne wydaje się zdefiniowanie pojęcia *prawo*. Idąc dalszym tokiem takiego rozumowania, należy przyjąć, iż termin ten niewątpliwie obejmuje akty prawa powszechnie obowiązujące, wymienione w art. 87 Konstytucji²⁶, w konsekwencji tworząc zamknięty katalog.

W sprzeczności do wyżej wskazanego kryterium, jakim jest legalność, pozostaje art. 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym nadzór nad gminą sprawowany jest poprzez kryterium zgodności z prawem i zgodności z dokumentacją, a w przypadku realizacji przez gminę zadań wynikających z administracji rządowej dokonywany jest także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności²⁷. Można zasadnie stwierdzić za Jarosławem Storczyńskim, iż należy przepisy te poddać ujednoliceniu²⁸. Problem powyżej wskazanych rozbieżności rozwiązać można poprzez dokonanie implikacji kryteriów wskazanych w art. 5 ustawy o r.i.o. do przepisów Konstytucji.

²³ Zob. Jan Zimmerman, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008r., s. 230.

²⁴ J. Storczyński, *Regionalne izby...*, s. 74.

²⁵ Ustawa z 8.3.1990r. o samorządzie..., art. 85.

²⁶ Zob. Jan Zimmerman, *Prawo...*, s. 229.

²⁷ Ustawa z 7.10.1992r. - o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz.U. nr 55 z 2001 poz. 577 ze zm., art. 5.

²⁸ Zobacz w tym zakresie rozważania J. Storczyńskiego, *Regionalne izby...* s. 76-77, gdzie autor zastanawia się nad zasadnością istnienia tylko jednego kryterium jakim jest legalność. Powołuje się na uchwałę TK z dnia 21 lutego 1995, która stanowi, iż zadania zlecone gminie są wykonywane w imieniu i na rachunek administracji. W tym też autor widzi możliwość, a nawet konieczność rozszerzenia kryteriów do celowości, rzetelności, gospodarności.

5. ANALIZA DZIAŁALNOŚCI REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH NA PODSTAWIE IZB W BIAŁYMSTOKU I GDAŃSKU – UWAGI I WNIOSKI

Powołanie instytucji regionalnych izb obrachunkowych było nowatorskim projektem ustawodawcy w latach 90-tych. Podjęto wówczas próbę utworzenia wyspecjalizowanego organu, którego zadaniem miało być sprawowanie nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych. Należy podkreślić, iż r.i.o. tylko w minimalnym stopniu utworzone zostały na wzór izb francuskich²⁹. Teresa Dębowska-Romanowska tak pisze o r.i.o.: „(...)od ich powołania mieliśmy do czynienia z organem i strukturą organizacyjną o cechach i założeniach hybrydalnych”³⁰.

W celu znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy regionalne izby obrachunkowe spełniają swoje zadanie, przydatna będzie analiza działalności r.i.o. w Białymstoku i Gdańsku.

Dokonując szczegółowego badania poniżej przedstawionych danych, należy zauważyć, że w przypadku stwierdzenia przez regionalną izbę obrachunkową w Białymstoku (patrz: Tabela nr 1) naruszeń prawa w zakresie wydawanych przez gminy uchwał i zarządzeń w 2007 r., w stosunku do 2006 r., odnotowano wzrost o 1,80%, w 2008 r. w porównaniu do 2007 r. wzrost o 2,00%. Kolejne lata wskazują również na systematyczny przyrost: 1,50% w 2009 r. w stosunku do 2008 r., 0,20% w 2010 r. w zestawieniu z 2009 r. oraz 1,60% w 2011 r. w porównaniu do 2010 r.

W przypadku stwierdzenia przez r.i.o. całkowitej lub częściowej nieważności uchwał lub zarządzeń w ramach naruszeń prawa sytuacja wygląda podobnie, chociaż zauważyć można lekkie spadki w 2008 r. w stosunku do 2007 r. o 1,40% oraz w 2010 r. w porównaniu do 2009 r. o 0,50%. Wzrost odnotowano natomiast w 2007 r. w zestawieniu z 2006 r. o 1,30%, w 2009 r. w stosunku do 2008 r. o 0,50%. Przyrost procentowy o 1,10% zauważyć można również w 2011 r. w porównaniu z 2010 r. W oparciu o wyżej przedstawione dane podkreślić należy, iż mimo tendencji wzrostowej stwierdzenia przez r.i.o. nieważności uchwał i zarządzeń, eskalacja tego zjawiska utrzymuje się pomiędzy 2,00-3,00%.

²⁹ M. Stec, *Prawno-ustrojowa pozycja regionalnych izb obrachunkowych w systemie władz publicznych w Polsce*, s. 43, [w:] M. Stec [red.], *Regionalne izby obrachunkowe charakterystyka ustrojowa i komentarz*, Warszawa 2010.

³⁰ Zob. T. Dębowska-Romanowska, *Regionalne izby obrachunkowe...*, s. 24.

Tabela 1 Analiza działalności Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku.

Lata	Liczba wszystkich uchwał i zarządzeń	Liczba uchwał i zarządzeń z naruszeniem prawa z tego:		
		Stwierdzono całkowitą lub częściową nieważność %	Inne rozstrzygnięcia %	Suma uchwał i zarządzeń z naruszeniem prawa %
2006	2729	2,10%	3,10%	5,20%
2007	3422	3,40%	3,60%	7,00%
2008	3263	2,00%	7,00%	9,00%
2009	3701	2,50%	8,00%	10,50%
2010	4150	2,00%	8,70%	10,70%
2011	4843	3,00%	9,30%	12,30%

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie badań udostępnionych przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku ³¹.

Odmienne wygląda sytuacja w przypadku stwierdzania przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Gdańsku (patrz: Tabela nr 2) naruszeń prawa uchwał i zarządzeń wydawanych przez organy gminy. W 2007 r. w stosunku do 2006 r. zanotowano 0,90% spadek, w 2008 r. w porównaniu do 2007 r. zaobserwować można kolejne obniżenie wartości o 0,80%. Niewielki przyrost o 0,70% zanotować można w 2009 r. w stosunku do 2008 r. Stan ten nie utrzymuje się jednak długo, bo już w 2010 r. w porównaniu do 2009 r. obniża się o 0,70%.

W przypadku stwierdzania przez r.i.o. całkowitej lub częściowej nieważności uchwał lub zarządzeń, w ramach naruszeń można zauważyć systematyczny, choć niewielki spadek: o 0,80% w 2007 r. w stosunku do 2006 r. o 0,10%. W 2008 r. w porównaniu do 2007 r. oraz w 2010 r. w zestawieniu z 2009 r. o 0,50%. Warto zwrócić uwagę na jednoczesny wzrost orzekania przez r.i.o. nieważności oraz naruszeń prawa w 2009 r. W pierwszym przypadku przyrost wynosił 0,60% natomiast w drugim 0,70%.

³¹ Zob. dane ujawnione przez regionalną izbę obrachunkową w Białymstoku, *Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego, związków międzygminnych i związków powiatów w latach 2006 do 2011*.

Tabela 2 Analiza działalności Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

Lata	Liczba wszystkich uchwał i zarządzeń	Liczba uchwał i zarządzeń z naruszeniem prawa z tego:		
		Stwierdzono całkowitą lub częściową nieważność %	Inne rozstrzygnięcia %	Suma uchwał i zarządzeń z naruszeniem prawa %
2006	5027	2,10%	3,10%	5,20%
2007	5482	1,30%	3,00%	4,30%
2008	6074	1,20%	2,30%	3,50%
2009	6058	1,80%	2,40%	4,20%
2010	5515	1,30%	2,20%	3,50%

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie badań udostępnionych przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Gdańsku³².

6. PODSUMOWANIE

Podsumowując powyższa analizę, należy stwierdzić, iż działalność regionalnych izb obrachunkowych nie przeczy idei samorządności gminy. Ponadto stanowi ważny element nadzoru nad samorządem terytorialnym, przyczyniając się do wyeliminowania z obrotu prawnego aktów prawa miejscowego, uchwał i zarządzeń podjętych z naruszeniem prawa, w konsekwencji prowadząc do podniesienia jakości stanowienia prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

Należy zwrócić uwagę na to, iż istotne znaczenie ma funkcjonowanie poszczególnych gmin oraz odpowiednie przygotowanie organów stanowiących, ponieważ zaprezentowane badania w sposób jednoznaczny o tym świadczą. W latach 2006-2011 na obszarze Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku systematycznie wzrastał odsetek stwierdzania przez organ nadzoru naruszeń prawa aktów stanowionych przez organy gminy i w 2011 r. przekroczył próg 12,30%. Natomiast na obszarze r.i.o. w Gdańsku, pomimo tego, iż izba w latach 2006=2010 badała powyżej 5000 tys. aktów rocznie, a więc dwukrotnie

³² Zob. dane ujawnione przez regionalną izbę obrachunkową w Gdańsku, *Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego, związków międzygminnych i związków powiatów w latach 2006 do 2010*.

więcej niż w pierwszym przypadku, odsetek ten utrzymywał się na poziomie 3,50%-5,00%. Niepokojące jest również, iż jak wynika z powyższej analizy, na obszarze obydwu izb odnotowano praktycznie stały poziom podejmowania przez gminy uchwał i zarządzeń całkowicie lub częściowo nieważnych.

Mając na uwadze powyżej przedstawione badania, adekwatne wydaje się wysunięcie postulatu *de lege ferenda*, polegającego na zmianie 7-dniowego terminu instrukcyjnego, w czasie którego ma nastąpić przekazanie przez zobligowane organy gminy uchwał lub zarządzeń do r.i.o., na termin zawity. Niewątpliwie przyczyniłoby się to do szybkiego eliminowania uchwał i zarządzeń sprzecznych z przepisami prawa. Należałoby również rozważyć możliwość wydłużenia tego terminu do 14 dni, co być może pozwoliłoby na szerszą konsultację pomiędzy organami gminnymi. Na podstawie powyższych badań, analizując liczbę wszystkich uchwał i zarządzeń, szczególnie trafne wydaje się posunięcie ustawodawcy, który upoważnił r.i.o., jako wyspecjalizowany organ, do sprawowania działalności nadzorczej nad sprawami finansowymi gminy.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA:

Dębowska-Romanowska T., Miemiec M., Miemiec W., Stec M. (red.), *Regionalne izby obrachunkowe charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

Storczyński J., *Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad samorządem terytorialnym-monografia*, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz 2006.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2008

AKTY PRAWNE:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997, Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483

Ustawa z 8.3.1990 o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.

Ustawa z 7.10.1992 o regionalnych izbach obrachunkowych, tekst jedn. Dz.U. nr 55 z 2001 poz. 577 ze zm.

ORZECZNICTWO:

Uchwała TK z 5.10.1994, Dz.U. 1994, Nr 113, poz.551.

Uchwała NSA z 21.10. 2002, III SA/Kr 571/10.

INNE:

www.riobialystok.bip.i-g.pl

www.bip.gdansk.rio.gov.pl

Aleksandra Narowska, Małgorzata Pańczyk, Magdalena Szybowska

**SUPERVISION OF REGIONAL ACCOUNTING CHAMBERS OVER THE BASIC
UNIT OF LOCAL GOVERNMENT - SELECTED ISSUES**

The article categorises the selected aspects of the institution of the Regional Accounting Chambers, which exercise the supervision over the financial matters of the basic unit of the local government. The analysis undertakes the issue of the genesis of the Regional Accounting Chambers as the one constituting the consequence of the regime changes and reforms, which emerged in Poland after 1989. Further, the purpose of the article is to discuss the operation of this institution in the scope of the supervisory proceedings following a resolution or an order delivered by the Gmina authorities obliged. The attempts to specify an exclusive definition of the supervision as well as to define the conceptual scope of the “financial matters” constitute a separate aspect of studies. Another subject of the publication which the authors introduce is the direct application of the Constitutional regulations while taking into account the legality criterion.

The article includes both an analysis of the Regional Accounting Chambers’ functioning prepared on the basis of analysing the examples of the Chambers in Białystok and Gdańsk, as well as some suggestions of legal solutions.